

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2021. № 6(150)

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно

Издание входит в Перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, в котором должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим специальностям: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством, 08.00.13 – Математические и инструментальные методы экономики, 08.00.14 – Мировая экономика, 23.00.01 – Теория и философия политики, история и методология политической науки, 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии, 23.00.04 – Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития.

Издание входит в Перечень журналов, рекомендованных Ученым советом МГУ для публикации результатов диссертационных исследований по экономическим наукам и Ученым советом РАНХиГС для публикации результатов диссертационных исследований по экономическим и политическим наукам.

С 2005 года статьи включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека). Размещается в открытом доступе в полнотекстовом виде.

Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям "Ulrich's Periodicals Directory" и в базе данных EBSCO.

Журнал включен в индексацию международной базы данных научных публикаций DOAJ.

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

199004, Санкт-Петербург, В. О., 8-я линия, д. 61.

Тел.: (812) 335-94-72, 335-42-10. E-mail: antonova-ev@ranepa.ru

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей.

При перепечатке ссылка на журнал «Управленческое консультирование» обязательна.

- © Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2021
- © Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2021
- © Редакция журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2021
- © Все права защищены



Главный редактор: Шамахов В. А. — директор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Санкт-Петербург), председатель Редакционного совета;

Заместитель главного редактора: Мерешкин Д. Е. — кандидат юридических наук, заместитель директора Северо-Западного института управления РАНХиГС.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бахтизин А. Р. — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, директор Центрального экономико-математического института РАН (Москва);

Елисеева И. И. — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);

Еремеев С. Г. — доктор экономических наук, профессор, ректор ЛГУ им. Пушкина, сопредседатель Российского общества политологов (Санкт-Петербург);

Комаровский В. С. — доктор философских наук, профессор, председатель Совета Учебно-методического объединения кафедр политологического профиля РАНХиГС и региональных академий государственной службы (Москва);

Макаров В. Л. — доктор физико-математических наук, профессор, академик Российской академии наук, научный руководитель Центрального экономико-математического института РАН (Москва);

Межевич Н. М. — доктор экономических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета, президент российской ассоциации прибалтийских исследований (Санкт-Петербург);

Смирнов В. А. — кандидат политических наук (Москва);

Сморгунов Л. В. — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург);

Субетто А. И. — доктор философских наук, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, президент Ноосферной общественной академии наук, вице-президент Санкт-Петербургского отделения Академии проблем качества, член Президиума Петровской академии наук и искусств (Санкт-Петербург)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Квинт В. Л. — доктор экономических наук, профессор, иностранный член Российской академии наук, почетный доктор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), председатель совета;

Крастиньш А. В. — почетный доктор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, директор Института международных экономических связей и таможи Рижского технического университета (Латвия);

Вольман Х. — PhD, доктор права, профессор (Германия);

Кармен Перес Гонсалес — доктор философии в области права, Университет им. Карлоса III (Мадрид, Испания);

Феликс Вакас Фернандес — доктор философии в области права, Университет им. Карлоса III (Мадрид, Испания)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Акопов С. В. — доктор политических наук, доцент (Санкт-Петербург);

Бесчасная А. А. — доктор социологических наук, доцент (Санкт-Петербург);

Бодрунов С. Д. — доктор экономических наук, профессор (Москва);

Ветренко И. А. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Волков В. А. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Вульфвич Р. М. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Гавра Д. П. — доктор социологических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Запорожан А. Я. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Казанцев А. А. — доктор политических наук (Москва);

Каранатова Л. Г. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Кашина М. А. — доктор политических наук, доцент (Санкт-Петербург);

Колесников В. Н. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Куклина Е. А. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Малькевич А. А. — кандидат политических наук, доцент (Санкт-Петербург);

Паутова Л. А. — доктор социологических наук, доцент (Москва);

Халин В. Г. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Ходачек В. М. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Цыгалов Ю. М. — доктор экономических наук, профессор (Москва);

Шумилов М. М. — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург)

Chief Editor: Shamakhov V. A. — Director of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), State Councilor of the Russian Federation of the 1st class (St. Petersburg), Chairman of the Editorial Council

Deputy Chief Editor: Mereshkin D. E. — PhD in Jurisprudence, Deputy Director of North-West Institute of Management of RANEPA

EDITORIAL COUNCIL

Bakhtizin A. R. — Doctor of Science (Economics), Professor, Corresponding member of the Russian Academy of Sciences, Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic Mathematical Institute

Eliseeva I. I. — Doctor of Science (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Worker of Science of the Russian Federation (St. Petersburg);

Eremeev S. G. — Doctor of Science (Economics), Professor, Rector of the Pushkin Leningrad State University, Cochairman of the Russian Association of Political Experts (St. Petersburg);

Komarovsky V. S. — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Chairman of the board of educational and methodological Association of chairs of a Political Sciences Profile of a RANEPA and regional academies of public administration (Moscow);

Makarov V. L. — Doctor of Science (Physics and Mathematics), Professor, Academician of the Russian Academy of Sciences, Academic Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic Mathematical Institute (Moscow);

Mezhevich N. M. — Doctor of Science (Economics), Professor of the St. Petersburg State University, President of Association of Baltic studies (St. Petersburg);

Smirnov V. A. — PhD in Political Sciences (Moscow);

Smorgunov L. V. — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Head of the Chair of Political Governance of the St. Petersburg State University (St. Petersburg);

Subetto A. I. — Doctor of Science (Philosophy, Economics), Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation, President of Noosphere Public Academy of Sciences, Vice-President of the St. Petersburg office of Academy of Problems of Quality, Member of Presidium of Petrovsky Academy of Sciences and Arts (St. Petersburg)

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

Kvint V. L. — Doctor of Science (Economics), Professor, Foreign Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Doctor of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow), Chairman of the Board;

Krastins A. V. — Honored Doctor of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), Professor, Director of Institute of the International Economic Relations and Customs of the Riga Technical University (Latvia);

Wolman H. — Doctor of Science (Jurisprudence), Professor (Germany);

Carmen Perez Gonzalez — Phd in Law, University Carlos III de Madrid (Spain);

Felix Vacas Fernandez — PhD in Law, the University Carlos III of Madrid (Spain)

EDITORIAL BOARD

Akopov S. V. — Doctor of Science (Political Science), Associate Professor (St. Petersburg);

Beschasnaya A. A. — Doctor of Science (Sociology), Associate Professor (St. Petersburg);

Bodrunov S. D. — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow);

Vetrenko I. A. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);

Volkov V. A. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);

Vulfovich R. M. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);

Gavra D. P. — Doctor of Science (Sociology), Professor (St. Petersburg);

Zaporojan A. Ya. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);

Kazantsev A. A. — Doctor of Science (Political Science) (Moscow);

Karanatova L. G. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);

Kashina M. A. — Doctor of Science (Political Sciences), Associate Professor (St. Petersburg);

Kolesnikov V. N. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);

Kuklina E. A. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);

Malkevich A. A. — PhD in Political Sciences, Associate Professor (St. Petersburg);

Pautova L. A. — Doctor of Science (Sociology), Associate Professor (Moscow);

Halin V. G. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);

Khodachek V. M. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);

Tsygalov Yu. M. — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow);

Shumilov M. M. — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg)

КОЛОНКА РЕДАКТОРА

- 8** **От главного редактора.** Осторожность оптимиста как характеристика Доклада Всемирного банка

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 10** **ШАМАХОВ В. А., МЕЖЕВИЧ Н. М.**
Современные информационные технологии: препятствия и помощники в принятии управленческих решений. Статья вторая. Возможности

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 17** **ГИМАТДИНОВ Р. Р.**
Поддержка экспорта на уровне регионов: опыт Республики Татарстан

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 32** **ЗАПОРОЖАН А. Я.**
Цифровой рубль ЦБ РФ
- 40** **КУКЛИНА Е. А.**
Стратегия цифровой трансформации как инструмент реализации бизнес-стратегии компании нефтегазового сектора современной России
- 54** **МИРОШНИКОВ С. Н.**
Меры по развитию инвестиционной активности как стимул экономического роста
- 60** **ШИРКО Л. М.**
Оценка экономической безопасности предприятия дорожного хозяйства

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 80** **КАТАНАНДОВ С. Л., ДЁМИН А. Ю.**
Проблемы и перспективы развития системы управления коммунальной инфраструктурой в Российской Федерации
- 94** **ГРИГОРЬЕВ В. Ю.**
Анализ уровня диверсификации (вариативности) региональных систем среднего профессионального образования

A LINEA

- 108** **СМИРНОВ П. А.**
Внешняя политика Северной Македонии и региональная безопасность на Балканах: проблемы и перспективы

- 118 ТУМАНОВ А. Д.**
Формирование стабильной системы политического управления:
структурно-функциональный и морфологический анализ
- 128 ШУЛЬЖЕНКО С. И.**
Управление публичным имуществом в Российской Федерации: базовые
правовые категории (часть 1)
- 148 ПОПОВ Н. В.**
Эволюция государственного регулирования тарифов в сфере энергетики
и ЖКХ на основе перехода к системе умного регулирования

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- 158 СОСНИЛО А. И.**
Применение технологий виртуальной реальности (VR) в менеджменте
и образовании

EDITOR'S COLUMN

- 8** **From the Chief Editor.** Optimist Caution as a Feature of the World Bank Report

CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 10** **VLADIMIR A. SHAMAKHOV, NIKOLAY M. MEZHEVICH**
Modern Information Technologies: Obstacles and Assistants in Management Decision-Making. Article Two. Opportunities

POLICY AND LAWFUL STATE

- 17** **RADIK R. GIMATDINOV**
Export Support by Regions: Experience of the Republic of Tatarstan

POWER AND ECONOMY

- 32** **ANATOLY Ya. ZAPOROZHAN**
Digital Ruble of the Central Bank of the Russian Federation
- 40** **EVGENIA A. KUKLINA**
Digital Transformation Strategy as a Tool for Implementing the Business Strategy of a Company in the Oil and Gas Sector of Modern Russia
- 54** **SERGEY N. MIROSHNIKOV**
Measures for the Development of Investment Activity as an Incentive for Economic Growth
- 60** **LARISA M. SHIRKO**
The Economic Security Assessment of a Road Facility Enterprise

SOCIETY AND REFORMS

- 80** **SERGEY L. KATANANDOV, ANDREI Yu. DEMIN**
Problems and Prospects for the Development of the Municipal Infrastructure Management System in the Russian Federation
- 94** **VALERY Yu. GRIGOREV**
Analysis of the Level of Diversification (Variability) of Regional Systems of Secondary Vocational Education

A LINEA

- 108** **PETER A. SMIRNOV**
Foreign Policy of North Macedonia and Regional Security in the Balkans: Problems and Prospects
- 119** **ANDREY D. TUMANOV**
The Formation of a Stable Political Governance: Structural-Functional and Morphological Analysis

- 128 STANISLAV I. SHULZHENKO**
Public Property Management in Russian Federation: Basic Principles. Part 1
- 148 NIKOLAI V. POPOV**
Evolution of Tariff Government Regulation in Energy and Communal Markets
on the Basis of Smart Regulation System

SCIENTIFIC LIFE

- 158 ANDREI I. SOSNILO**
Application of Virtual Reality (VR) Technologies in Management
and Education

Осторожность оптимиста как характеристика Доклада Всемирного банка

Optimist Caution as a Feature of the World Bank Report



Внимательное отношение к собственному суверенитету не означает изоляционизма. Критика международных институтов не предполагает отказ от сотрудничества с ними. Говорить об абсолютной идеологической, политической, да, строго говоря, и экономической нейтральности Всемирного банка не следует. Однако мы обязаны помнить, что Всемирный банк — это институт ООН, международной организации, высокий статус которой не только признается, но постоянно подчеркивается высшим политическим руководством Российской Федерации. Именно поэтому прогнозы, доклады Всемирного банка, посвященные России¹, критически осмысленные, являются важными источниками информации, и игнорировать их не следует. Важным достоинством докладов Всемирного банка является то, что они не только посвящены вопросам российской экономики, но и содержат достаточно интересные оценки управленческой системы. Иными

словами, Всемирный банк, разумеется, со своих позиций, но пытается подсказать нам, как совершенствовать систему управления и получить экономические эффекты.

Наше внимание к рекомендациям авторитетной организации вполне уместно. Еще одним достоинством доклада Всемирного банка является увязка глобальной экономической конъюнктуры и российской экономической ситуации. Не секрет, что проблема множества российских прогнозов в том, что российская экономика рассматривается как нечто находящееся в глобальном вакууме. Банк подчеркивает, что нет глобальных тенденций, которые не отразились бы на российской экономии-

¹ Темпы восстановления экономики в России ускоряются. специальная тема: экономическая эффективность систем социального обеспечения // Всемирный банк. Доклад об экономике России № 45. Май 2021.

ке, и что эти глобальные тенденции могут работать как на пользу России, так и против нее. В последнем Майском докладе 2021 года, собственно, именно эти-ми тезисами открывается текст первого раздела.

Далее в докладе Всемирного банка говорится о глобальной экономической активности и сделан столь приятный для нас вывод о том, что в России в начале 2021 г. темпы восстановления экономики ускоряются. Вообще же первый раздел доклада содержит множество комплиментов в адрес российской экономики, ее финансового сектора и денежно-кредитной политики. Некоторые опасения связаны с платежным балансом. Авторы указывают на то, что низкое сальдо счета текущих операций сочетается с ростом импорта товаров, и что в перспективе это может означать определенную угрозу, но и здесь ничего критичного не отмечено.

Мало внимания уделяется реальному сектору промышленности сельского хозяйства, но таковы теоретические подходы Всемирного банка, и понятно, что изменить их уже невозможно. Обращает на себя внимание вторая часть, так и названная: «Темпы восстановления экономики России ускоряются». Третья часть посвящена проблеме сокращения бедности и набору оптимальных экономических мер и мер социальной поддержки. Эксперты Всемирного банка предлагают больше внимания уделить созданию национальной программы борьбы с бедностью, с чем в общем-то трудно спорить.

Отрицает ли доклад наличие серьезных проблем, роста инфляции? Нет! Но тональность авторитетного источника никак не связана со знаменитым: «Гипс снимают — клиент уезжает».

*Директор Северо-Западного института управления РАНХиГС,
доктор экономических наук,
профессор В. А. Шамахов*

Современные информационные технологии: препятствия и помощники в принятии управленческих решений

Статья вторая

ВОЗМОЖНОСТИ¹

Шамахов В. А.¹, Межевич Н. М.², *

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Институт Европы Российской академии наук, Москва, Российская Федерация; *mez13@mail.ru

РЕФЕРАТ

Зависимость управленческих решений от информационного обеспечения — вопрос давно не дискуссионный. Однако изменяющееся качество информации формирует как новые сложности, так и новые возможности в информационно-аналитической сфере. Процесс принятия решений, который, казалось бы, должен облегчаться цифровизацией, на самом деле усложняется. В качестве одного из основных эффектов цифровизации отметим кажущуюся доступность информации. На самом деле простых фактов, создающих информационную сеть, больше не становится, более того, их становится меньше, а точнее — уменьшается их доступность. Необходимые сведения тонут в океане информационного шума. Эхо-камеры и пузыри фильтров усугубляют эту проблему. При этом малозамеченными остаются возможности, предоставляемые эффектами эхо-камер и информационных пузырей.

Ключевые слова: информация, управленческое решение, цифровизация, эхо-камера, информационный пузырь, пузырь фильтров

Для цитирования: Шамахов В. А., Межевич Н. М. Современные информационные технологии: препятствия и помощники в принятии управленческих решений. Статья вторая. Возможности // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 10–16.

Modern Information Technologies: Obstacles and Assistants in Management Decision-Making. Article Two. Opportunities

Vladimir A. Shamakhov¹, Nikolay M. Mezhevich², *

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation

²Institute of Europe of Russian Academy of Sciences; Moscow, Russian Federation; *mez13@mail.ru

ABSTRACT

The dependence of management decisions on information support is not a debatable issue for a long time. However, the changing quality of information creates both new challenges and new opportunities in the information and analytical field. The decision-making process, which would seem to be facilitated by digitalization, is actually becoming more complicated. As one of the main effects of digitalization, we note the apparent availability of information. In fact, simple facts that create an information network no longer become, moreover, they become smaller, or rather, their

¹ Первую часть см.: Шамахов В. А., Межевич Н. М. Современные информационные технологии: препятствия и помощники в принятии управленческих решений. Статья первая. Препятствия // Управленческое консультирование. 2021. № 5. С. 10–16.

availability decreases. The necessary information sinks in the ocean of information noise. Echo chambers and filter bubbles exacerbate this problem. At the same time, the possibilities provided by the effects of echo cameras and information bubbles remain low.

Keywords: information, management solution, digitalization, echo camera, information bubble, filter bubble

For citing: Shamakhov V. A., Mezhevich N. M. Modern Information Technologies: Obstacles and Assistants in Management Decision-Making. Article Two. Opportunities // Administrative consulting. 2021. N 6. P. 10–16.

Координаты современной жизни такие же, как и в прошлом: пространство и время. Понимание сложности анализа этой ситуации приводило к очевидно избыточным в своей категоричности формулировкам: «Время прекратило свое существование, пространство исчезло. Мы теперь живем в глобальной деревне... где все происходит одновременно» [8, р. 63]. Предположим, что это так, но почему углубляется дифференциация по всем параметрам? Почему формула «конца истории» стала убедительным примером полного интеллектуального провала? С нашей точки зрения, ответ лежит, в том числе, в сфере новых информационных технологий, цифровизации и цифрового неравенства.

Еще в Советском Союзе, хотя и с сильным опозданием, начали уделять внимание информационным технологиям, скорее догадываясь, чем осознанно понимая, что информация и способы ее доставки — новый вид оружия. В СССР в последние годы его существования начали появляться работы, посвященные анализу информационных эффектов, а точнее, характеру влияния информации на общественное развитие [6]. Это не удивительно, работы М. Маклюена [9] так или иначе проникали в профессиональное сообщество СССР [5]. Работавшие в аппарате ЦК КПСС, ИМЭМО АН СССР и других структурах специалисты в ряде случаев сочетали лояльность с пониманием сложности политических процессов и их зависимостью от уровня и качества информации. Тезис о том, что качественные сдвиги в истории человечества связаны с появлением новых технических средств коммуникации, не был новым и до 1991 г.

Своеобразным подтверждением является роман В. Пелевина «Generation „П“», где как в бронзе отлито: «в наше время люди узнают о том, что они думают, по телевизору». Очевидное преувеличение, особенно для начала 90-х, сегодня выглядит как признанная тенденция, только в дополнение к телевизору она работает применительно к интернету. Аксиомой является то, что «... на новом витке развития цифровых технологий одним из главных вызовов становится экспоненциальный рост количества, качества и многообразия взаимосвязей между организациями, гражданами и социально-экономическими системами, сопровождающийся скачкообразной динамикой числа транзакций и объемов обрабатываемых данных и приводящий к более сложной и синхронизированной интеграции “всех со всеми”, последствия которой еще не до конца осознаны»¹. В этом контексте необходимо оценить как негативные, так и позитивные последствия цифровизации и ее значимых информационных эффектов.

Анализ позитивных эффектов цифровизации сводился до недавнего времени (т.е. до эпидемии и пандемии) к двум общим тезисам и одному положению, непосредственно относящемуся к России. Во-первых, предполагалось, что цифровизация приведет к росту производительности труда и общего благосостояния. «Ожидается, что цифровизация и интеллектуальная автоматизация обеспечат до 14%

¹ Что такое цифровая экономика? Тренды, компетенции, измерение : докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Г.И. Абдрахманова, К.О. Вишневецкий, Л.М. Гохберг и др.; науч. ред. Л.М. Гохберг ; Нац. иссл. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 4.

прироста мирового ВВП к 2030 г., что эквивалентно приблизительно 15 трлн долл. США в сегодняшнем выражении»¹. Предполагалось, что мир станет богаче, но этого не произошло. Во-вторых, факт качественного увеличения объема информации очевиден, а скорость доставки информации многократно увеличилась, но изменился ли общий уровень образованности? Ответ очевиден — нет. Более того, не исключена версия о том, что уровень образованности и качество работы с информацией упали. Классическое образование было институционально оформлено. К примеру, историк точно знал, что он становится таковым после работы в архиве, географ и археолог должен был съездить «в поле», будущий врач догадывался о том, что легендарный завтрак в морге на самом деле просто тест на профессию. Объем информации был очень важен, но еще важнее была форма ее подачи. Так формируется обратная зависимость между количеством информации и степенью ее доступности, а также степенью адекватности восприятия информации, так называемый информационный парадокс [10].

Сюжет, связанный с Россией — далее.

Следующий важный момент: для профессионального становления важен не только набор простых фактов, но и процедура, может быть даже ритуал, ознакомления с ними. Поход в архив процедурно способствует серьезному отношению к получаемому знанию. Если же информация сама приходит в телефон или компьютер, то отношение к ней изначально другое. Восприятие ее ценности и уникальности снижается. Общение с коллегами, работающими в высшей и средней школе, свидетельствует о том, что навыки работы с информацией стремительно утрачиваются. Требование убрать учебник с парты становится излишним. Обучающийся не может найти требуемую информацию, имея необходимый учебник. Технология советских шпаргалок, некоторые из которых могли бы украсить музей КГБ, утрачена. Более того, появление «Алисы» от «Яндекса» показало то, что проблемой является как формулировка запроса на информацию, так и восприятие ответа, в том случае, если все-таки корректный запрос получился. Однако было бы большим упрощением предполагать, что это только критика цифровизации. Умение работать с информацией, хранящейся и передаваемой в цифре, ставит соответствующего школьника, эксперта, ученого в преимущественное положение. Вопрос в другом: может ли человек, не умеющий работать с информацией в классической форме, эффективно работать с цифровой информацией? С точки зрения авторов данной статьи — нет. Таким образом, цифровизация углубляет неравенство. Тот, кто в обычном варианте ограничился бы комиксами, в цифровую эпоху перейдет на «TikTok», соответственно, тот, кто умеет работать с архивной коллекцией, сможет использовать преимущества цифрового формата в РГАСПИ. Посмотреть «Макбет» Уильяма Шекспира в постановке Royal Opera House Covent Garden можно по телевизору, но очередь выстраивается для того, чтобы отдать 200–300 фунтов формально за тот же набор информации.

Перед нами иллюстрация того, что «технологические возможности современного информационного общества и вправду позволяют поддерживать виртуальную реальность даже низкого качества и уровня проработанности (как, например, истории про вездесущих Петрова и Боширова) довольно долго, — достаточно для того, чтобы решать текущие политические задачи, а среднесрочные издержки сейчас, кажется, мало кого интересуют»². Из этого следует, что нам надо выводить наших оппонентов на понимание ответственности за сегодняшние провокации в средне-

¹ Глобальное исследование цифровых операций в 2018 г. «Цифровые чемпионы» [Электронный ресурс] // PricewaterhouseCoopers, 2018. URL: <https://www.pwc.ru/ru/iot/digital-champions.pdf>. С. 8.

² Евстафьев Д. Информационное общество как социальная «черная дыра» [Электронный ресурс]. URL: <https://fitzroyomag.com/trendsetting/informacionnoe-obshhestvo-kak-socialnaja-chjornaja-dyra/>.

срочной и долгосрочной перспективе. К сожалению, проблема в том, что Д. Евстафьев пишет не о потенциальной угрозе, а о полностью сформировавшейся тенденции: «Превращение политических коммуникаций в часть рутинного информационного потока создает риск переноса в этот сегмент информационного общества манипулятивных сюжетов в неуправляемом режиме» [3, с. 149]. Ситуация с «отравлениями» последних лет убедительно подтверждает данную тенденцию развития информационного общества. Так называемый фактчекинг ситуацию не спасает, так как для его оправдания как метода используется подтасовка фактов с политической мотивировкой. «Проверка фактов все же может способствовать меньшему распространению фальшивых новостей, и создание даже очень небольшого препятствия для republication недостоверной информации значительно уменьшает ее хождение. Именно к такой стратегии прибегла социальная сеть Twitter во время кампании по выборам президента США в 2020 г., когда для доступа к „твитам“, содержащим ложные или весьма спорные утверждения, от пользователей потребовалось дополнительное нажатие кнопки мыши»¹. Так, Всемирный банк, структура, успешно старающаяся быть нейтральной в целом ряде ответственных случаев, откликнулась на то, что президента США фактически вычистили из соцсетей. «Информационное общество перемещает человека в искусственно созданную им же информационную среду, которая начинает предъявлять к нему свои собственные требования во всех сферах жизнедеятельности, в том числе в сфере политических отношений» [4, с. 68].

Действительно, с точки зрения здравого смысла люди используют интернет, чтобы расширить свое знание, но на практике некий «условный высший разум», а на самом деле вполне конкретные, но неизвестные люди, адаптируют информацию, исходя из их собственных интересов. Фактически люди «переселяются в эхо-камеры», что приводит к поляризации общества, а значит, внешней и внутренней политики.

Формально этот механизм называется таргетированная реклама, но, обращенная к политике, она дает более масштабные эффекты. Таргетированная реклама в бизнесе приводит к тому, что потребитель предпочтет ноутбук LG DELL-у, и тем самым получит не совсем тот продукт, который ему требуется. В политике потери могут быть более масштабные, индивидуум, к примеру, может проголосовать за политическую партию, заведомо не отражающую его интересы. Справедливости ради надо отметить, что эффект эхо-камеры не объяснить в том случае, если у индивидуума изначально не было политических предпочтений. К примеру, если постить только котиков, трудно ожидать от Фейсбука 100% предложения коммунистов в друзья. Более вероятно радикализация убеждений, без эхо-камеры люди могли занять более умеренную позицию. Все это происходит на фоне «синдрома информационной усталости» для общества в целом и отдельного человека, политической защищенности личности и общества. Человек попадает в информационное окружение, шансы на прорыв которого есть только у профессионалов. Ресурсы освоения информации в этих условиях весьма ограничены. Эхо-камера и пузырь фильтров в этих условиях позиционируются как неизбежное, но меньшее зло.

* * *

Отметим далее, что критика цифровизации достаточно маргинальна и напоминает попытку остановить прогресс. Однако критика эффектов эхо-камеры преобладает в экспертной среде; с нашей точки зрения, следует уделить внимание по-

¹ Данные, цифровизация и государственное управление. Управление главного экономиста. Всемирный банк, 2021. С. 112.

ложительным эффектам эхо-камер и пузырей фильтров как для аналитической работы, так и для принятия решений в управленческой системе в целом. Вопрос о положительных эффектах цифровизации в целом — не стоит. Любой человек, хоть раз воспользовавшийся сайтом «Госуслуги», может это подтвердить. Вопрос несколько иной: как проблемная составляющая объективно существующего явления может помочь в принятии управленческих решений? Для того, чтобы найти положительные эффекты у таких явлений как эхо-камера и пузыри фильтров, следует использовать их недостатки. Указанные информационные эффекты ограничивают подачу информации? Отлично! При решении аналитических задач особо сложного класса сложную проблему следует разбить на простые. И для получения выверенного прогноза сложная задача должна быть разделена на условно простые. Должна быть искусственно создана ситуация пузыря фильтров и жесткой эхо-камеры.

К примеру, при организации ситуационного анализа с проходом британского эсминца через территориальные воды России необходимо создание искусственного пузыря фильтров и принудительное разделение участников анализа по этим «пузырям». Например, в военно-технический пузырь должны быть помещены люди, не только не читавшие «Августовские пушки» Барбары Такман, но даже не знающие даты Первой мировой войны. Зато они обязаны знать, что такое ФАБ-250, что она может и что не может. Эти специалисты знают и то, что ФАБ-250 может весить как 250 кг, так и то, что этот показатель меняется от 227 до 266 кг. При этом риски Третьей мировой войны и специфику британской системы принятия внешнеполитических решений они обязаны сознательно игнорировать. Для погружения в образ участников можно не только кормить макаронами по-флотски, но и обеспечить им информационный контакт с лучшими техническими специалистами.

Вторая экспертная группа работает в другом «пузыре», в интересах дела она может перейти на английский, но главное в том, что систему принятия внешнеполитических решений в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии они должны знать не хуже самих британцев. При этом знание технических возможностей противокорабельных средств в этой группе представляется излишним.

Проблема в том, что попытка одновременного анализа разнонаправленной информации из различных сфер жизни и построение в уме некоего результата может быть успешно только на уровне гения, обычного таланта здесь недостаточно. В этих условиях искусственные пузыри фильтров могут способствовать сплочению экспертного коллектива и отсечению избыточной информации. И лишь на следующем этапе ситуационного анализа изолированные группы встречаются, объединяются и переходят на новый уровень работы.

Следующая проблема, которая может стать достижением: результаты выдачи поисковых запросов Google и Яндекс могут очень сильно различаться по регионам мира, это в известной степени напоминает ситуацию с Макдоналдсом, который заботливо оберегает потребителей в Индии от говядины, в мусульманских странах от свинины, делает акцент на рыбе и морепродуктах в других регионах мира. В случае работы через аккаунт проявляется зависимость от политических предпочтений пользователя. Представление о поисковых системах как нейтральных передатчиках информации ошибочно. Результаты выдачи не только отражают экономические интересы медиагиганта, но и политические предпочтения. Аналогичным образом работает Фейсбук, заботливо предлагающий друзей исходя из предпочтений, уже выраженных пользователем. При этом сети, блоги, площадки, форумы активно помогают человеку создавать свое персональное информационное пространство, «помогая» формировать внешний мир, который на самом деле является внутренним. Сеть «схватывает» предпочтения личности в экономике и политике и далее начинает подбирать факты и интерпретировать события. Однако это об-

стоятельство можно использовать для более эффективного сбора и анализа информации, подставляя нужный регион в VPN и заранее отсекая избыточную и ненужную информацию.

Еще один эффект эхо-камеры и пузырей фильтров — возможность быстрого формирования команды экспертов-единомышленников в Фейсбуке.

* * *

Перейдем к оценке ситуации в России и попытаемся выявить специфику рассматриваемой проблемы применительно к нашей стране. Укажем на то, что «цифровизация, которую мы трактуем как использование возможностей онлайн и инновационных цифровых технологий всеми участниками экономической системы от отдельных людей до крупных компаний и государств, — необходимое условие сохранения конкурентоспособности для всех стран. Но для России, с учетом ее новой экономической реальности, это уникальный шанс переориентировать экономику, обеспечить ее долгосрочную устойчивость»¹. В принципе, верный тезис, но как и куда планируется «переориентировать» экономику? «Подавляющее большинство экспертов убеждены в том, что стратегический прорыв России в число мировых лидеров возможен при условии активного освоения и внедрения цифровых технологий во всех сферах социально-экономического развития страны» [7]. Опять же согласимся, но разве цифровизация это единственное условие развития? Следующий момент: Россия не может пассивно воспринимать формирующиеся угрозы. В текущих условиях она — цель. Контроль за информационной политикой в России — не менее, а возможно и более важен, чем Стратегические ядерные силы. Возможно, следует учесть лучшие практики Европейского союза и ввести «...общие правила контроля вредоносного контента, способного помочь в борьбе с распространением в ЕС террористической и экстремистской пропаганды, фишинга и других средств социальной инженерии, что необходимо для защиты прав и свобод граждан» [1, с. 6]. «Контроль для свободы», формула, кажущаяся парадоксом, на самом деле объективная реальность текущего момента. Ограничения, создаваемые существующей глобальной финансовой инфраструктурой, начнут стимулировать создание множества альтернативных информационно-финансовых сетей [2, с. 7]. Россия должна стать центром одной из этих альтернативных сетей.

Литература

1. Базаркина Д. Ю. Новые инструменты Европейского союза в борьбе с дезинформацией // Аналитические записки Института Европы РАН. 2021. № 19 (249).
2. Десаи Р., Хадсон М. За пределами долларовой кредитократии: геополитическая экономика // Валдайские записки. 2021. № 116. 06.07.2021.
3. Евстафьев Д. Г. Развитие информационного общества в 2018–2020 годах: новые тенденции // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 2. С. 143–158.
4. Кирсанов А. И. Информационная культура — стратегический ресурс политической безопасности личности в информационном пространстве // *Власть*. 2021. Т. 29, № 2. С. 62–70.
5. Нэбитт Дж., Эбурдин П. Что нас ждет в 90-е годы : Мегатенденции. Год 2000 : Десять новых направлений на 90-е гг. М. : Республика, 1992. 416 с.
6. Урсул А. Д. Информатизация общества: введение в социальную информатику. М. : Академия общественных наук при ЦК КПСС, 1990.
7. *Цифровизация: завтра началось вчера* / М. И. Бесхмельницин, С. В. Рогачев [и др.] ; ФНИСЦ РАН. М. : Проспект, 2020. 32 с.
8. McLuhan M. *The Medium is the Massage: An Inventory of Effects*. N.Y. : Gingko Press, 2002.
9. McLuhan M. *Understanding Media: The Extensions of Man*. N.Y. : McGraw Hill, 1964.

¹ Россия онлайн? Догнать нельзя отстать. Boston Consulting Group (BCG). Июнь 2016. С. 5.

10. Orman L. Information Paradox: Drowning in Information, Starving for Knowledge // IEEE Technology and Society Magazine. 2015. N 34 (4). P. 63–73.

Об авторах:

Шамахов Владимир Александрович, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

Межевич Николай Маратович, главный научный сотрудник Института Европы РАН (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; mez13@mail.ru

References

1. Bazarkina D.Yu. New tools of the European Union in the fight against misinformation // Analytical notes of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences [Analiticheskie zapiski Instituta Evropy RAN]. 2021. N 19 (249). (In rus).
2. Desai R., Hudson M. Beyond Dollar Credit: Geopolitical Economics // Valdai Notes [Valdaiskie zapiski]. 2021. N 116. 06.07.2021. (In rus).
3. Evstafiev D.G. Development of the information society in 2018–2020: new trends // Ars Administrandi (The art of management) [Ars Administrandi (Iskusstvo upravleniya)]. 2021. Vol. 13, N 2. P. 143–158. (In rus).
4. Kirsanov A. I. Information culture is a strategic resource of political security of the individual in the information space // Power [Vlast']. 2021. Vol. 29, N 2. P. 62–70. (In rus).
5. Naisbitt J., Aburdene P. What awaits us in the 90s: Megatendence. Year 2000: Ten new directions in the 90s. M.: Republic, 1992. 416 p. (In rus).
6. Ursul A. D. Informatization of society: introduction to social informatics. M.: Academy of Social Sciences under the Central Committee of the CPSU, 1990. (In rus).
7. Digitalization: tomorrow began yesterday / M. I. Beskhmel'nitsin, S. V. Rogachev [and others] ; FCTAS RAS. M.: Prospect, 2020. 32 p. (In rus).
8. McLuhan M. The Medium is the Massage: An Inventory of Effects. N.Y. : Gingko Press, 2002.
9. McLuhan M. Understanding Media: The Extensions of Man. N.Y. : McGraw Hill, 1964.
10. Orman L. Information Paradox: Drowning in Information, Starving for Knowledge // IEEE Technology and Society Magazine. 2015. N 34 (4). P. 63–73.

About the authors:

Vladimir A. Shamakhov, Director of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhov-va@ranepa.ru

Nikolay M. Mezhevich, Chief Researcher of Institute of Europe of RAS (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; mez13@mail.ru

Поддержка экспорта на уровне регионов: опыт Республики Татарстан

Гиматдинов Р. Р.

Представительство АО «Российский экспортный центр», г. Стамбул, Турция; rg.kzn@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье обосновывается важность участия субъектов федерации в формировании экспортного потенциала территорий и определяются основные направления поддержки экспортеров на региональном уровне.

Проведен анализ представленных в научной литературе подходов к развитию инфраструктуры содействия экспорту, реализации и обеспечения эффективности мер поддержки экспортеров, наращивания экспортного потенциала, внедрения современных технологий организации продаж. Деятельность Республики Татарстан по содействию экспорту классифицирована согласно выделенным в работе основным направлениям. Описаны практики Республики Татарстан по формированию и реализации экспортного потенциала, представляющие интерес для изучения и внедрения другими субъектами Российской Федерации.

К актуальным направлениям дальнейшей работы отнесены реализация программно-целевого подхода к поддержке экспорта субъектов малого и среднего предпринимательства, совершенствование форматов дистанционной торговли и продвижения товаров, активизация взаимодействия с торговыми представительствами Российской Федерации и зарубежными представительствами Российского экспортного центра.

Ключевые слова: экспорт, конкурентоспособность, регионы, меры поддержки, продвижение продукции

Для цитирования: Гиматдинов Р. Р. Поддержка экспорта на уровне регионов: опыт Республики Татарстан // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 17–31.

Export Support by Regions: Experience of the Republic of Tatarstan

Radik R. Gimatdinov

Representative office of JSC «Russian Export Center», Istanbul, Turkey; rg.kzn@mail.ru

ABSTRACT

The article presents an argument for participation of federative units in the formation of the territories' export potential and determines the main directions of organizing support for exporters on regional level.

Article studies the variety of approaches described in the scientific literature to the forming of infrastructure for export development, implementation and ensuring the effectiveness of measures to support exporters, building up export potential, assimilation of modern technologies for sales organization. The export promotion activities of the Republic of Tatarstan are classified according to the main trends identified in the work. There are described practices of the Republic of Tatarstan on the formation and implementation of export potential, which are of interest for study and implementation by other constituent entities of the Russian Federations.

Topical areas of further work include the implementation of a program-targeted approach for supporting the export of small and medium-sized businesses, improving the forms of on-line sailing and promoting goods, enhancing interaction with trade missions of the Russian Federation and foreign missions of the Russian Export Center.

Keywords: export, competitiveness, regions, support measures, product promotion

For citing: Gimatdinov R. R. Export support by regions: experience of the Republic of Tatarstan // Administrative consulting. 2021. No. 6. P. 17–31.

Введение

Вопросы поддержки экспорта, диверсификации его товарной номенклатуры с акцентом на увеличение доли продукции с высокой степенью переработки относятся к приоритетам внешнеэкономической политики Российской Федерации. Нарастание добавленной стоимости, создаваемой в отечественной экономике, является ключевой целью разрабатываемой Минэкономразвития России Внешнеэкономической стратегии Российской Федерации до 2030 г.¹ Развитие российских институтов и мер поддержки экспорта ведется в рамках реализации задач, поставленных Президентом Российской Федерации в майском указе 2018 г.²

Внедрение экспортоориентированной модели производственной политики является мощным драйвером социально-экономического развития. Оно способствует повышению конкурентоспособности экономики, формированию высоких профессиональных стандартов в различных отраслях, созданию новых рабочих мест, росту реальных доходов граждан и повышению внутреннего платежеспособного спроса. Например, даже в условиях экономического кризиса 2008 г. увеличение экспортного потенциала США привело к появлению 2,7 млн новых рабочих мест [6, с. 121]. Развитость экспортных компетенций, в свою очередь, сейчас относится к одной из ключевых характеристик качества человеческого капитала [8, с. 177].

Работа российских экспортеров испытывает серьезное воздействие внешних факторов. Интеграция в систему мировых хозяйственных связей усиливает экономическую зависимость от ситуации на нестабильных в последние годы глобальных товарных и финансовых рынках. Воссоединение Крыма с Россией привело к осложнению международной обстановки и переходу ряда развитых стран к политике введения антироссийских санкций, большая часть которых имеет экономическую направленность. При этом четко просматриваются цели ограничения доступа российской продукции на внешние рынки, создания препятствий отечественным предприятиям в привлечении передовых технологий и инвестиций, развитии международной кооперации. Уже со второй половины 2014 г. США и ЕС перешли к санкциям в отношении отдельных секторов российской экономики [5, с. 545].

В данной ситуации принципиальное значение приобретает выстраивание эффективной системы государственной поддержки экспортеров, способствующей повышению конкурентоспособности производимой продукции, выходу предприятий на международные рынки, сопровождению экспортных сделок.

Целью исследования является подтверждение гипотезы о существенной роли регионов в обеспечении успеха экспортных продаж. Данное утверждение основывается на том, что производство ведется в конкретных условиях субъектов федерации, а экспортная деятельность предприятий строится с учетом географических факторов и приоритетных направлений международного сотрудничества каждого региона.

Природно-географические характеристики экспортного потенциала отдельных регионов в составе нашей огромной страны, отражающие наличие природных ресурсов, востребованных на мировых рынках, или выгодное транспортно-логистическое расположение относятся к числу их неизменных сравнительных преимуществ

¹ Разработка стратегических документов в сфере внешнеэкономической деятельности (презентация) // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya_deyatelnost/ (дата обращения: 10.03.2021).

² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027/page/1> (дата обращения: 10.03.2021).

в глобальной экономике [18, с. 107]. Среди вариативных характеристик экспортного потенциала — наличие конкурентоспособных секторов экономики, квалифицированной рабочей силы и другие особенности, проявляющиеся в ходе экономической и социальной эволюции регионов.

Важность качественной проработки и эффективной реализации государственных программ поддержки экспорта подтверждается существенным разбросом оценок их результативности. Если одни исследователи отмечают положительное влияние программ поддержки экспорта на рост его объемов [17], то другие фиксируют незначительное или слабое влияние их реализации [12]. Недостаточная государственная поддержка признается одним из наиболее существенных факторов ограничения экспорта, наряду с низкой конкурентоспособностью. Одновременно экспортоориентированность компаний относится к важным факторам долгосрочного стабильного развития бизнеса [14; 22].

Исследуя меры государственной поддержки развития экспортного потенциала, отечественные исследователи признают, что российская экономика нуждается в эффективной промышленной политике, стимулирующей товарную и географическую диверсификацию экспорта [1, с. 2003]. Высоко оценивая усилия Российской Федерации по созданию нормативно-правовых основ регулирования и поддержки экспорта, эксперты одновременно обращают внимание на существенные недостатки и противоречия в имеющейся законодательной базе [16, с. 30].

Изучение статистических данных подтверждает недостаточную эффективность деятельности российских участников внешней торговли из-за низкой конкурентоспособности самих товаров и недостаточно квалифицированного их продвижения на новых рынках. Несмотря на динамичное развитие системы стимулирования российского экспорта, к настоящему времени многие его проблемные вопросы остаются открытыми и даже носят полемический характер [8, с. 170–171]. Особого внимания требует дефицит специальных инструментов мобилизации экспортного потенциала субъектов малого и среднего предпринимательства, а также российских регионов в целом [9, с. 15].

В настоящей работе анализ основных направлений содействия экспорту, повышения эффективности взаимодействия региональных органов власти и институтов поддержки экспортно ориентированных предприятий проводится на основе сопоставления международного и российского опыта с практикой развития экспортной деятельности Республики Татарстан. Регион имеет динамично развивающуюся многоотраслевую экономику, успешно участвует в международной кооперации и демонстрирует высокий уровень поддержки участников внешнеэкономических связей.

Материалы и методы

В работе используется сравнительный метод изучения отечественной и зарубежной практики для исследования факторов, определяющих экспортную политику на уровне субъектов Российской Федерации, а также структурно-функциональный анализ наиболее актуальных направлений деятельности региональных институтов поддержки экспорта, организации взаимодействия с профильными федеральными структурами.

Результаты

Развитие инфраструктуры поддержки экспорта

В основе эффективности функционирования системы поддержки экспорта лежит совместная работа регионов с федеральными институтами поддержки экспорта,

налаживание механизмов обратной связи с участниками внешнеэкономической деятельности.

Масштабные процессы политической децентрализации и глобализации способствуют становлению многоуровневой системы содействия экспорту. Многолетний опыт французского региона Рона-Альпы подтверждает, что территориальные структуры развития внешнеэкономической деятельности во многом способствуют реализации программ финансовой поддержки предприятий-экспортеров [7, с. 20]. Государству отводится роль национального регулятора и координатора в рамках международной торговой системы.

В Российской Федерации базовым институтом поддержки экспорта является АО «Российский экспортный центр» (далее — РЭЦ), работа которого опирается на динамично растущую сеть центров поддержки экспорта в субъектах РФ и представительства РЭЦ за рубежом. Совместно с Минэкономразвития России РЭЦ разрабатывает стандарты предоставления услуг экспортерам и координирует их реализацию в рамках общей инфраструктуры поддержки экспорта.

Развивая внешнеэкономические связи в рамках единой российской внешней политики, Республика Татарстан ориентируется на координацию и поддержку со стороны федеральных органов власти. В 2016 г. Правительство Республики Татарстан подписало соглашение с АО «Российский экспортный центр» о сотрудничестве в сфере развития экспортной деятельности. Оно направлено на реализацию государственной политики поддержки экспорта, а также создание в регионе «одного окна» для обеспечения взаимодействия с экспортерами из числа субъектов малого и среднего предпринимательства.

В 2017 г. между Правительством Республики Татарстан и РЭЦ было подписано еще одно соглашение — о создании пилотного центра консультационной поддержки экспорта продукции агропромышленного комплекса региона. Реализация соглашения возложена на региональный Центр координации поддержки экспортно ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства в Республике Татарстан (далее — Центр поддержки экспорта РТ) и Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Татарстан.

Центр поддержки экспорта РТ является структурным подразделением некоммерческой организации Фонд поддержки предпринимательства Республики Татарстан, подведомственной региональному министерству экономики. Деятельность Центра поддержки экспорта РТ направлена на продвижение экспорта субъектов среднего и малого предпринимательства в рамках региональных программ, содействие в доступе к мерам поддержки экспортеров по линии РЭЦ.

В 2018 г. был создан Экспортный совет Республики Татарстан, который возглавил Президент Республики Татарстан Р. Н. Минниханов. В состав этого коллегиального органа вошли представители органов власти и организаций, обеспечивающие взаимодействие с экспортно ориентированными предприятиями.

К задачам Экспортного совета отнесены¹:

- разработка стратегии развития экспортной деятельности и мер по ее реализации;
- взаимодействие с экспортерами;
- уменьшение административных и иных барьеров в экспортной деятельности.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации В. В. Путина по наращиванию объемов экспорта несырьевых неэнергетических товаров в 2018 году принята «Стратегия по обеспечению благоприятных условий для развития экс-

¹ Указ Президента Республики Татарстан от 21.04.2018 № УП-326 «Об образовании экспортного совета Республики Татарстан» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: https://pravo.tatarstan.ru/president/ukaz.htm?npa_id=217171 (дата обращения: 10.03.2021).

портной деятельности в Республике Татарстан до 2025 года» (Стратегия развития экспорта в РТ)¹.

Принятие государственной программы Республики Татарстан по реализации указанной стратегии с учетом Регионального экспортного стандарта 2.0 ожидается в 2021 г. Задержка в разработке программы была связана с переключением акцентов работы государственных органов власти на борьбу с распространением коронавирусной инфекции и преодолению негативных последствий пандемии для экономики.

В декабре 2020 г. в рамках Международного экспортного форума «Сделано в России», организованного АО «Российский экспортный центр» и Фондом «Росконгресс», Президент Республики Татарстан Р.Н. Минниханов отметил, что развитию внешнеторговой деятельности республики со 130 странами мира способствует расположение региона в экономически развитой части страны, на пересечении транзитных торговых путей. Татарстан исторически был связующим звеном между Западом и Востоком, накопил хорошие традиции торговых и культурных отношений с разными странами и народами. В последние годы около половины объемов продукции татарстанских предприятий ориентировано на экспорт².

Поддержкой делового сотрудничества занимается правительство республики и органы местного самоуправления. Особое внимание данным вопросам уделяется в ходе зарубежных визитов и переговоров с иностранными делегациями, к участию в которых традиционно привлекаются представители бизнеса. В программах официальных зарубежных визитов часто предусматривается проведение деловых форумов и круглых столов предпринимателей.

Конструктивное взаимодействие с федеральными органами власти и активная работа Республики Татарстан в сфере международного сотрудничества способствует поддержке совместных проектов со стороны политических лидеров зарубежных государств. Татарстанские делегации принимаются на самом высоком уровне во многих странах. Республика укрепляет международные официальные контакты на уровне регионов и местных властей, что в последние годы становится важным фактором развития внешних связей.

Республика Татарстан продуктивно использует для представления региональных интересов на федеральном уровне возможности таких органов, как формируемый Президентом России Государственный Совет РФ, Совет глав субъектов при МИД России, институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, депутатов в обеих палатах Федерального собрания РФ. В резолюциях многочисленных общероссийских и международных форумов, проводимых на территории республики, отражаются актуальные вопросы международного сотрудничества регионов.

Республика Татарстан принимает международные мероприятия самого высокого уровня. Среди них саммит глав СНГ 2005 г., саммит глав правительств СНГ 2017 г., визиты глав государств и правительств иностранных государств. В Казани проходят заседания российско-зарубежных межправительственных комиссий по сотрудничеству. В период с 2009 г. в столице республики прошло около 20 мероприятий уровня межправительственных комиссий и рабочих групп России с иностранными государствами. При проведении в регионе мероприятий подобного уровня откры-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027/page/1> (дата обращения: 10.03.2021).

² Рустам Минниханов: Порядка половины объемов татарстанской продукции идет на экспорт, 9 декабря 2020 г. // Официальный сайт Президента Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <https://president.tatarstan.ru/index.htm/news/1885123.htm> (дата обращения: 10.03.2021).

ваются новые возможности для презентации экономического и инвестиционного потенциала республики, налаживания важных деловых контактов, продвижения совместных проектов.

Татарстан имеет опыт создания «диагональных» межправительственных комиссий, совместных/рабочих групп республики со странами СНГ. Подобные двусторонние структуры созданы с Азербайджаном, Беларусью, Казахстаном, Туркменистаном и Узбекистаном. Регулярная работа в формате совместных рабочих групп повышает эффективность экономического сотрудничества.

Экономическое сотрудничество со странами СНГ представляет для Татарстана особый интерес, так как экспорт в данном направлении характеризуется широкой номенклатурой товаров с высокой добавленной стоимостью. Республика поставляет в ближнее зарубежье продукцию транспортного машиностроения, химической и нефтехимической отраслей, энергетическое оборудование, товары народного потребления и продукты питания.

Развитию комплекса международных и внешнеэкономических связей Татарстана способствуют дипломатические учреждения, работающие в Казани: генконсульства Турции, Ирана, Казахстана, Венгрии, Китая, Узбекистана, Туркменистана, отделение Посольства Республики Беларусь. По числу работающих в Казани дипломатических представительств иностранных государств республика занимает лидирующие позиции в Приволжском федеральном округе.

Республика Татарстан имеет развитый институт представительств на территориях иностранных государств, который создавался более 25 лет [3]. Наличие представительств за рубежом открывает дополнительные возможности для продвижения экспорта. В индикаторы эффективности работы представительств Татарстана за рубежом включена оценка числа экспортных контрактов, заключенных при содействии представительств республики.

Последовательная работа Татарстана по укреплению международной интеграции в ряде случаев приобретает проактивный характер. Например, на фоне информации, что Саудовская Аравия из-за чрезмерных расходов на орошаемое земледелие и недостаток пресной воды планирует полностью переориентироваться на импорт продовольствия [9, с. 11], в 2020 г на межгосударственном уровне принимается решение об открытии в Казани еще одного дипломатического представительства — Генерального консульства Саудовской Аравии. Этому решению способствовала многолетняя активная работа Республики Татарстан в рамках Группы стратегического видения «Россия — исламский мир» [4], а также встреча Президента Республики Татарстан Р. Н. Минниханова с Королем Саудовской Аравии Салманом бин Абдель Азизом Аль-Саудом в феврале 2017 г. Заметим, что продукция АПК является важной составляющей экспорта региона.

Продвижению продукции татарстанских производителей в государства исламского мира уделяется особое внимание. Татарстан участвует в укреплении отношений России с мусульманскими странами. По поручению Президента РФ В. В. Путина под председательством Р. Н. Минниханова осуществляется деятельность Группы стратегического видения «Россия — исламский мир», в рамках которой реализуется множество проектов экономической и гуманитарной направленности.

В Татарстане действует главная площадка экономического взаимодействия Российской Федерации и стран исламского мира — ежегодный форум KazanSummit. XII форум KazanSummit объединил 3,5 тысячи представителей международных организаций, органов государственной власти, инвесторов и бизнесменов из 72 стран мира. По мнению многих экспертов, площадка KazanSummit имеет хорошие перспективы для укрепления торгово-экономических, научно-технических, социальных и культурных связей России и стран Организации исламского сотрудничества.

В традиционном для Республики Татарстан восточном направлении внешних связей осуществляется экспорт продукции транспортного машиностроения, развивается инвестиционное сотрудничество. Торгово-экономические связи с Турцией имеют многолетнюю историю успешной работы, включая создание на территории Татарстана 10 крупных заводов, выпускающих продукцию, востребованную не только на внутреннем, но и на внешних рынках.

Еще одно направление, представляющее большой интерес для экспортеров, — динамично растущие рынки густонаселенных стран Азии, демонстрирующие спрос на российскую промышленную и аграрную продукцию на фоне увеличения доли среднего класса и потребительских расходов [9, с. 3]. Межгосударственные институты содействия участию внешнеэкономическому сотрудничеству на уровне регионов формируются в рамках ШОС, БРИКС, других международных союзов и объединений с участием России.

Меры поддержки экспорта

При рассмотрении различных форм поддержки экспортеров, как правило, выделяются меры финансовой поддержки (субсидии, льготные кредиты, страхование, гарантии по обязательствам экспортеров) и нефинансовые меры, среди которых — организационные и информационные услуги, консалтинг.

Также можно разделить направления государственной поддержки общего характера, которые, как правило, имеют форму законодательных и нормативных актов, решений региональных и территориальных органов власти, и меры целевого или секторального характера, когда поддерживается или регулируется экспортная деятельность ограниченного круга производителей [1, с. 1997]. К целевым мерам можно отнести, например, освобождение транспортных средств, производимых в России для последующего экспорта, от уплаты утилизационного сбора.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что наибольшую эффективность имеют целевые программы, ориентированные на решение конкретных проблем, с которыми сталкиваются экспортеры, учитывающие их фактический потенциал. При этом меры поддержки экспортеров финансового и информационного типа могут быть взаимосвязаны, ориентируясь на решение одних и тех же задач, например, на организацию маркетинговой деятельности компаний [24, с. 131, 135].

Важность четкого ориентирования мер государственной поддержки можно проследить на примере повышения международной репутации экспортной продукции. Значимость этой работы подтверждается тем, что перемещение на одну позицию вверх в рейтинге стран по качеству продукции приводит к росту экспорта на 2%. При этом положение в рейтинге качества производимой продукции имеет большое значение для экспорта товаров высокой степени обработки — продукции машиностроения, мебели, текстиля или продуктов питания, а для продажи сырья и однородных товаров, например, металлов, это не так принципиально [15, с. 378, 394]. Соответственно, разработка мер повышения доверия к российской продукции должна в первую очередь ориентироваться на товары с высокой добавленной стоимостью.

В качестве примера эффективного брендинга высокотехнологичной экспортной продукции можно привести успешное участие в ралли-рейде «Дакар» автомобилями КАМАЗ, которые в январе 2021 г. стали 18-кратными победителями в зачете грузовиков этого самого престижного в мире ралли. Поскольку «КАМАЗ-мастер» позиционируется как российская команда, это способствует повышению интереса к отечественной автомобильной промышленности в целом.

Одним из наиболее распространенных способов расширения рынка сбыта является производство товаров под известными мировыми брендами. Например, татарстанские предприятия, производящие коммерческие автомобили «Форд», бытовую технику «Хайер», тепловую изоляцию Rockwool могут обоснованно рас-

считывать на успешное продвижение своей продукции в странах ближнего зарубежья.

Сертификация агропромышленной продукции по стандарту «Халяль» открывает рынки мусульманских стран. Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Татарстан планирует к 2024 г. удвоить экспорт продукции стандарта «Халяль»¹.

Привлечению потенциальных потребителей способствует участие в программе добровольной сертификации «Made in Russia» Российского экспортного центра.

В большинстве стран мира особое внимание уделяется мерам финансовой поддержки экспортеров. Среди них — участие государственных институтов в улучшении условий долгосрочного заимствования для экспортеров, практикуемое в развитых странах [6, с. 122].

Наиболее выражена корреляция затрат на поддержку экспорта с ростом его объемов проявляется в развивающихся странах. Если в Соединенных Штатах Америки 1 млн долл. затрат на поддержку экспорта способствует его росту на 1,5–2 млн долл., то в Индии это соотношение уже составляет 1 к 10 [10, с. 72]. Большое значение мер поддержки экспорта для развивающихся экономик, к которым можно отнести и российскую, можно объяснить ограниченностью ресурсов предприятий, выходящих на внешние рынки.

Исследования деятельности китайских компаний-экспортеров свидетельствуют о прямой зависимости увеличения объемов экспорта от роста расходов на организацию экспортной деятельности, включающую обучение, оплату труда и премирование продавцов, а также затраты на привлечение высококвалифицированных менеджеров по продажам [25, с. 619, 625].

Часто используются и комплексные меры, например, организационно-финансовая помощь в создании выставочной экспозиции для компаний, впервые выходящих на внешний рынок. В Великобритании это называется практикой «открытых окон» [2, с. 39].

В России важную роль в предоставлении доступа к финансовым ресурсам экспортно ориентированных предприятий играет Внешэкономбанк и Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций (ЭКСПАР). В части мер финансовой поддержки задействованы АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций», АО «Государственный специализированный Российский экспортно-импортный банк», а также АО «Российский банк поддержки малого и среднего предпринимательства».

Заметим, что использование финансовых инструментов поддержки экспорта предполагает учет Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам Всемирной торговой организации², регулирующее случаи субсидирования, которые искажают условия конкуренции в международной торговле. Заметим, что в литературе предлагается методика оценки мер финансовой поддержки на соответствие нормам ВТО [16].

Основной государственной программой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (далее — субъектов МСП) в Республике Татарстан, включая содействие экспортно ориентированным предприятиям, является подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Татарстан на

¹ Экспорт продукции АПК России и Татарстана показал значительный рост, 20 августа 2020 г. // Официальный сайт Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <https://agro.tatarstan.ru/index.htm/news/1808447.htm> (дата обращения: 10.03.2021).

² Всемирная торговая организация. Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам // Официальный сайт Комитета РСПП по торгово-таможенной политике и ВТО [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rgwto.com/upload/contents/323/subsidia.doc> (дата обращения: 10.03.2021).

2018–2024 годы»¹. В качестве одного из целевых индикаторов реализации указанной программы определено увеличение доли экспорта малых и средних предприятий в общем объеме экспорта республики до 7,4% к 2024 г.

Задача увеличения экспорта субъектов МСП решается в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». В Татарстане экспортерам оказываются меры поддержки по субсидированию процентных ставок, а участникам программы «Выращивание» предоставляются микрозаймы через Центр микрофинансирования НО «Фонд поддержки предпринимательства Республики Татарстан».

Татарстанские компании, вошедшие в реестр экспортно ориентированных предприятий, с ноября 2020 г. начали получать микрозаймы по программе «Развитие», реализуемой Фондом поддержки предпринимательства Республики Татарстан. Кредиты предоставляются по ставке, составляющей половину от ключевой ставки ЦБ РФ².

В рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» на зарубежные рынки за 2019–2020 гг. вышли 175 татарстанских субъектов МСП, объем подписанных экспортных контрактов составил 33,24 млн долл.³

Динамика внешнеторгового оборота Республики Татарстан в последние годы свидетельствует об увеличении экспорта по ряду несырьевых товарных позиций даже на фоне снижения общих объемов внешнеторгового оборота из-за нестабильных мировых цен на топливно-энергетические товары, составляющих около 77% в структуре экспорта. В 2018 г. зафиксирован рост экспорта продукции химической промышленности на 16,5%, металлов и изделий из них на 27%, обуви и текстиля на 24%. В 2019 г. был отмечен рост экспорта машиностроительной продукции на 5% и продукции АПК на 20%. А в сложном для экономики 2020 г. экспорт продукции АПК увеличился еще на 45,3%⁴.

Создание совместных предприятий и наращивание экспортного потенциала

Привлечение инвестиций способствует приобретению дополнительных преимуществ, таких как передовые технологии производства и менеджмента, международный маркетинг. Использование этих активов делает предприятия с прямыми иностранными инвестициями более конкурентоспособными на внешних рынках. В частности, это подтверждено обширным исследованием вьетнамских компаний [23, с. 123].

¹ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 11.09.2019 № 817 «О внесении изменений в государственную программу «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014–2021 годы», утвержденную постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.10.2013 № 823 «Об утверждении государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014–2021 годы» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: https://pravo.tatarstan.ru/npa_kabmin/post/?npa_id=419428 (дата обращения: 10.03.2021).

² Бизнесу в Татарстане дали первые займы на экспорт — под половину от ключевой ставки ЦБ РФ, 2 ноября 2020 г. // Деловая электронная газета «Бизнес Online» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/486567> (дата обращения: 10.03.2021).

³ Об итогах деятельности Министерства экономики Республики Татарстан за 2020 год и задачах на 2021 год // Официальный сайт Министерства экономики Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: https://mert.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_2685467.pdf (дата обращения: 10.03.2021).

⁴ Республика Татарстан. Товарная структура экспорта, 2019, 2020 гг. // Официальный сайт Приволжского таможенного управления [Электронный ресурс]. URL: <https://ptu.customs.gov.ru/folder/230726> (дата обращения: 10.03.2021).

Та же тенденция характерна для стран с переходной экономикой, таких как Эстония и Словения [20, с. 33].

Повышение конкурентоспособности продукции остается одной из ключевых проблем отечественных производителей. Например, из 1,2 тыс. товарных позиций экспортируемой из России продукции сравнительными преимуществами обладали только 10% товаров, причем большей частью сырьевые товары и промежуточные продукты [8, с. 176]. Международная производственная кооперация становится существенным фактором наращивания российского экспорта за счет освоения выпуска продукции, соответствующей международным стандартам.

Инициированная Президентом Республики Татарстан Р.Н. Миннихановым работа по созданию в республике около 100 промышленных площадок различного формата способствовала формированию позитивного инвестиционного климата в Татарстане. В регионе находятся: крупнейшая в России ОЭЗ промышленно-производственного типа «Алабуга» (на начало 2021 г. — 57 резидентов, 33 действующих завода), ОЭЗ технико-внедренческого типа «Иннополис» (более 80 резидентов и компаний-партнеров), пять территорий опережающего экономического развития (ТОСЭР), индустриальные парки, технопарки в сфере высоких технологий, муниципальные промышленные площадки и другие объекты производственной и логистической инфраструктуры.

Привлечение инвестиций способствует созданию производств новых для региона видов продукции, которая оказывается востребованной на внешних рынках. В дополнение к отмеченной выше брендовой продукции совместных предприятий можно отметить завод турецкой деревоперерабатывающей компании «Кастамону Энтегре», выпускающей панели МДФ и ДСП, мощности по выпуску строительного и автомобильного стекла турецкой компании «Шиседжам» в кооперации с французской фирмой «Сен-Гобен», строящееся производство лифтов в ТОСЭР «Зеленодольск» и др.

Ряд татарстанских компаний для продвижения своей продукции открывает за рубежом производственные филиалы и сервисные центры, торговые представительства. Среди них — ПАО «КАМАЗ», ПАО «Татнефть», ПАО «Казанский вертолетный завод», производитель упаковки «Данафлекс» и др. Это свидетельствует о высоком экономическом потенциале ведущих экспортеров Республики Татарстан.

Использование электронных торговых площадок

Электронные площадки, интегрирующие предложения экспортеров, стали важным инструментом увеличения продаж, особенно для субъектов малого и среднего предпринимательства. Эта тенденция усилилась в 2020 г. на фоне ограничений, связанных с пандемией коронавируса.

Опыт показывает, что создатели собственных электронных площадок часто сталкиваются с проблемой продвижения своего сайта, так как потребители и производители не стремятся работать на новых сайтах, только набирающих аудиторию. Поэтому для развития дистанционной торговли предпочтительнее ориентироваться на наиболее популярные международные маркетплейсы. Разработка специализированных электронных площадок целесообразна для специфических секторов, часто ориентированных на отраслевые или внутренние рынки. Это, в частности, подтверждается опытом создания сайта Qlara.com для продаж изделий ручной работы мастеров Индонезии [19].

В Республике Татарстан широко используются информационные технологии, особенно актуальные на нынешнем этапе. С 2016 г. по поручению Президента Республики Татарстан Р.Н. Минниханова реализуется проект информационного портала «Made in Tatarstan» (<http://madeintatarstan.com>). На портале размещена информация около 200 ведущих промышленных предприятий из 8 базовых отраслей, включая агропромышленный комплекс.

Осенью 2020 г. в рамках года 100-летия образования Татарской АССР было проведено масштабное онлайн-мероприятие «100% Татарстан». В рамках 12-дневной деловой программы были показаны 646 единиц видеоконтента, среди которых — панельные дискуссии, лекции, интервью, онлайн-экскурсии, мастер-классы, репортажи и другие форматы интерактивного взаимодействия. Цифровое пространство использовалось для демонстрации потенциала республики в торгово-экономической, социальной и иных сферах. Коммуникационная платформа объединила участников из 53 стран и собрала свыше 101 тыс. просмотров.

В 2020 г. при содействии Центра поддержки экспорта РТ число международных электронных торговых площадок, используемых экспортно ориентированными предприятиями Татарстана, выросло до девяти (по сравнению с тремя в 2019 г.). За год услугу по размещению продукции на международных электронных торговых площадках получили более 100 субъектов МСП¹.

В настоящее время прорабатывается формат участия татарстанских предприятий в работе торгового дома и цифровой платформы «Сделано в России», реализуемого при поддержке Фонда «Росконгресс» в рамках проекта по продвижению национального бренда России.

Обсуждение и выводы

Неотъемлемой частью конкурентной борьбы на международных рынках стала национальная экспортная политика. Для ведения внешнеэкономической деятельности в условиях сложной международной обстановки, высокой волатильности мировых товарных и финансовых рынков требуется слаженная работа всего комплекса государственных и негосударственных институтов поддержки бизнеса и экспортной деятельности. Особая роль здесь принадлежит субъектам федерации, которые создают условия для организации производственной деятельности и логистики продаж на местах, содействуют участию предприятий в федеральных и региональных программах поддержки экспорта.

Исследование показывает, что при формировании и реализации экспортного потенциала Республика Татарстан действует в соответствии с основными тенденциями, определенными в работах зарубежных и отечественных специалистов. В регионе создана диверсифицированная экономика, включая мощный агропромышленный сектор, ведется целенаправленная работа по повышению конкурентоспособности выпускаемой продукции путем кооперации с ведущими мировыми производителями, внедрения передовых технологий производства и менеджмента, принята стратегия развития экспорта, сформирована инфраструктура содействия экспортной деятельности, налажено взаимодействие с федеральными органами власти и институтами поддержки бизнеса. Руководство республики уделяет большое внимание содействию внешнеэкономическому сотрудничеству, укреплению деловых контактов с официальными лицами и представителями бизнеса зарубежных стран.

К уникальным элементам инфраструктуры развития и поддержки международно-го сотрудничества Республики Татарстан можно отнести функционирующий с начала 1990-х гг. институт зарубежных представительств региона. Участие региона в деятельности Группы стратегического видения «Россия — исламский мир» стало

¹ Об итогах деятельности Министерства экономики Республики Татарстан за 2020 год и задачах на 2021 год // Официальный сайт Министерства экономики Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: https://mert.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_2685467.pdf (дата обращения: 10.03.2021).

дополнительным фактором укрепления внешнеэкономических связей с мусульманскими странами.

Вовлеченность Татарстана в федеральные проекты развития транзитных транспортных коридоров, логистики международной торговли улучшает условия для движения товарных потоков через регион, включая их экспортную составляющую.

Республика Татарстан накопила богатый опыт поддержки внешнеторговой деятельности, который трансформируется в ее конкурентные преимущества. Совокупность практик, наработанных за 30 лет развития международных связей Татарстана, представляет интерес для изучения и внедрения другими субъектами Российской Федерации.

Среди перспективных направлений работы, открывающих дополнительные возможности для наращивания внешнеторговой деятельности, — укрепление взаимодействия с торговыми представительствами Российской Федерации и зарубежными представительствами Российского экспортного центра.

Значительные резервы развития экспорта имеют субъекты малого и среднего предпринимательства Татарстана. Об этом свидетельствует небольшой объем экспортных контрактов, реализованных при поддержке Центра поддержки экспорта РТ (около 0,6% от экспорта несырьевой продукции), и его отсутствие регионального ЦПЭ в топ-10 рейтинга региональных центров поддержки экспорта РЭЦ. Важным мобилизующим фактором должно стать принятие государственной программы реализации Стратегии развития экспорта в Республике Татарстан.

Все большую актуальность приобретает использование формата дистанционной торговли и продвижения товаров. Мощная ИТ-отрасль Республики Татарстан и многолетний опыт региона по внедрению электронных торговых площадок открывает хорошие перспективы. В этой сфере представляется целесообразным уделить особое внимание актуализации региональных сайтов продвижения экспорта и созданию единого каталога экспортеров, ориентированного на потенциальных потребителей.

Формирование инновационной экономики стало одной из основных целей Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 г.¹ Развитие наукоемких отраслей в республике будет способствовать повышению экспортной конкурентоспособности товаров и услуг, предлагаемых татарстанскими компаниями на внешних рынках.

Проводя масштабную работу в продвижении экспорта и укреплении международного сотрудничества, Республика Татарстан накопила большой позитивный опыт и создала хороший задел для участия в решении стратегических задач развития России.

Литература

1. *Белякова Г. Я., Фокина Д. А.* Инструменты государственной поддержки развития экспортного потенциала машиностроительных предприятий // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 11. С. 1997–2003.
2. *Блудова С. Н.* Анализ мирового опыта стимулирования и содействия развитию внешнеэкономической деятельности // *Российский внешнеэкономический вестник*. 2007. № 5. С. 38–45.
3. *Гиматдинов Р. Р., Насыров И. Р.* Институт зарубежных представительств Республики Татарстан // *Международная жизнь*. 2015. № 3. С. 136–149.
4. *Гиматдинов Р. Р., Насыров И. Р.* Группа стратегического видения «Россия — исламский мир» как инструмент «мягкой силы» во внешней политике Российской Федерации // *Восток. Афро-азиатские общества: история и современность*. 2019. № 1. С. 180–195.

¹ Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года // *Официальный сайт Министерства экономики Республики Татарстан [Электронный ресурс]*. URL: <https://mert.tatarstan.ru/strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya.htm> (дата обращения: 10.03.2021).

5. Козлов Л. Е., Иванов А. А., Ткачук Ю. О., Савченко А. В., Дидик Е. А., Степанова А. В. Государственная поддержка экспорта в России в условиях санкций // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 8. С. 545–547.
6. Огрызов А. А. Опыт США по поддержке экспорта и экспортному кредитованию // Экономические науки. 2015. № 11(132). С. 121–125.
7. Родыгина Н. Ю., Молева С. В., Мусихин В. И., Алексеев В. И. Инструменты поддержки экспорта за рубежом и возможности их использования в России // Российский внешнеэкономический вестник. 2019. № 11. С. 15–27.
8. Симонова Л. М., Дорохова А. О. Влияние государственной поддержки на развитие несырьевого экспорта в Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2019. Т. 5. № 4 (20). С. 169–187.
9. Спартак А. Н. Возможности российской экспортной экспансии и ее государственная поддержка // Российский внешнеэкономический вестник. 2017. № 5. С. 3–18.
10. Урумов Т. П. Эффективность государственной финансовой поддержки экспортной деятельности малых и средних предприятий // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11. № 1. С. 67–78.
11. Arize A. C., Malindretos J., Igwe E. U. Do Exchange Rate Changes Improve the Trade Balance: An Asymmetric Nonlinear Cointegration Approach // International Review of Economics Finance. 2017. N 49. P. 313–326.
12. Ayob A. H., Freixanet J. Insights into public export promotion programs in an emerging economy: the case of Malaysian SMEs // Evaluation and Program Planning. 2014. Vol. 46. October 2014. P. 38–46.
13. Bilgin C. Asymmetric Effects of Exchange Rate Changes on Exports: A Sectoral Nonlinear Cointegration Analysis for Turkey // Journal of Economic Cooperation and Development. 2020. Vol. 41. N 1. P. 1–30.
14. Bojnec Š., Fertő I. The duration of global agri-food export competitiveness // British Food Journal. 2017. Vol. 119. Is. 6. P. 1378–1393.
15. Dimitrova B. V., Korschun D., Yotov Y. V. When and how country reputation stimulates export volume // International Marketing Review. 2017. Vol. 34. Is. 3. P. 377–402.
16. Karpov V. V., Khairov B. G., Miller M. A., Miller E. V. Development of a method for assessing the compliance of state export support measures with the requirements of the OECD Arrangement on Officially Supported Export Credits // Espacios. 2019. Vol. 40. N 13. P. 28–35.
17. Lages L. F., Montgomery D. B. The relationship between export assistance and performance improvement in Portuguese export ventures: an empirical test of the mediating role of pricing strategy adaptation // European Journal of Marketing 2005. Vol. 39. Is. 7/8. P. 755–784.
18. Mills T., Dukeov I., Fey C. F. Russian competitiveness in the global economy // Journal of East — West Business. 2007. Vol. 13. N 4. P. 97–138.
19. Pradana M. The usefulness of online platform to increase small medium enterprise (SME)'s performance (case study: Qlapa Indonesia) // Экономическое стратегирование в новых реалиях: механизмы, инструменты, технологии / под. общ. ред. проф. Л. Г. Матвеевой, проф. О. А. Черновой. Таганрог : Изд-во ЮФУ. 2016. 463 с. P. 388–393.
20. Rojec M., Damijan J. P., Majcen B. Export Propensity of Estonian and Slovenian Manufacturing Firms: Does Foreign Ownership Matter? // Eastern European Economics. 2004. Vol. 42. N 4. P. 33–54.
21. Shamsuddoha A. K., Ali M. Y., Ndubisi N. O. Impact of government export assistance on internationalization of SMEs from developing nations // Journal of Enterprise Information Management. 2009. Vol. 22. Is. 4. P. 408–422.
22. Sudarevic T., Radojevic P., Marjanovic D., Dragas R. Marketing and financial barriers in agri-food exporting. // British Food Journal. 2017. Vol. 119. Is. 3. P. 613–624.
23. Vinh N. T. T., Duong T. T. T. Firm export and the impact of foreign ownership in Vietnam: a micro-data analysis // Journal of Economic Development. 2020. Vol. 45. N 1. P. 123–142.
24. Xiaoting W., Aihua C., Huafeng W., Shengxiao L. Effect of export promotion programs on export performance: evidence from manufacturing SMEs // Journal of Business Economics and Management. 2017. Vol. 18. N 1. P. 131–145.
25. Yongliang Z., Weihua R., Yonghong J., Junnan R. Salesperson human capital investment and heterogeneous export enterprises performance // Journal of Business Economics and Management. 2018. Vol. 19. Is. 4. P. 609–629.

Об авторе:

Гиматдинов Радик Рустамович, руководитель представительства АО «Российский экспортный центр» в Турецкой Республике (г. Стамбул, Турецкая Республика), кандидат политических наук; rg.kzn@mail.ru

References

1. Belyakova G.Ya., Fokina D.A. Instruments of state support for the development of the export potential of machine-building enterprises // Fundamental research [Fundamental'nye issledovaniya]. 2014. N 11. P. 1997–2003. (In rus)
2. Bludova S.N. Analysis of world experience in stimulating and promoting the development of foreign economic activity // Russian foreign economic bulletin [Rossijskij vneshneekonomicheskij vestnik]. 2007. N 5. P. 38–45. (In rus)
3. Gimatdinov R.R., Nasyrov I.R. Institute of foreign representations of the Republic of Tatarstan // International life [Mezhdunarodnaya zhizn']. 2015. N 3. P. 136–149. (In rus)
4. Gimatdinov R.R., Nasyrov I.R. Group of strategic vision "Russia — the Islamic world" as an instrument of «soft power» in the foreign policy of the Russian Federation // Vostok. Afro-Asian Societies: Past and Present [Vostok. Afro-aziatskie obshchestva: istoriya i sovremennost']. 2019. N 1. P. 180–195. (In rus)
5. Kozlov L.E., Ivanov A.A., Tkachuk Yu.O., Savchenko A.V., Didik E.A., Stepanova A.V. State support for exports in Russia under sanctions // International Journal of Applied and Fundamental research [Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnyh i fundamental'nyh issledovanij]. 2015. N 8. P. 545–547. (In rus)
6. Ogryzov A.A. US Experience in Export Support and Export Lending // Economic Sciences [Ekonomicheskije nauki]. 2015. N 11 (132). P. 121–125. (In rus)
7. Rodygina N.Yu., Moleva S.V., Musikhin V.I., Alekseev V.I. Export support tools abroad and the possibilities of their use in Russia // Russian foreign economic bulletin [Rossijskij vneshneekonomicheskij vestnik]. 2019. N 11. P. 15–27. (In rus)
8. Simonova L.M., Dorokhova A.O. The influence of state support on the development of non-resource exports in the Russian Federation // Bulletin of the Tyumen State University. Socio-economic and legal research [Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Social'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya]. 2019. Vol. 5. N 4 (20). P. 169–187. (In rus)
9. Spartak A.N. Possibilities of Russian export expansion and its state support // Russian foreign economic bulletin [Rossijskij vneshneekonomicheskij vestnik]. 2017. N 5. P. 3–18. (In rus)
10. Urumov T.R. The effectiveness of state financial support for export activities of small and medium-sized enterprises // Actual problems of economics and law [Aktual'nye problemy ekonomiki i prava]. 2017. Vol. 11. N 1. P. 67–78. (In rus)
11. Arize A.C., Malindretos J., Igwe E.U. Do Exchange Rate Changes Improve the Trade Balance: An Asymmetric Nonlinear Cointegration Approach // International Review of Economics Finance. 2017. N 49. P. 313–326.
12. Ayob A.H., Freixanet J. Insights into public export promotion programs in an emerging economy: the case of Malaysian SMEs // Evaluation and Program Planning. 2014. Vol. 46. October 2014. P. 38–46.
13. Bilgin C. Asymmetric Effects of Exchange Rate Changes on Exports: A Sectoral Nonlinear Cointegration Analysis for Turkey // Journal of Economic Cooperation and Development. 2020. Vol. 41. N 1. P. 1–30.
14. Bojnec Š., Fertő I. The duration of global agri-food export competitiveness // British Food Journal. 2017. Vol. 119. Is. 6. P. 1378–1393.
15. Dimitrova B.V., Korschun D., Yotov Y.V. When and how country reputation stimulates export volume // International Marketing Review. 2017. Vol. 34. Is. 3. P. 377–402.
16. Karpov V.V., Khairov B.G., Miller M.A., Miller E.V. Development of a method for assessing the compliance of state export support measures with the requirements of the OECD Arrangement on Officially Supported Export Credits // Espacios. 2019. Vol. 40. N 13. P. 28–35.
17. Lages L.F., Montgomery D.B. The relationship between export assistance and performance improvement in Portuguese export ventures: an empirical test of the mediating role of pricing strategy adaptation // European Journal of Marketing. 2005. Vol. 39. Is. 7/8. P. 755–784.
18. Mills T., Dukeov I., Fey C.F. Russian competitiveness in the global economy // Journal of East — West Business. 2007. Vol. 13. N 4. P. 97–138.

19. Pradana M. The usefulness of online platform to increase small medium enterprise (SME)'s performance (case study: Qlapa Indonesia) // Economic strategizing in new realities: mechanisms, tools, technologies / general ed. prof. L. G. Matveeva, prof. O. A. Chernova. Taganrog : SFedU Pub. House. 2016. 463 p. P. 388–393.
20. Rojec M., Damijan J. P., Majcen B. Export Propensity of Estonian and Slovenian Manufacturing Firms: Does Foreign Ownership Matter? // Eastern European Economics. 2004. Vol. 42. N 4. P. 33–54.
21. Shamsuddoha A. K., Ali M. Y., Ndubisi N. O. Impact of government export assistance on internationalization of SMEs from developing nations // Journal of Enterprise Information Management. 2009. Vol. 22. Is. 4. P. 408–422.
22. Sudarevic T., Radojevic P., Marjanovic D., Dragas R. Marketing and financial barriers in agri-food exporting. // British Food Journal. 2017. Vol. 119. Is. 3. P. 613–624.
23. Vinh N. T. T., Duong T. T. T. Firm export and the impact of foreign ownership in Vietnam: a micro-data analysis // Journal of Economic Development. 2020. Vol. 45. N 1. P. 123–142.
24. Xiaoting W., Aihua C., Huafeng W., Shengxiao L. Effect of export promotion programs on export performance: evidence from manufacturing SMEs // Journal of Business Economics and Management. 2017. Vol. 18. N 1. P. 131–145.
25. Yongliang Z., Weihua R., Yonghong J., Junnan R. Salesperson human capital investment and heterogeneous export enterprises performance // Journal of Business Economics and Management. 2018. Vol. 19. Is. 4. P. 609–629.

About the author:

Radik R. Gimatdinov, Head of the Representative Office of JSC Russian Export Center in the Republic of Turkey (Istanbul, Republic of Turkey), PhD in Political Sciences; rg.kzn@mail.ru

Цифровой рубль ЦБ РФ

Запорожан А. Я.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация, racov2017@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена исследованию нового финансового инструмента — цифровой валюты Центрального банка (ЦВЦБ). В статье рассматривается причина возникновения ЦВЦБ и ее отличие от криптовалюты, анализируется практика центральных банков иностранных государств по разработке и внедрению в финансовую систему цифровых валют, анализируются потенциальные риски и выгоды, связанные с их эмиссией, а также ее последствия для банковской сферы и денежно-кредитной политики.

Логика статьи строится в формате обсуждения доклада ЦБ РФ «Цифровой рубль. Доклад для общественных консультаций». В разрезе доклада ЦБ РФ в статье анализируются:

- два возможных варианта эмиссии ЦВЦБ в форме цифровых токенов и учетных записей на расчетных счетах ЦБ;
- несколько возможных моделей ЦВЦБ и технологии их реализации;
- конкурентные преимущества или недостатки платежной системы ЦВЦБ по сравнению с традиционными банковскими системами.

В статье обосновывается положение, что платежная система ЦВЦБ по сравнению с традиционными банковскими системами не имеет конкурентных преимуществ. Поэтому ЦВЦБ является не очень привлекательной для экономических субъектов, что ограничивает или даже препятствует ее внедрению в практику.

Выходом из складывающейся ситуации является использование ЦВЦБ в сфере государственных платежей, благодаря чему увеличивается прозрачность платежей.

Практическое внедрение ЦВЦБ может начаться с государственного финансирования инвестиционных проектов в цифровых рублях, а затем в более широких масштабах с бюджетного финансирования, когда все или ограниченный перечень бюджетополучателей будут получать бюджетные деньги в цифровых рублях. В результате в платежную систему ЦВЦБ постепенно будут втягиваться другие экономические субъекты.

Ключевые слова: криптовалюта, цифровая валюта Центрального банка, платежная система ЦВЦБ, цифровой рубль, транзакции, анонимность или конфиденциальность информации о транзакции, наднациональная цифровая валюта

Для цитирования: Запорожан А. Я. Цифровой рубль ЦБ РФ // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 32–39.

Digital Ruble of the Central Bank of the Russian Federation

Anatoly Ya. Zaporozhan

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation, racov2017@mail.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the study of a new financial instrument — the digital currency of the Central Bank of the Russian Federation. The article examines the reason for the emergence of the Central Bank and its difference from cryptocurrency, analyzes the practice of central banks of foreign states in the development and implementation of digital currencies in the financial system, analyzes the potential risks and benefits associated with their emission, as well as its consequences for the banking sector and monetary politicians.

The logic of the article is based on the format of the discussion of the report of the Central Bank of the Russian Federation “Digital Ruble. Public Consultation Report”. In the context of the Central Bank of the Russian Federation report, the article analyzes:

- two possible options for the emission of the Central Bank in the form of digital tokens and accounts on the settlement accounts of the Central Bank;
- several possible models of central bank digital currency and technologies for their implementation;
- competitive advantages or disadvantages of the payment system of the Central Bank of Securities in comparison with traditional banking systems.

The article substantiates the position that the payment system of the Central Bank of Securities in comparison with traditional banking systems has no competitive advantages. Therefore, the digital currency of the central bank is not very attractive for economic entities, which limits or even prevents its implementation into practice.

The way out of the current situation is to use the Central Securities Market in the field of government payments, thereby increasing the transparency of payments.

The practical implementation of the digital currency of the central bank can start with state financing of investment projects in digital rubles, and then on a broader scale with budget financing, when all or a limited list of budget recipients will receive budget money in digital rubles. As a result, other economic actors will gradually be drawn into the payment system of the digital currency of the central bank.

Keywords: cryptocurrency, central bank digital currency, central bank payment system, digital ruble, transactions, anonymity or confidentiality of transaction information, supranational digital currency

For citing: Zaporozhan A.Ya. Digital Ruble of the Central Bank of the Russian Federation // Administrative consulting. 2021. N 6. P. 32–39.

Несовершенство, или даже неэффективность, безналичной системы расчетов обусловило возникновение электронных денег, а затем криптовалюты. «Криптовалюта возникла как эволюционный этап развития денежного обращения, развития функции денег как средства платежа. И в то же время криптовалюта не может и не должна выполнять функцию средства платежа» [3, с. 82]. Понимание этого есть во всех странах. Хотя криптовалюта во всех странах законодательно или по факту не признается деньгами и не является законным средством платежа, на практике наблюдается растущее использование в платежах криптовалют. Это вызывает обеспокоенность национальных государств и международных финансовых институтов, включая Международный валютный фонд и Банк международных расчетов относительно стабильности платежных систем в сфере национальных и межгосударственных расчетов. Эта обеспокоенность, на наш взгляд, породила идею цифровой валюты Центрального банка.

В настоящее время более 60 национальных банков изучают вопросы или осуществляют разработку проектов выпуска центробанковских цифровых валют (CBDC, Central Bank Digital Currency), то есть обязательств ЦБ, номинированных в национальной валюте, имеющих цифровое выражение и способных выступать в качестве средства платежа, меры и сохранения стоимости.

В литературе цифровую валюту ЦБ нередко отождествляют с криптовалютой, именуя ее, например, крипторублем¹. Порою эта мысль вводится прямо в заголовки статей². Поэтому сразу необходимо отметить, что CBDC не является криптовалютой, так как эмитируется центральными банками стран, в то время как эмитентом криптовалюты являются частные лица. От криптовалюты берется технология

¹ Петров В. Есть ли будущее у национальных цифровых валют [Электронный ресурс]. URL: <https://bitnovosti.com/2019/04/23/est-li-budushhee-u-natsionalnyh-tsifrovyyh-valyut/> (дата обращения: 20.02.2021).

² ЦБ рассказал о плюсах и минусах криптовалют центральных банков [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.ru/news/210984/> (дата обращения: 20.02.2021).

блокчейн. Иначе говоря, эмиссия и функционирование CBDC осуществляется на основе технологии блокчейн.

В октябре 2020 г. Центральный банк Российской Федерации (ЦБ РФ) опубликовал доклад для общественных консультаций «Цифровой рубль». Цифровой рубль будет иметь форму уникального цифрового кода, который будет храниться на индивидуальных электронных кошельках, открытых непосредственно в платежной системе Банка России и являющихся его обязательствами. Передача цифрового рубля от одного пользователя к другому будет происходить в виде перемещения цифрового кода с одного электронного кошелька на другой.

С одной стороны, цифровой рубль сходен с банкнотами, так как он имеет уникальный цифровой код (так же как банкнота имеет серию и номер) и эмитируется Центральным банком. С другой стороны, благодаря цифровой форме цифровой рубль имеет свойства безналичных денег, которые не имеют физического носителя и открывают возможности для развития дистанционных платежей и расчетов. Таким образом, цифровой рубль в случае его внедрения объединит в себе свойства и преимущества наличных и безналичных денег.

Как и безналичные деньги, цифровой рубль делает возможными дистанционные платежи и расчеты онлайн. С другой стороны, как и наличные, цифровой рубль может использоваться в офлайн-режиме — при отсутствии доступа к интернету.

Цифровой рубль будет доступен всем субъектам экономики и будет использоваться наряду с наличными и безналичными деньгами, выполняя все функции денег — средства обращения (платежа), меры стоимости и средства сбережения. Все три формы российского рубля будут абсолютно равноценными¹.

Внедрение цифровой валюты Центрального банка потребует создания дополнительной платежной инфраструктуры для граждан и бизнеса по осуществлению онлайн- и офлайн-платежей. Платежная инфраструктура для цифрового рубля будет выстраиваться в дополнение к действующей платежной инфраструктуре и будет интегрирована с ней.

Технологически эмиссия для розничных платежей может быть осуществлена в форме либо цифровых токенов, либо учетных записей на расчетных счетах ЦБ.

Эмиссия в форме цифровых токенов²

Эмитент (Центральный банк) создает криптографический токен и размещает (продает) токены физическим лицам и нефинансовым организациям. Устройством хранения токенов для покупателей выступают электронные кошельки, через которые собственники средств могут осуществлять повседневные розничные платежи. При этом расчеты между ними должны осуществляться непосредственно от одного лица к другому по аналогии взаиморасчетов с наличными деньгами. Иначе говоря, «характеристики цифровых валют на основе токенов в значительной степени совпадают с характеристиками наличных денег, что, по сути, превращает их в цифровой аналог последних» [5, с. 169].

Центральные банки при выпуске цифровых валют должны учитывать требования ФАТФ³ по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Для этого необходима прозрачность платежей, по крайней мере, для государства. Цифровая валюта в форме токенов не позволяет это, ибо обладает ограниченной анонимно-

¹ Цифровой рубль. Доклад для общественных консультаций. М., 2020. С. 5–6.

² Токен — единица учета, не являющаяся криптовалютой, предназначенная для представления цифрового баланса в некотором активе.

³ Financial Action Task Force on Money Laundering — Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег.

стью. Поэтому ЦБ РФ предполагает осуществлять эмиссию цифрового рубля в форме учетных записей на расчетных счетах.

Эмиссия в форме учетных записей на расчетных счетах

Существует несколько возможных моделей цифровой валюты Центрального банка (далее ЦВЦБ) и технологии их реализации. Во всех моделях создание и функционирование платформ ЦВЦБ и выпуск ЦВЦБ обеспечиваются Центральным банком, а открытие электронных кошельков и проведение платежей и расчетов в ЦВЦБ осуществляются на платформе ЦВЦБ. И это принципиальное отличие от существующих систем безналичных расчетов, в которых деньги, являющиеся обязательствами банков, переводятся банками внутри своих систем.

Во всех моделях предполагается открытие только одного кошелька клиенту¹.

Модель «В» — Центральный банк открывает и ведет кошельки клиентов на платформе ЦВЦБ, а также осуществляет по ним расчеты.

Модель «С» — Центральный банк открывает и ведет кошельки клиентов на платформе ЦВЦБ. Банки / финансовые посредники выступают в качестве посредников, инициируют открытие кошельков клиентов и осуществление по ним расчетов.

Модель «Д» — Центральный банк открывает и ведет кошельки банкам/финансовым посредникам в ЦВЦБ. Банки / финансовые посредники открывают и ведут кошельки клиентов на платформе ЦВЦБ и осуществляют по ним расчеты².

Проведем анализ предложенных ЦБ РФ возможных моделей ЦВЦБ и технологии их реализации. Значимым свойством криптовалюты является анонимность платежей³. Цифровая валюта изначально не является анонимной, ибо при ее приобретении осуществляется идентификация пользователя, который ее покупает. Однако цифровая валюта в форме токенов и в форме учетных записей на расчетных счетах различаются по степени ее не анонимности. По отношению к токену можно использовать термин «ограниченная анонимность», ибо в этом случае осуществляется только идентификация пользователя, который ее покупает. В отношении учетных записей на расчетных счетах ЦБ говорить об анонимности не приходится, ибо в этом случае осуществляется идентификация не только покупателя ЦВЦБ, но и полная информация о платеже — кто, кому и сколько. Поэтому инфраструктура ЦВЦБ в принципе не предполагает анонимности транзакций, а гарантирует лишь конфиденциальность информации для пользователей.

Конфиденциальность информации в отличие от анонимности по своей природе является субъективным свойством, ибо она кем-то обеспечивается (или не обеспечивается). При этом чем больше субъектов обеспечивают конфиденциальность информации, тем меньше гарантии ее обеспечения. В модели ЦВЦБ «В» конфиденциальность информации обеспечивается ЦБ РФ, а в моделях «С» и «Д», помимо ЦБ РФ — коммерческими банками / финансовыми посредниками. Поэтому модель ЦВЦБ «В» по рассматриваемому критерию лучше моделей «С» и «Д».

Другими важными критериями предлагаемых ЦБ РФ моделей ЦВЦБ являются длительность, стоимость и безопасность транзакций. Так как техническая база (техническое обеспечение) транзакций во всех моделях будет единым, то на их длительность, стоимость и безопасность будет оказывать влияние число посредников в их осуществлении — чем меньше посредников, тем лучше. В модели ЦВЦБ «В» посредником в платежах выступает только ЦБ РФ, а в моделях «С» и «Д», по-

¹ Цифровой рубль. Доклад для общественных консультаций. С. 27.

² Там же. С. 30.

³ Анонимная платежная система — платежная система, при пользовании которой не требуется полная идентификация данных о пользователе, назначении платежа.

мимо ЦБ РФ — коммерческие банки / финансовые посредники. Поэтому модель ЦВЦБ «В» по рассматриваемому критерию лучше моделей «С» и «D».

Таким образом, по всем рассмотренным выше критериям модель ЦВЦБ «В» лучше моделей «С» и «D». Однако эта модель едва ли применима из-за перегруженности регулятора избыточными функциями.

В модели «С» операции по осуществлению расчетов между владельцами кошельков проводит ЦБ РФ, что опять же нагружает (перегружает) его избыточными функциями. К тому же эта модель предусматривает большее количество операций, что удлиняет длительность и удорожает стоимость транзакций. Поэтому лучшей из рассмотренных является модель «D».

Кстати говоря, во многих странах, реализующих CBDC, используют смешанную архитектуру, при которой Центральный банк ведет реестр ЦВЦБ, а транзакции осуществляют посредники.

Платежная платформа ЦВЦБ рассматривается как дополнение к традиционным платежным системам, а цифровой рубль будет внедряться в практику на добровольной основе. Таким образом, ответ на вопрос, какая система лучше, даст практика. А это означает конкуренцию цифрового рубля с наличными и безналичными деньгами, причем сразу же с момента внедрения цифрового рубля в практику. Поэтому важным аспектом введения платежной системы ЦВЦБ является обеспечение ее конкурентных преимуществ по сравнению с традиционными банковскими системами. На наш взгляд, таких конкурентных преимуществ не просматривается:

- конфиденциальность информации сопоставима;
- длительность и стоимость транзакций не очевидна в условиях активного применения множеством стран системы мгновенных платежей. В России сервис быстрых платежей запущен Центробанком 28 января 2019 г.;
- безопасность транзакций от кибератак может даже возрасти особенно в период формирования и отлаживания платформы ЦВЦБ;
- достоинством цифрового рубля будет являться офлайн-режим, в котором пользователь сможет совершать основные виды операций, такие как перевод денежных средств другому пользователю или оплата покупки в магазине без доступа к сети интернет;
- цифровой рубль будет проигрывать традиционной платежной системе из-за ограниченности приема контрагентами платежей, ибо не все участники платежной системы будут обязаны перейти платежную систему ЦВЦБ;
- цифровой рубль проигрывает наличным деньгам по критерию анонимности: расчеты в наличной валюте анонимны по своей природе, а расчеты в цифровых рублях нет;
- цифровой рубль будет для граждан дороже наличных рублей, ибо коммерческие банки за конвертацию наличных денег в цифровые будут брать с них комиссию;
- цифровой рубль изначально невыгоден банкам, ибо подрывает их монополию на финансовом рынке на осуществление безналичных расчетов и проведение депозитных операций. Банкам придется модернизировать оборудование и программное обеспечение, а только обеспечение кибербезопасности цифрового рубля обойдется банкам и ЦБ по подсчетам Сбербанка в 25 млрд руб.

Цифровая валюта ЦБ станет более привлекательной, если ЦБ примет решение о начислении процентов на счета в ЦВЦБ. Для граждан и организаций ЦВЦБ будет более надежным активом сбережения, ибо их сохранность будет обеспечена активами ЦБ РФ, а не активами коммерческих банков. В случае же более высокой процентной ставки ЦВЦБ будет более привлекательным активом.

Для Центрального банка начисление процентов имеет свои преимущества.

1. Часть наличных денег, находящихся у граждан на руках, перейдет в распоряжение ЦБ РФ. При этом ЦБ может использовать как единую, так и дифференцируемую процентную ставку в зависимости от объема средств на счете. А это позволит регулировать переток наличных денег в ЦВЦБ, и наоборот.

2. Изменение ставки по ЦВЦБ «позволило бы варьировать стоимость денег и, следовательно, величину спроса на них. Это может иметь серьезные последствия и для реализации денежно-кредитной политики, и для политики по поддержанию финансовой стабильности. Например, в случае резкого роста спроса на валюту повышение ставок позволило бы оперативно снизить спекулятивную компоненту в покупках иностранной валюты» [4, с. 13]¹.

Возможна дифференциация процентных ставок в зависимости от срока по аналогии с депозитными вкладами. В данном случае ЦВЦБ станет альтернативой срочным депозитам в коммерческих банках.

Итак, в случае начисления процентов на счета в ЦВЦБ новая валюта станет альтернативой не только наличным деньгам, но и срочным депозитам в коммерческих банках. Это, с одной стороны, увеличит возможности регулирования ЦБ РФ денежной системы и финансового рынка, но, с другой стороны, возможно, потребует их реформирования. Поэтому, прежде чем вводить новые технологические решения, нужно проанализировать их возможные экономические последствия. Возможно, этим объясняется тот факт, что ЦБ РФ пока не собирается начислять проценты на счета в ЦВЦБ.

Но при этом цифровая валюта ЦБ, на наш взгляд, остается не очень привлекательной для экономических субъектов, что ограничивает или даже препятствует ее внедрению в практику. Выходом из складывающейся ситуации является использование ЦВЦБ в сфере государственных платежей.

Платежная система ЦВЦБ предусматривает широкий спектр государственных платежей и, что более важно, обеспечивает увеличение прозрачности этих платежей, например, налоговых поступлений или расходования бюджетных средств. «Цифровой рубль расширяет для государства возможности контроля целевого расходования средств, в том числе получаемых экономическими субъектами для исполнения государственных контрактов... Система цифрового рубля позволит проследить его движение. Например, для контроля целевого расходования бюджетных средств цифровой рубль может быть помечен специальным признаком, который ограничит цели ее использования и запретит нецелевое расходование»².

Практическое внедрение ЦВЦБ может начаться с государственного финансирования инвестиционных проектов в цифровых рублях, а затем в более широких масштабах с бюджетного финансирования, когда все или ограниченный перечень бюджетополучателей будут получать бюджетные деньги в цифровых рублях. В результате в платежную систему ЦВЦБ постепенно будут втягиваться другие экономические субъекты.

Еще одной сферой использования ЦВЦБ является сфера межгосударственных расчетов. «Как правило, трансграничные платежи проходят медленнее, часто они менее прозрачны и обходятся дороже, чем внутренние расчеты. По нашему мнению, — пишут Д. А. Кочергин и А. И. Янгирова, — использование цифровых валют в этой сфере представляется наиболее перспективным» [5, с. 167] и, можно добавить, приоритетным направлением. Особенно это важно для России, Китая и других стран, относящихся к категории «развивающиеся страны».

«Эмитенты мировых резервных валют злоупотребляют своим доминирующим положением в сфере международных валютно-финансовых отношений, безответственно применяя финансовое эмбарго, аресты счетов и активов, парализуя расчеты в отношении неугодных им стран» [2, с. 18]. Большую угрозу как для России, так и для Китая представляет отключение национальных банковских систем от системы SWIFT. Для нейтрализации этой угрозы Индия, Россия и Китай обсуждают возможность создания альтернативы международному платежному механизму SWIFT, чтобы облегчить торговлю со странами, находящимися под американскими санкциями.

¹ См. также [6; 7].

² Цифровой рубль. Доклад для общественных консультаций. С. 16.

Однако это решение частной проблемы. Для противодействия же всему спектру проблем и потенциальным угрозам в сфере международных расчетов, по мнению С. Глазьева и С. Глазьевой, «нужно создать автономную цифровую валютную среду, в которой можно было бы удобно для пользователей и с выгодой для стран-участниц вести платежно-расчетные, финансово-инвестиционные операции...» [2, с. 19].

При создании цифровых валют изначально важно определить, что должно быть первичным — создание национальных цифровых валют ЦБ стран или наднациональной цифровой валюты в масштабе стран определенного интеграционного пространства. В первом случае возникнет проблема операционной совместимости между ЦВЦБ разных стран на межстрановом уровне. Поэтому приоритетным, на наш взгляд, является создание наднациональной цифровой валюты. Однако эта работа застопорилась на начальном этапе.

В создании наднациональной цифровой валюты первоначально надо определиться, в масштабе какого интеграционного пространства она будет использоваться. Еще в 2018 г. Банк России выдвинул идею создания единой наднациональной цифровой валюты совместно с партнерами по Евразийскому экономическому союзу¹. С. Глазьев и С. Глазьева предлагают формировать наднациональную цифровую валюту в масштабе «Большого евразийского партнерства», включающего помимо Евразийского экономического союза страны, участвующие в проектах «Экономического пояса Шелкового пути» [2, с. 18].

Реальных подвижек в этом направлении пока нет. И это во многом, на наш взгляд, определяется позицией Китая, которому, опять же на наш взгляд, более близка идея становления юаня в качестве мировой валюты. «Народный банк Китая в течение нескольких лет осуществляет политику, направленную на расширение использования юаня в международных расчетах — “дипломатию валютных свопов”. В итоге Китай создал сеть из 100 линий свопа с участием 40 стран... Подобная политика оказалась успешной: с 1 октября 2016 г. китайский юань вошел в корзину валют, определяющую стоимость СДР. По сути, это официальное признание юаня новой резервной валютой, что дает уникальную возможность влиять на валютную политику остального мира» [1, с. 49].

На саммите стран — участниц Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) 15 ноября 2020 г. Китай сумел организовать собственный «китайский Евросоюз». Китай, Австралия, Япония, Южная Корея, Новая Зеландия и еще весь состав из 12 членов АСЕАН объявили об учреждении «Всестороннего регионального экономического партнерства» (ВРЭП).

На эффективность создания наднациональной цифровой валюты значимое влияние оказывает масштаб интеграционного пространства, в котором она будет использоваться. Чем больше количество стран входят в его состав, тем, на первый взгляд, лучше, ибо расширяется сфера использования наднациональной цифровой валюты. Однако в этом случае неимоверно усложняется процесс и удлиняются сроки создания наднациональной цифровой валюты. И наоборот.

Деловой совет БРИКС в ходе форума в Бразилии в октябре 2019 г. поддержал идею Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ) создать единую платежную систему для расчетов между странами — участницами союза (Бразилией, Россией, Индией, Китаем и ЮАР). Платежные операции могут в будущем проводиться посредством этой системы и в криптовалюте². Непонятным в этой идее является использование криптовалюты в качестве расчетов и платежей между странами, ведь крипто-

¹ Банк России в 2018 г. начнет обсуждение единой цифровой валюты с партнерами по ЕАЭС и БРИКС // Информационное агентство Интерфакс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/business/593815> (дата обращения: 20.02.2021).

² В БРИКС предложили создать единую криптовалюту для альянса [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/14/11/2019/5dcd27a49a794738b8c6fdd8> (дата обращения: 20.02.2021).

валюта изначально по своей природе не может быть средством платежа и расчетов. Здесь необходима не криптовалюта, а наднациональная цифровая валюта.

В формировании наднациональной цифровой валюты, по мнению С. Глазьева и С. Глазьевой [2, с. 22], надо использовать реализованный МВФ механизм СДР (ликвидное средство для расчетов между странами — членами МВФ). Это означает формирование валютной корзины из валют стран-участниц партнерства с весами, рассчитанными по оговоренным странам критериям — доли ВВП, доли стран в мировом объеме капитала банковской системы и т. д., а затем рассчитывать обменный курс валюты каждой страны к данному «СДР». В такой форме «СДР» будет не полноценным расчетным средством, а средством фиксации обязательств между странами. Чтобы сформировать наднациональную валюту, надо осуществить эмиссию «СДР» в цифровой форме.

Литература

1. Айвазов А., Беликов В., Романова А. Эволюция мировой денежно-валютной системы в процессе смены мирохозяйственных укладов // Экономист. 2019. № 7. С. 40–53.
2. Глазьев С., Глазьева С. Большое евразийское партнерство как форма становления нового мирохозяйственного уклада // Экономист. 2019. № 7. С. 3–27.
3. Запорожан А. Я. Эволюция финансового рынка. Криптовалюта // Управленческое консультирование. 2018. № 5. С. 77–85.
4. Киселев А. Есть ли будущее у цифровых валют центральных банков? Аналитическая записка. Апрель 2019. М.: Центральный банк Российской Федерации, 2019.
5. Кочергин Д. А., Янгирова А. И. Цифровые валюты как новая форма денег центральных банков // ЭКО. 2019. № 10. С. 148–171.
6. Ситник А. А. Цифровые валюты центральных банков // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 180–186.
7. Юзефальчик И. Цифровые валюты центральных банков: подходы к внедрению и роль в финансовой системе // Банковский вестник. 2019. № 11. С. 27–34.

Об авторе:

Запорожан Анатолий Яковлевич, профессор кафедры экономики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; racov2017@mail.ru

References

1. Aivazov A., Belikov V., Romanova A. The evolution of the world monetary system in the process of changing world economic systems // Economist. 2019. N 7. P. 40–53. (In rus).
2. Glazyev S., Glazyeva S. The great Eurasian partnership as a form of formation of a new world economic order // Economist. 2019. N 7. P. 3–27. (In rus).
3. Zaporozhan A. Ya. The evolution of the financial market. Cryptocurrency // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. N 5. P. 77–85. (In rus).
4. Kiselev A. Do the digital currencies of central banks have a future? Analytical note. April 2019. M.: Central Bank of the Russian Federation, 2019. (In rus).
5. Kochergin D. A., Yangirova A. I. Digital currencies as a new form of central bank money // ECO. 2019. N 10. P. 148–171. (In rus).
6. Sitnik A. A. Digital currencies of Central Banks // Bulletin of O. E. Kutafin University (MSAL) [Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGYuA)]. 2020. N 9. P. 180–186. (In rus).
7. Yusefalchik I. Digital currencies of central banks: approaches to implementation and role in the financial system // Bank Bulletin [Bankovskii vestnik]. 2019. N 11. P. 27–34. (In rus).

About the author:

Anatoly Ya. Zaporozhan, Professor of the Chair of Economics of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; racov2017@mail.ru

Стратегия цифровой трансформации как инструмент реализации бизнес-стратегии компании нефтегазового сектора современной России

Куклина Е. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; jeakuklina@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье приводится классификация факторов повышенного риска функционирования бизнес-сегмента upstream нефтегазовой отрасли (природные, прогностические, поведенческие). Показаны результаты анализа реализации программ инновационного развития ведущими российскими компаниями нефтегазового сектора в бизнес-сегменте upstream и анализируются программы их цифровой трансформации. Рассматривается опыт разработки стратегии цифровой трансформации российской ВИНК (на примере ПАО «Газпром нефть»). Формулируются ключевые проблемы цифровизации отрасли и предлагаются перспективные направления их решения.

Ключевые слова: нефтегазовый сектор, стратегия, бизнес-стратегия, цифровая трансформация, инновационное развитие, upstream

Для цитирования: Куклина Е. А. Стратегия цифровой трансформации как инструмент реализации бизнес-стратегии компании нефтегазового сектора современной России // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 40–53.

Digital Transformation Strategy as a Tool for Implementing the Business Strategy of a Company in the Oil and Gas Sector of Modern Russia

Evgenia A. Kuklina

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; jeakuklina@mail.ru

ABSTRACT

The article provides a classification of the factors of increased risk of functioning of the upstream business segment of the oil and gas industry (natural, predictive, behavioral). The results of the analysis of the implementation of innovative development programs by the leading Russian oil and gas companies in the upstream business segment are presented and the programs of their digital transformation are analyzed. The experience of developing a strategy for the digital transformation of a Russian vertically integrated oil company (using the example of Gazprom Neft) is considered. Key problems of digitalization of the industry are formulated and promising directions for their solution are proposed.

Keywords: oil and gas sector, strategy, business strategy, digital transformation, innovative development, upstream

For citing: Kuklina E. A. Digital Transformation Strategy as a Tool for Implementing the Business Strategy of a Company in the Oil and Gas Sector of Modern Russia // Administrative consulting. 2021. No 6. P. 40–53.

Введение

Отличительной чертой цифровой экономики, в реалиях которой живет сейчас весь мир, является возможность достижения компаниями высокой рыночной капитализации на основе управления чужими активами и замены товаров сервисами. И пред-

приятия нефтегазового сектора не являются исключением. В настоящее время нефтегазовые компании России вынуждены функционировать в условиях новых вызовов и угроз, основными из которых являются падение спроса на нефть и сокращение потребления углеводородов, что ужесточает конкуренцию на мировых рынках. Ухудшение условий освоения месторождений, необходимость разработки трудноизвлекаемых запасов, давление секторальных санкций закономерно приводят к снижению уровня конкурентоспособности российских компаний. И в условиях, когда скорость принятия управленческих решений неуклонно возрастает, а цена ошибки может привести к катастрофическим последствиям, значение развития и внедрения цифровых технологий трудно переоценить.

Использование цифровых технологий является сейчас самым мощным драйвером сокращения затрат предприятий нефтегазовой отрасли (до 30% к 2030 г. по оценке экспертов BP) и одним из главных факторов роста объемов производства. Более того, уже существуют нефтегазовые компании, бизнес которых основан на достижениях Индустрии 4.0. Так, австралийская Woodside оцифровала 64 года своей деятельности, что дает возможность интеллектуальному ассистенту за несколько секунд находить необходимые производственные и бизнес-данные, а на полный пересчет параметров производства требуется не более 10 мин. Достигнутый уровень цифровизации позволил компании обеспечить 15% прироста производительности по сравнению с расчетными технологическими возможностями. А бизнес Aker BP, добывающей нефть на шельфе Норвегии, уже изначально выстраивался как цифровой, все данные о работе компании доступны на любом устройстве в режиме реального времени, все технологическое оборудование описано при помощи ML-модели, а цифровая платформа внедряется одновременно с технологической инфраструктурой¹.

Для обеспечения высокого уровня цифровизации производства предприятиям нефтегазового сектора необходимо было пройти стадию инновационного развития, в рамках которой и были сформированы предпосылки для цифровой трансформации отрасли [2; 3; 4].

Целью настоящего исследования является анализ программ цифровой трансформации (ПЦТ) российских ВИНК в бизнес-сегменте upstream как результат реализации программ инновационного развития (ПИР).

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- выявить факторы повышенного риска и неопределенности функционирования бизнес-сегмента upstream нефтегазовой отрасли;
- выполнить анализ реализации ПИР ведущими российскими компаниями нефтегазового сектора (с государственным участием) в upstream;
- выполнить анализ ПЦТ российских ВИНК в бизнес-сегменте upstream;
- рассмотреть опыт разработки стратегии цифровой трансформации российской ВИНК на примере ПАО «Газпром нефть»;
- сформулировать ключевые проблемы цифровизации отрасли и предложить перспективные направления их решения.

Методами исследования являлись логический анализ, синтез, системный подход.

Результаты

В настоящее время объемы добычи нефти в Российской Федерации регламентируются условиями соглашения ОПЕК+ и соответствующие условиям соглашения объемы добычи и экспорта нефти российскими компаниями представлены в табл. 1.

¹ «Газпром нефть» разработала стратегию цифровой трансформации [Электронный ресурс]. URL: <http://pm.nipigas.ru/practice/3399/> (дата обращения: 20.03.2021).

В отношении мирового рынка нефти предполагается сохранение сделки ОПЕК+ в полном объеме до конца II квартала 2022 г. и после окончания сделки в 2022–2023 гг. объемы предложения нефти на мировом рынке вернутся на уровень 2019 г.

Согласно прогнозу Счетной палаты Российской Федерации¹, доля нефтегазовых доходов бюджета увеличится в 2021–2023 гг. с 28,7% до 33,6% и, соответственно, доля ненефтегазовых снизится с 71,3 до 66,4% (табл. 2).

Доходы федерального бюджета от реализации углеводородного сырья на мировых рынках могут быть увеличены (даже в условиях ограничений ОПЕК+), если компании нефтегазового сектора России будут внедрять достижения Индустрии 4.0 и трансформироваться в цифровые нефтяные компании. Цифровую нефтяную компанию (ЦНК) можно охарактеризовать как нефтяную компанию, управляемую на основе данных и цифровых двойников; и в этом определении зашифровано будущее отрасли, так как в него вписаны факторы, которые в скором времени будут определять положение компаний на рынке² (рис. 1).

Будущее нефтяной компании как ЦНК связано с переходом от управления физическими активами, физической инфраструктурой и физическими продуктами к управлению информацией. Информация уже сегодня является одним из ключевых продуктов, которые производит и потребляет ЦНК. Такими продуктами являются, например, данные о сейсмических исследованиях, бурении и добыче, состоянии инфраструктуры, производственных процессах, о поставщиках и потребителях и пр. Основными критериями эффективности являются качество и скорость принятия

Таблица 1

Прогноз объемов добычи и экспорта нефти Российской Федерацией

Table 1. Forecast of oil production and export by the Russian Federation

Показатели	Годы		
	2021	2022	2023
Объем добычи нефти (в соответствии с условиями соглашения ОПЕК+), млн т	517,0	546,0	554,0
Экспорт нефти, млн т	227,0	252,0	260,0

Источник: [7, с. 17].

Таблица 2

Прогноз по структуре доходов федерального бюджета в 2021–2023 гг.

Table 2. Forecast on the structure of federal budget revenues in 2021–2023

Показатели	Годы				
	2019	2020 (оценка)	2021 (оценка)	2022 (оценка)	2023 (оценка)
Нефтегазовые доходы: млрд руб.	7924,3	5127,0	5987,2	6864,3	7469,8
% ВВП	7,2	4,8	5,2	5,5	5,8
Ненефтегазовые доходы: млрд руб.	12 264,5	12 725,4	12 777,9	13 753,2	14 772,9
% ВВП	11,1	11,9	11,1	11,1	11,1
Всего доходы, млрд руб.	20 188,8	17 852,4	18 785,1	20 637,5	22 262,7

¹ Заключение на проект бюджета-2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/audit/proekt-2021/masgo> (дата обращения: 20.03.2021).

² «Газпром нефть» разработала стратегию цифровой трансформации [Электронный ресурс]. URL: <http://pm.nipigas.ru/practice/3399/> (дата обращения: 20.03.2021).



Рис. 1. Модель цифровой нефтяной компании
Fig. 1. Digital oil company model

решений, а они напрямую зависят от доступности и качества информации, а также от возможности ее оперативной обработки¹.

Стремительное развитие цифровых технологий и высокий спрос на них способствовали становлению и росту IT-дивизионов в крупнейших нефтегазовых компаниях мира. По оценке, затраты на внедрение решений только в области искусственного интеллекта нефтегазовыми компаниями мира в 2019 г. составили 1,8 млрд долл., а к 2025 г. могут вырасти более чем в два раза и достигнуть 4,0 млрд долл.²

В настоящее время все самые крупные нефтегазовые корпорации ставят ключевой целью своих стратегий цифровизацию бизнеса, осуществляя активную коммуникацию с компаниями сферы IT, создавая внутренние центры соответствующих компетенций.

Перспективы значительного увеличения объемов добываемой нефти и роста экономической эффективности связаны с внедрением технологий Индустрии 4.0 (рис. 2).

Суммарный экономический эффект от развития и использования методов искусственного интеллекта российскими нефтяными компаниями в перспективе 2025–2040 гг. за счет снижения расходов на геологоразведочные работы (ГРП), эксплуатационное бурение, ремонт скважин и прирост коэффициента извлечения нефти (КИН) оценивается в 2,95 трлн руб.; суммарный экономический эффект для государства, обусловленный приростом объемов добычи за счет увеличения КИН и расширения налоговой базы, оценивается в 2,45 трлн руб.³

Нефтегазовая отрасль занимает лидирующие позиции в применении технологий искусственного интеллекта и цифровизации, являясь одним из самых технологичных секторов экономики России; по доле интеллектуальных решений в добыче и запасах лидируют ПАО «Газпром нефть», ПАО «Татнефть» и ПАО «Роснефть».

¹ Интервью К. Кравченко — начальника департамента IT Газпром нефти // Проекты / Аналитика | Neftgaz.RU [Электронный ресурс]. URL: <http://neftgaz.ru/analysis/view/8513-Interview-K.-Kravchenko-nachalnika-departamenta-IT-Gazprom-nefti> (дата обращения: 20.03.2021).

² Интеллектуальный Upstream: стратегия выживания [Электронный ресурс]. URL: https://vygon.consulting/upload/iblock/266/vygon_consulting_smart_upstream.pdf (дата обращения: 20.03.2021).

³ Интеллектуальный Upstream: стратегия выживания [Электронный ресурс]. URL: https://vygon.consulting/upload/iblock/266/vygon_consulting_smart_upstream.pdf (дата обращения: 20.03.2021).



Рис. 2. Ключевые технологические направления Индустрии 4.0 в нефтедобывающей отрасли
 Fig. 2. Key technological directions of industry 4.0 in the oil industry

В качестве примера использования цифровых решений можно привести проект по добыче первой российской арктической нефти, реализуемый ООО «Газпром нефть шельф» с использованием морской ледовой стационарной платформы «Приразломная». Расходы на морскую логистику арктической нефти помогла сократить цифровая система «Капитан», разработанная специалистами ПАО «Газпром нефть», для обеспечения круглогодичного бесперебойного вывоза нефти. Экономическая эффективность внедрения цифровой системы управления арктической логистикой «Капитан» за период 2019–2020 гг. составила 900 млн руб.; удельные затраты на вывоз 1 т арктической нефти сократились на 12%¹.

Безопасность процесса отгрузки нефти с платформы обеспечивает система ледового менеджмента, использующая специально разработанное ПО и самообучающиеся математические модели, на основании которых возможно строить более точные прогнозы погодных «окон отгрузки».

Бизнес-сегмент upstream (разведка и добыча полезных ископаемых) всегда шел вслед научно-техническому прогрессу, в немалой степени вследствие повышенных рисков. Возникновение продуктовых информационных технологий и новой электроники для решения задач высокого уровня сложности привело к технологическому буму в отрасли в период 1970–2010 гг., в результате которого появились новые способы нефтеотдачи, программы моделирования и интерпретации данных ГРП.

Горный бизнес всегда относился к сферам деятельности с высокими рисками и повышенной неопределенностью среды принятия решений, в особенности это относится к бизнес-сегменту upstream [1; 9].

¹ Цифровая система «Капитан» помогла «Газпром нефти» на 12% сократить расходы на морскую логистику арктической нефти [Электронный ресурс]. URL: <https://nangs.org/news/midstream/tsifrovaya-sistema-kapitan-pomogla-gazprom-nefti-na-12-sokratity-rashody-na-morskuyu-logistiku-arkticheskoy-nefti> (дата обращения: 20.03.2021).

Неопределенность принятия решений в сегменте upstream формируется под воздействием различных факторов, которые можно объединить в три группы: природного, прогностического и поведенческого генезиса.

Влияние природных факторов обусловлено неопределенностью в отношении параметров минерально-сырьевых ресурсов (объемы, качество), рыночной конъюнктуры (спрос, предложение, цена) и т.д. Прогностические факторы связаны с временной неопределенностью, в основе которой невозможность точного предсказания величины или изменения того или иного фактора в будущем. Воздействие поведенческих факторов — следствие непредсказуемости поведения участников в ситуации конфликта интересов (например, срыв наследным принцем Саудовской Аравии в апреле 2016 г. переговоров с представителями стран-производителей нефти о снижении объемов добычи для стабилизации падения цен).

Оценка специфических этапных рисков и возможных потерь ресурсных проектов (табл. 3) позволяет сделать вывод о том, что наибольшие риски соответствуют этапам «Обустройство и освоение» и «Опытно-промышленная эксплуатация»; экономические потери в совокупности могут составлять до 70% общего объема инвестиций в ресурсный проект.

В настоящее время вызовом для нефтегазовой промышленности всех стран мира является так называемый нулевой углеродный след и намерение ЕС ввести трансграничный углеродный налог, так как нефтегазовая отрасль одна из тех, которые в наибольшей мере будут затронуты при переходе к режиму нулевого углеродного следа, прежде всего вследствие энергоемкого добычного процесса. Так, согласно результатам исследований ученых Стэнфордского университета, при добыче нефти выбросы составляют в среднем 10,3 г на каждый мегаджоуль энергетического эквивалента нефти, но в некоторых странах этот показатель вдвое выше [6, с. 75].

Таблица 3

Рейтинг специфических этапных рисков и возможных потерь ресурсных проектов бизнес-сегмента upstream

Table 3. Rating of specific milestone risks and possible losses of resource projects of the upstream business segment

Место	Стадия	Риски	% от инвестиций
1	Обустройство и освоение	<ul style="list-style-type: none"> • Не подтверждены проектные объемы и качество запасов; • неэффективность технических и технологических решений 	до 50
2	Разведка и оценка	<ul style="list-style-type: none"> • Не достигнута минимально рентабельная продуктивность и кондиции; • не подтверждены технические и технологические решения 	10–20
3–4	Поиски	<ul style="list-style-type: none"> • Геологический риск, отсутствие полезных ископаемых; • не открыты минимально рентабельные запасы 	5–10
3–4	Разработка	<ul style="list-style-type: none"> • Не достигнуты проектные уровни добычи; • неэффективность долгосрочных технологических решений 	5–10

Составлено автором по данным [9, с. 69]

Инновационное развитие ключевых отраслей промышленности Российской Федерации является фокусом разработки ПИР компаний с государственным участием. Одним из перспективных направлений деятельности таких компаний (как крупнейших субъектов экономики) является инициирование и реализация системных межотраслевых «вытягивающих» инновационных проектов, обеспечивающих технологический сдвиг в соответствующих отраслях и объединяющих большое количество игроков с различными компетенциями.

К планированию технологического развития прибегает подавляющее большинство крупнейших корпораций Европы, США, Японии (по оценкам, более 80%) [10]. Причем, если половина компаний формулируют технологическую стратегию в явной форме, то остальные включают отдельные существенные ее элементы в общекорпоративную политику. Так, например, с 2007 г. компания ExxonMobil для изучения возникающих технологий начала применять метод «белых книг»; в рамках деятельности корпоративных лабораторий привлекаются эксперты по целому ряду научных дисциплин, которые пишут «белые книги», затрагивающие самые разные темы, позволяющие оценить перспективы технологий в бизнесе.

В 2013 г. в ExxonMobil была создана исследовательская группа EMEST, основной задачей которой является оценка перспективных технологий на базе анализа потенциального спроса, соответствия профиля компании и возможностей обеспечения конкурентных преимуществ; в случае получения положительного заключения технология включается в программу исследований и разработок.

Рассмотрим программы ПИР двух ключевых российских ВИНК — ПАО «Газпром нефть» и ПАО «НК «Роснефть».

ПИР ПАО «Газпром нефть»¹ до 2025 г. дополняет и детализирует ПИР ОАО «Газпром». Проекты НИОКР сгруппированы по трем технологическим приоритетам: эффективная разведка и разработка месторождений в сложных геологических и климатических условиях; экономически рентабельная и энергоэффективная добыча из истощенных месторождений; развитие нефтепереработки и нефтехимии.

Выбор технологических приоритетов ПАО «Газпром» осуществляет на основе оценки экономической эффективности тех или иных решений с использованием показателя чистой дисконтированной стоимости (NPV) по следующему алгоритму [8, с. 48]:

Этап 1. По каждому бизнес-процессу оценивается возможность улучшения технико-экономических показателей в планируемый период при условии замены используемых технологий на современные (в том числе те, которые зарубежными компаниями-конкурентами определены как передовые и инновационные).

Этап 2. Полученные оценки закладываются в модель развития компании, используемую для целей стратегического планирования, при этом рассчитывается влияние инновационных технологий на изменение прогнозных технико-экономических показателей (удельных капитальных и инновационных затрат).

Этап 3. Для каждого бизнес-процесса определяется потенциальный экономический эффект в виде прироста NPV вследствие использования инновационных технологий, т. е. чувствительность различных бизнес-процессов к научно-технологическому процессу.

Этап 4. По результатам расчетов определяются ключевые области совершенствования технологий — ключевые приоритеты, инвестирование в которые обеспечат максимальный экономический эффект.

¹ Паспорт Программы инновационного развития ОАО «Газпром нефть» до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: <https://in.minenergo.gov.ru/tek/programmy-razvitiya/programmy-innovatsionnogo-razvitiya/programma-innovatsionnogo-razvitiya-pao-gazprom-neft-do-2025-goda> (дата обращения: 20.03.2021).

Этап 5. Для каждого технологического приоритета устанавливаются интегральные индикаторы эффективности, а на основе экспертных оценок определяются ключевые инновационные технологии с соответствующими частными показателями эффективности.

Основными приоритетами ПАО «Газпром нефть» в сегменте upstream являются создание и внедрение технологий разработки трудноизвлекаемых запасов, а также газовых и химических методов увеличения нефтеотдачи.

Ключевые инновационные проекты компании в бизнес-сегментах upstream и downstream на период до 2025 г. представлены в табл. 4.

Инновационная деятельность ПАО «НК «Роснефть» осуществляется на основании ПИР, разрабатываемых компанией; в ПАО «НК «Роснефть» действовали две программы, разработанные в 2011 и 2015 гг.

Каждая инновационная технология выделяется компанией в инновационный проект с целевым финансированием и реализуется в рамках трех ключевых направлений инновационной деятельности: разведка и добыча; нефтепереработка; общекорпоративные инновационные проекты.

ПИР ПАО «НК «Роснефть» направлена на создание и внедрение новых технологий для решения ключевых производственных задач, следующих из Стратегии развития ПАО «НК «Роснефть» (табл. 5).

В ПАО «НК «Роснефть» разработана система управления эффективностью инновационных проектов, в которой определен статус «целевой инновационный проект», особенностью реализации которых является необходимость непрерывного уточнения достоверности собираемых данных с учетом потенциальных угроз, влияющих на их успешное завершение. В целях создания действенной системы управления эффективностью инновационных проектов в компании применяются продвинутое методика, основанные на имитационном моделировании для определения степени воздействия проектов на достижение KPI и стратегических целей.

Ключевые российские компании нефтегазового сектора активно инвестируют в цифровые решения по всей производственной цепочке и лидером этого процесса является ПАО «Газпром нефть». В настоящее время в портфеле компании накоплено более 1000 цифровых и программных решений по всей цепочке бизнеса, которые стали основой для разработки Стратегии цифровой трансформации ПАО «Газпром нефть» до 2030 г.¹

Ключевыми цифровыми проектами компании в бизнес-сегменте upstream являются программы «Когнитивная геология», «Создание центров управления проектами» и «Актив будущего».

Актуальный стратегический цифровой ландшафт ПАО «Газпром нефть» формируют 12 программ, однако уже сегодня очевидно, что до 2030 г. запускать придется не менее 50 программ, каждая из которых представляет собой совокупность различных проектов (цифровых, организационных, технологических), направленных на трансформацию конкретного бизнес-процесса. Так, например, ПЦТ ГРП призвана обеспечить компании выход на новый уровень создания стоимости в этой сфере за счет применения прорывных технологий: цифровых двойников, интеллектуальных советников, систем сбора, хранения и быстрого доступа к информации на основе big data. Создавать upstream-актив будущего компания предполагает с помощью центров, удаленно управляющих добычей, а оптимизировать цепочку поставок — через Центр управления эффективностью, работающий на основе потоков цифровых данных от физических активов и использующий алгоритмы продвинутой аналитики².

¹ Утверждена в 2019 г.

² «Газпром нефть» разработала стратегию цифровой трансформации [Электронный ресурс]. URL: <https://smartcity.tyuiu.ru/?p=1279> (дата обращения: 20.03.2021).

Ключевые инновационные проекты ПАО «Газпром нефть»
Table 4. Key innovative projects of PJSC Gazprom Neft

Наименование проекта	Цель реализации проекта	Срок
Внедрение комплекса технологий, направленных на повышение продуктивности скважин	Снижение удельной стоимости горизонтальных скважин с многостадийным гидроразрывом пласта для запуска новых проектов добычи и получения дополнительной добычи на действующих месторождениях	2025
Разработка технологии ПАВ-полимерного заводнения	Создание промышленной технологии, обеспечивающей рентабельное увеличение нефтеотдачи на истощенных месторождениях Западной Сибири	2024
Развитие технологий вовлечения в разработку нетрадиционных запасов нефти	Создание комплекса отечественных технологий и высокотехнологичного оборудования, обеспечивающих вовлечение в разработку запасов углеводородов баженовской свиты на территории ХМАО и ЯНАО	2025
Разработка и постановка на производство катализаторов каталитического крекинга и гидрогенизационных процессов	Обеспечение отечественной нефтеперерабатывающей отрасли эффективными катализаторами каталитического крекинга, гидроочистки и гидрокрекинга	2021
Когнитивная геология	Ускорение цикла ГРП за счет внедрения ИТ-инструментов поддержки принятия решений и оптимизации бизнес-процессов. Цифровые модели (двойники) и интеллектуальные помощники для интерпретации геологических данных и построения геологических моделей ускоряют принятие решений и повышают их качество	2025
Создание центров управления проектами	Ускорение ввода в эксплуатацию новых месторождений (сокращение времени до первой нефти) за счет внедрения ИТ-решений и оптимизации бизнес-процессов	2022
Создание «актива будущего» в сегменте добычи	Обеспечение перехода к управлению активами на основе максимизации их потенциала. Основные мероприятия — трансформация бизнес-процессов и внедрение ИТ-инструментов интегрированного управления производством, а также технологий управления надежностью оборудования	2025
Создание систем интегрированного планирования и управления производством в downstream	Внедрение инструментов интегрированного планирования, цифрового производства и управления надежностью оборудования в сегменте переработки, логистики и сбыта	2025

**Ключевые направления НТР и технологии ПАО «НК «Роснефть»
в бизнес-сегменте upstream**

Table 5. Key areas of NTR and technology of Rosneft PJSC
in the upstream business segment

Направление деятельности	Ключевые производственные задачи	Необходимые технологии
Разведка	<ul style="list-style-type: none"> • Перевод ресурсов Восточной Сибири и шельфов в доказанные запасы; • минимизация стоимости прироста запасов 	<ul style="list-style-type: none"> • Высокоразрешающие технологии поиска и оценки запасов; • лабораторные комплексы для углубленных нестандартных исследований свойств пластов и флюидов; • технологии 3D-моделирования сложных геологических структур
Разработка и добыча	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличение коэффициента извлечения нефти (КИН); • минимизация удельных капитальных и эксплуатационных затрат; • увеличение использования попутного нефтяного газа до 95% 	<ul style="list-style-type: none"> • Новые системы разработки низкопроницаемых и сложнопостроенных пластов; • технологии проектирования и строительства высокотехнологичных скважин; • технологии локализации и выработки остаточных запасов; • технологии сепарации газа и выделения ценных компонент; • установки для производства жидких углеводородов из газа
Шельфовые проекты	Эффективное освоение Арктического шельфа и шельфа Черного моря	<ul style="list-style-type: none"> • Технологии обустройства и эксплуатации месторождений в условиях ледовой обстановки и сезонности работ; • технологии обеспечения экологической безопасности морских работ; • технологии защиты подводного оборудования от сероводорода

В Стратегии «Роснефть-2022»¹ основные цели цифровой трансформации бизнеса обозначены следующим образом: интенсификация технологического прорыва; сокращение затрат; рост маржинальности; привлечение новых форм управления и организации бизнеса. Цифровая трансформация компании затрагивает все сегменты деятельности и включает шесть основных направлений: цифровое месторождение; цифровой завод; цифровая цепочка поставок; цифровой трейдинг; цифровая АЗС; цифровой рабочий. Цифровые технологии для решения различных бизнес-задач приведены на рис. 3.

¹ Утверждена в 2018 г.



Рис. 3. Цифровые технологии для решения различных бизнес-задач
 Fig. 3. Digital Technologies for Business Challenges

Обсуждение

Перспективы цифровой трансформации нефтегазового сектора экономики России необходимо рассматривать как с позиций корпоративного менеджмента компаний, так и с позиций государственного управления.

На уровне хозяйствующих субъектов отрасли основным препятствием цифровизации является импортозамещение иностранных технологий. В России ведется активная разработка цифровых продуктов и многие решения уже применяются нефтегазовыми компаниями, однако есть ряд ограничений для их масштабирования, несмотря на то что стоимость отечественных продуктов существенно меньше зарубежных аналогов. И барьером здесь является неготовность компаний нефтегазового сектора к значительным переменам; практически в каждой ВИНК уже сформировался процесс коммуникации с конкретными вендорами, о чем свидетельствует структура госзакупок специализированного ПО.

Так, доля закупки у единственного поставщика составляет 87% (в том числе 99,3% — иностранное ПО). В результате система оказывается под воздействием определенных продуктов и решений конкретной компании («эффект колеи»). Кроме того, для работы с информацией как фактором производства, необходимо иметь специальную техническую платформу, и у глобальных ИТ-корпораций (IBM, Amazon, Microsoft и др.) есть соответствующие собственные решения.

Также необходимо отметить, что для реализации производственных и бизнес-процессов сегмента upstream существуют собственные программные решения, разработка которых может осуществляться одновременно несколькими независимыми компаниями. При объединении элементов в общую платформу, которая осу-

ществляет управление месторождением, возможно возникновение конфликта между отдельными инструментами, и в таком случае компаниям проще осуществлять закупку некоторых решений комплексно у крупнейших иностранных разработчиков.

Таким образом, вопрос импортозамещения необходимо рассматривать с нескольких сторон. С одной, следует обратить внимание на развитие отечественных компаний и улучшать условия их работы посредством использования налоговых и инфраструктурных инструментов; с другой стороны, необходимо создавать стимулы для потребителя к внедрению и использованию отечественных решений, пока рынок еще находится на этапе формирования [5].

В данном контексте необходимо отметить, что по прогнозу в ближайшие годы на мировом рынке будут особенно востребованы наукоемкие решения, требующие высокого уровня физико-математической подготовки разработчиков, а именно это и является главным преимуществом российских специалистов. Так, например, результаты исследования НП «РУССОФТ»¹ подтверждают, что российские компании разработчиков ПО специализируются, прежде всего, на поиске решений в самых конкурентных сегментах мирового ПО (big data, искусственный интеллект, компьютерное зрение, машинное обучение и т. п.). Таким образом, они изначально ориентированы на глобальный рынок и лишь в 60% случаев экспортно ориентированные разработки совпадают с разработками для российского рынка, а в 40% — компании разрабатывают ПО, ориентируясь исключительно на внешний рынок².

Рассматривая перспективы цифровой трансформации нефтегазового сектора экономики России в контексте государственного управления, необходимо отметить, что настоятельной потребностью государства в современных условиях цифрового преобразования общества является создание единой модели актуальных данных и сервисов, повышающих эффективность стратегического планирования и осуществление функций федеральных органов исполнительной власти. Мы полностью согласны с тем, что удовлетворение этих запросов может быть реализовано через ЕАИС «Цифровые недра»³, которая должна дополнить существующую федеральную государственную информационную систему Единого фонда геологической информации о недрах (ФГИС ЕФГИ).

Заключение

Вызовы и угрозы современного мира, нестабильность и турбулентность мировой экономики настоятельно требуют от компаний эффективных действий по поиску источников рентабельного освоения минерально-сырьевых ресурсов, а от государства — формирования механизма и создания инструментов качественного управления развитием нефтегазового сектора экономики России. Цифровая трансформация нефтегазовой отрасли в этих обстоятельствах объективно является драйвером роста, так как разработка новых и интегрированное использование передовых IT-решений обеспечат возможность оперативного управления разработкой месторождения.

Именно такой подход повысит гибкость, адекватность, качество и эффективность принимаемых управленческих решений, обеспечит выживаемость компа-

¹ НП «РУССОФТ» с 2003 г. проводит исследование состояния экспортной индустрии разработки ПО в России; аналитический отчет исследования является одним из главных источников комплексной информации о состоянии индустрии.

² О подготовке IT-специалистов мирового уровня в свете реализации государственной программы РФ «Развитие образования» / Лаптев В. В., Леонов Г. А., Немешев М. Х., Флегонтов А. В. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35654920> (дата обращения: 20.03.2021).

³ Интеллектуальный Upstream: стратегия выживания [Электронный ресурс]. URL: https://vygon.consulting/upload/iblock/266/vygon_consulting_smart_upstream.pdf (дата обращения: 20.03.2021).

ний в современном стремительно меняющемся (и к сожалению, не в лучшую сторону) мире.

Литература

1. Куклина Е. А. Риски инвестирования в системе управления недропользованием // Вестник УГАТУ. Специальный выпуск «Экономическая безопасность: концепция, стандарты». Уфа : УГАТУ, 2013. С. 47–50.
2. Куклина Е. А. Инновационная деятельность предприятий нефтегазового сектора России в условиях новых вызовов энергетического рынка // Экономика нового мира. 2018. № 3 (вып. 11). С. 5–20.
3. Куклина Е. А. Инновационное развитие предприятий нефтегазового комплекса на основе реализации модели максимизации добавленной стоимости // Управленческое консультирование. 2018. № 4 (112). С. 39–52.
4. Куклина Е. А. Инновационная деятельность предприятий нефтегазового сектора России как ключевой фактор реализации программы освоения Арктики // Горный журнал. 2020. № 5 (2274). С. 20–24.
5. Куклина Е. А., Соколова Ю. Д. К вопросу реализации процесса цифровой трансформации сегмента upstream (на примере ПАО «Газпром нефть») [Электронный ресурс]. URL: <https://dspace.spbu.ru/handle/11701/22820> (дата обращения: 20.03.2021).
6. Лопатников А. Нулевой углеродный след: риски и возможности для нефтегазовой отрасли // Нефтегазовая вертикаль. 2020. № 19. С. 69–80.
7. Прогноз основных показателей социально-экономического развития РФ на 2020–2023 годы / А. Ведев, С. Дробышевский, А. Каукин, А. Кнобель и др. М. : Счетная палата Российской Федерации, Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара, 2020. 33 с.
8. Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / М. А. Гершман, Т. С. Зинина, М. А. Романов и др.; науч. ред. Л. М. Гохберг, А. Н. Клепач, П. Б. Рудник и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : НИУ ВШЭ, 2015. 128 с.
9. Шутько С. Ю., Кожевникова С. Д., Шутько Д. С. Риски и неопределенности Upstream // Территория «НЕФТЕГАЗ». 2017. № 1–2. С. 65–71.
10. Reger G. Strategic management of technology in a global perspective: differences between European, Japanese and US companies // Management of Engineering and Technology. 2001. Vol. 2. P. 797–809.

Об авторе:

Куклина Евгения Анатольевна, профессор кафедры бизнес-информатики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, доцент; jeakuklina@mail.ru

References

1. Kuklina E. A. Risks of investment in the subsoil management system // UGATU Bulletin. Special issue "Economic Security: Concept, Standards". Ufa: UGATU, 2013. P. 47–50. (In rus).
2. Kuklina E. A. Innovative activity of Russian oil and gas enterprises in the new challenges of the energy market // Economics of the new world [Ekonomika novogo mira]. 2018. N 3 (Iss. 11). P. 5–20. (In rus).
3. Kuklina E. A. Innovative development of oil and gas enterprises based on the implementation of the value added maximization model // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. N 4. P. 39–52. (In rus).
4. Kuklina E. A. Innovation activities of Russian oil and gas enterprises as a key factor in the implementation of the Arctic development program // Mining journal [Gornyi zhurnal]. 2020. N 5. P. 20–24. (In rus).
5. Kuklina E. A., Sokolova Yu. D. On the issue of implementing the digital transformation of the upstream segment (using the example of PJSC Gazprom Neft) [Electronic Resource]. URL: <https://dspace.spbu.ru/handle/11701/22820>
6. Lopatnikov A. Zero carbon footprint: risks and opportunities for the oil and gas industry // Oil and gas vertical [Neftegazovaya vertikal']. 2020. N 19. P. 69–80. (In rus).

7. Forecast of main indicators of socio-economic development of the Russian Federation for 2020–2023 / A. Vedevev, S. Drobyshevsky, A. Kaukin, A. Knobel, E. Miller, P. Trunin, K. Tuzov, D. Zaitsev, A. Kosyanenko, I. Orekhina, E. Zhevnov, N. Galitskaya, T. Arkhipova. Accounts Chamber of the Russian Federation, Gaidar Institute for Economic Policy. M., 2020. 33 p. (In rus).
8. Programs of innovative development of companies with state participation: intermediate results and priorities / M. A. Gershman, T. S. Zinina, M. A. Romanov and others; scientific. ed. L. M. Gohberg, A. N. Klepach, P. B. Rudnik, etc.; National Research University “Higher School of Economics.” M.: HSE, 2015. 128 p. (In rus).
9. Shutko S. Yu., Kozhevnikova S. D., Shutko D. S. Risks and uncertainties Upstream // Territory “NEFEGAZ” [Territoriya «NEFTEGAZ»]. 2017. N 1-2. P. 65–71. (In rus).
10. Reger G. Strategic management of technology in a global perspective: differences between European, Japanese and US companies // Management of Engineering and Technology. 2001. Vol. 2. P. 797–809.

About the author:

Evgenia A. Kuklina, Professor of the chair of Business Informatics of North-West Institute of Management of RANEPА (Saint-Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economy), Associate Professor; jeakuklina@mail.ru

Меры по развитию инвестиционной активности как стимул экономического роста

Мирошников С. Н.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация; miroshnikov-sn@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы государственного управления инвестиционной привлекательностью и увеличением капиталовложений. Показано, что среди проблемных вопросов находятся развитие инфраструктуры, долгосрочная предсказуемость условий реализации проектов, снижение расходов инвесторов при реализации инвестиционных проектов и доступ к финансовым средствам. Делается вывод, что привлечение инвестиций в современных условиях требует новых управленческих подходов. Анализируются возможности использования различных инструментов привлечения и поддержки инвестиционных проектов для развития и реконструкции инфраструктурных объектов.

Ключевые слова: государственное управление, меры государственной поддержки, инвестиционная привлекательность, инфраструктура, эффективность управления, инфраструктурный кредит, инфраструктурные облигации, фонд национального благосостояния, государственно-частное партнерство, защита и поощрение капиталовложений

Для цитирования: *Мирошников С. Н.* Меры по развитию инвестиционной активности как стимул экономического роста // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 54–59.

Measures for the Development of Investment Activity as an Incentive for Economic Growth

Sergey N. Miroshnikov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation; miroshnikov-sn@ranepa.ru

ABSTRACT

The article deals with the issues of state management of investment attractiveness and capital investment increase. It is shown that among the problematic issues are the development of infrastructure, long-term predictability of project implementation conditions, reducing the costs of investors in the implementation of investment projects and access to financial resources. It is concluded that attracting investment in modern conditions requires new management approaches. The possibilities of using various tools to attract and support investment projects for the development and reconstruction of infrastructure facilities are analyzed.

Keywords: public administration, public support measures, investment attractiveness, infrastructure, management efficiency, infrastructure credit, infrastructure bonds, national welfare fund, public-private partnership, protection and promotion of investment

For citing: *Miroshnikov S.N.* Measures for the Development of Investment Activity as an Incentive for Economic Growth // Administrative consulting. 2021. N 6. P. 54–59.

Для обеспечения социально-экономического развития страны, проведения структурной реорганизации ее экономической системы, подъема производства товаров и услуг недостаточно только бюджетных средств, необходимо привлечение частных инвестиций.

Повышение инвестиционной привлекательности территорий, финансовые вложения в основной капитал, рост частных капиталовложений в общественном секторе,

повышение инноваций и компетенций должны стать ключевым фактором в деятельности органов государственной власти, предоставлении публичных услуг и развитии социально-экономической инфраструктуры Российской Федерации в целом и отдельных субъектов федерации.

По итогам 2020 г. снижение ВВП России составило 3,1%, а инвестиции сократились на 1,4%. При этом в четвертом квартале 2020 г. инвестиции в основной капитал показали прирост 1,2% к тому же периоду 2019 г.

Однако к 2030 г. объем инвестиций в основной капитал в России должен возрасти до 70% в реальном выражении по отношению к 2020 г. Для того чтобы этого добиться, необходима постоянная и системная поддержка отечественного бизнеса и реализуемых инвестиционных проектов.

Для этого должен быть сформирован инвестиционный ресурс, направленный на создание новых и расширение действующих производств, высокотехнологичных рабочих мест, на укрепление позиций российского бизнеса на внутреннем и на внешних рынках [1].

Акцент целесообразно сделать на проектах, которые будут направлены на достижение национальных целей развития — обеспечение здоровья и благополучия людей, подъем их реальных доходов, построение в городах и населенных пунктах комфортной и безопасной среды для жизни, развитие IT-технологий и цифровых сервисов [3].

Можно выделить следующие основные задачи в этом направлении.

Первая. Развитие и модернизация инфраструктуры опережающими темпами создают устойчивую основу социально-экономического развития, выступают важным фактором улучшения качества жизни населения страны [2]. Необходимо подчеркнуть, что развитие инфраструктуры является обязательным элементом деятельности органов государственной власти субъектов федерации по созданию инвестиционной привлекательности территорий, обеспечению устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития, однако ожидаемые мультипликативные эффекты возникают только при проработанности проектов, направленных на появление взаимосвязанной инфраструктуры, промышленных объектов, жилья и других объектов в рамках реализации системы стратегического планирования региона [5].

В последнее время именно неразвитость и изношенность сетей и объектов инфраструктуры, ограничения на подключения к ней, стали ключевым препятствием для развития бизнеса, повышения инвестиционной привлекательности территорий.

Для финансирования национальных проектов по автомобильным дорогам и модернизации магистральной инфраструктуры из федерального бюджета в 2020 г. выделено более 538 млрд рублей. Однако этого пока недостаточно.

При этом ключевой инструмент реализации инвестиционных инфраструктурных проектов — это кооперация государства и частного бизнеса используется недостаточно.

Вторая. Принципиальным вопросом для увеличения инвестиций является долгосрочная предсказуемость условий реализации проектов.

В соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (далее — 69-ФЗ) всем инвесторам — и российским, и иностранным, предложен новый механизм соглашений о защите и поощрении капиталовложений. В нем предусмотрены фиксированные налоговые условия на срок до 20 лет, а также возможность компенсации из бюджета за счет будущих налоговых поступлений части инвестиций в транспортную, энергетическую, социальную, коммунальную и цифровую инфраструктуру. За время действия данного закона такой возможностью воспользовались в 29 проектах с общим объемом инвестиций более 1 трлн рублей.

Третья. Применение 69-ФЗ тесно связано с решением более общей задачи — последовательным снижением расходов инвесторов на подготовку и реализацию

инвестиционных проектов, устранение административных, бюрократических, нормативных барьеров, ликвидацию препятствий для экономического развития [6].

Данная задача имеет ключевое значение, учитывая, что в настоящее время в России на реализацию инвестиционного производственного проекта требуется почти на полтора года больше, чем в странах Евросоюза.

Минэкономразвития России ведется работа по ликвидации вышеуказанных ограничений и барьеров на разных этапах разработки документации, осуществления строительства в рамках инвестиционного проекта. Однако данная работа далека от завершения, хотя определенные результаты уже появились.

Одновременно с этим необходима корректировка деятельности проверяющих и надзорных органов и организация более тесного взаимодействия инвесторов и застройщиков с иными согласующими организациями. В этой области следует активнее внедрять перевод всех процедур в цифровой формат, организовывать дистанционную передачу документов, что позволит на 12–18 месяцев сократить период получения всех необходимых разрешений.

Ликвидация избыточных технических и административных норм в сфере промышленного строительства позволит сэкономить до 30% затрат только на этапе строительства, документации, сократить сроки строительства и реализации проектов в полтора раза, что резко увеличит привлекательность вложений и рентабельность инвестиций.

Несмотря на определенные успехи, барьером остается и подключение объектов к инфраструктуре. Необходимо существенно упростить процедуру по осуществлению технологического присоединения.

Четвертая. Для успешной реализации инвестиционных проектов предпринимателям должен быть обеспечен доступ к финансовым ресурсам, включая кредитные, а также иным финансовым инструментам, для чего следует развивать весь спектр возможностей, определенный законодательством и нормативными актами, делать эти инструменты более удобными, доступными, расширять информирование бизнес-среды об имеющихся возможностях.

При этом чрезвычайно важно обеспечить доступ к финансированию, получению кредитов также и малых и средних компаний. Здесь одним из инструментов может стать программа поддержки МСП, деятельность федеральных и региональных институтов развития и гарантийных фондов [4].

Средства Фонда национального благосостояния превысили уровень в семь процентов ВВП. Состояние мировой экономики позволяет предположить, что при сохранении существующих внешнеэкономических условий конъюнктуры ФНБ будет ежемесячно возрастать на сумму до 200 млрд рублей. Поэтому, в соответствии с законодательством РФ, часть средств ФНБ, превышающая семь процентов ВВП, будет возможно направить на финансирование и осуществление масштабных инвестиционных проектов, которые дадут комплексный эффект в достижении национальных целей, реализации задач, на решение которых нацелены российские регионы, отрасли экономики и вся страна.

Следует отметить, что значительной проблемой социально-экономического развития территорий являются необходимость модернизации и развития инженерных и коммунальных сетей, а также неудовлетворительное состояние жилищно-коммунального хозяйства. Использование средств ФНБ на базе фонда ЖКХ могло бы стать ключевым инструментом решения данной проблемы.

В последнее время была начата реализация программы использования инфраструктурных облигаций для финансирования инфраструктурных проектов. Однако за год, прошедший с ее запуска, были отобраны только первые пять пилотных проектов, и рассматриваются предложения еще четырех регионов, что следует признать чрезвычайно малым для масштабов проблемы изношенной инфраструк-

туры и не позволит добиться роста строительства жилья и осуществить комплексную застройку с созданием новых рабочих мест в большинстве регионов.

При этом следует подчеркнуть, что инфраструктурные облигации востребованы только теми инвесторами, которые реализуют комплексные проекты и выполняют функции застройщика. Поэтому следует предусмотреть такую корректировку нормативных и правовых актов, которая позволила бы использовать этот инструмент регионами и муниципалитетами для подготовки строительных площадок как в рамках реализации государственных и муниципальных программ по ликвидации аварийного, ветхого жилья, строительства жилья для малообеспеченных семей, для комплексного и социального развития территорий, а также и для реализации будущим застройщикам. Это позволит внести вклад в решение социальных задач и, более того, способно увеличить доходы региональных и местных бюджетов.

Можно надеяться, что в этом году заработает инфраструктурный фонд суммарным объемом до 600 млрд руб. Это позволит реализовать проект по так называемым инфраструктурным бюджетным кредитам на срок до 15 и более лет по ставке не более трех процентов. Средства данного Фонда должны быть направлены на реализацию проектов по развитию и модернизации инженерной, энергетической, коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры. Комплексное развитие территорий, формирование многофункциональных пространств с развитой сферой бизнеса и созданием новых рабочих мест приведут к росту прямых налоговых эффектов от деятельности бизнеса, увеличения поступлений от налогов на имущество, что обеспечит появление мультипликативных эффектов, увеличению государственной поддержки реализации новых проектов, дальнейшему социально-экономическому развитию.

Дополнительным источником реализации инвестиционных проектов, включая модернизацию и развитие инфраструктуры, являются федеральные средства, направленные в регионы для замены коммерческих на бюджетные кредиты. В соответствии с постановлениями Правительства РФ № 1704¹ и № 1705² бюджетные кредиты, предоставленные субъектам Федерации в сумме 422 млрд рублей, возможно использовать после утверждения в Минэкономразвития России, использовать для реализации этих проектов, в том числе — осуществляемых на основе государственно-частного партнерства.

Следует отметить, что на первое апреля текущего года, по данным Минфина России, этим инструментом воспользовались лишь 26 субъектов Федерации из 85 для проектов на сумму 49 млрд рублей.

Ограничением является необходимость создания специальной SPV-компании, реализующей проект, для учета потоков денежных средств и налоговых начислений. Целесообразно упрощать действующий механизм использования таких кредитов, отчетность об объемах инвестиций субъектов Российской Федерации, а также от-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 19.10.2020 № 1705 «Об утверждении Правил списания задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам и перечня подлежащих зачислению в федеральный бюджет налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов, в объеме фактического поступления которых Правительство Российской Федерации вправе списать задолженность субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам».

казаться от требования создания региональными органами государственной власти новых юридических лиц для реализации таких проектов. Существующие налоговые и бюджетные инструменты достаточно развиты и позволяют фиксировать как направление средств от таких кредитов, так и поступление налогов от их реализации в бюджеты всех уровней.

В заключение хочется отметить, что значительное число новых инструментов государственной поддержки инвестиционных проектов требует у руководителей высшего и среднего уровня достаточных знаний, наличия новых управленческих компетенций и профессиональных навыков. Они должны быть способны осуществлять разработку долгосрочных стратегий, программ и проектов, работать в команде и руководить ею, использовать современные управленческие технологии и проектное управление для принятия стратегических решений.

Литература

1. Бухвальд Е. М. Политика регионального развития в современной России: приоритеты, институты и инструменты : монография. М. : ИЭ РАН, 2018. 344 с.
2. Гагарина Г. Ю., Мирошников С. Н. Некоторые вопросы управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования // Управленческое консультирование. 2018. № 12 (120). С. 70–90.
3. Гагарина Г. Ю., Мирошников С. Н. Применение целей устойчивого развития ООН в стратегиях субъектов Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2019. № 1 (121). С. 54–63.
4. Мирошников С. Н. Государственное управление инвестиционной привлекательностью и инфраструктурным развитием территорий: проблемы и решения // Управленческое консультирование. 2018. № 9 (117). С. 29–35.
5. Мирошников С. Н. Значение и возможности развития региональной инфраструктуры: роль государства // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2018. № 4 (142). С. 59–64.
6. Мирошников С. Н. Ускорение инвестиций как ключевая цель государственного управления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 3. С. 57–61.

Об авторе:

Мирошников Сергей Николаевич, заместитель директора экспертно-аналитического Центра региональных исследований Института «Высшая школа государственного управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат физико-математических наук, доцент; miroshnikov-sn@ranepa.ru

References

1. Buchwald E. M. Regional Development Policy in Modern Russia: Priorities, Institutions and Tools : monograf. M.: IE RAS, 2018. 344 p. (In rus).
2. Gagarina G.Yu., Miroshnikov S. N. Some issues of managing the socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation based on the strategic planning system // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. N 12 (120). P. 70–90. (In rus).
3. Gagarina G.Yu., Miroshnikov S. N. The application of the sustainable development goals of the UN in the strategies of Russian Federation subject // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. N 1 (121). P. 54–63. (In rus).
4. Miroshnikov S. N. State management of investment attractiveness and infrastructure development of territories: problems and solutions // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. N 9 (117). P. 29–35. (In rus).
5. Miroshnikov S. N. The Value and Opportunities for the Development of Regional Infrastructure: the Role of the State // Economics and management: a scientific and practical journal [Ekonomika i upravlenie: nauchno-prakticheskii zhurnal]. 2018. N 4 (142). P. 59–64. (In rus).

6. Miroshnikov S.N. Accelerating investment as a key goal of public administration // State and municipal administration. Scientific notes [Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski]. 2018. N 3. P. 57–61. (In rus).

About the author:

Sergey N. Miroshnikov, Deputy Director of the Expert-Analytical Center for Regional Studies of Institute of Public Administration and Civil Service of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in Physics and Mathematics, Associate Professor; miroshnikov-sn@ranepa.ru

Оценка экономической безопасности предприятия дорожного хозяйства

Ширко Л. М.

ООО «Промстрой», г. Тюмень, Российская Федерация; lm310820@gmail.com

РЕФЕРАТ

Цель статьи — выявить направления совершенствования деятельности предприятия дорожного хозяйства на основе комплексной оценки уровня экономической безопасности предприятия.

Методы. В качестве методов исследования в статье использованы анализ, синтез, дедукция, индукция, системный анализ, сравнительный анализ, инструменты стратегического менеджмента.

Результаты. Автором предложена трактовка системы экономической безопасности как вида функциональной стратегии предприятия, обоснованы показатели оценки уровня экономической безопасности предприятия. Результативно для практики выявлены направления повышения экономической безопасности предприятия.

Новизна. Новизна авторского подхода состоит в применении методологии системы сбалансированных показателей к построению показателей оценки уровня экономической безопасности предприятия.

Ключевые слова: дорожное хозяйство, экономическая безопасность, показатели, стратегический менеджмент, целевые значения, прогнозирование

Для цитирования: Ширко Л. М. Оценка экономической безопасности предприятия дорожного хозяйства // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 60–79.

The Economic Security Assessment of a Road Facility Enterprise

Larisa M. Shirko

Promstroy LLC, Tyumen, Russian Federation; lm310820@gmail.com

ABSTRACT

The purpose of the article is to identify areas for improving the activities of a road enterprise based on a comprehensive assessment of the level of economic security of the enterprise.

Methods. As research methods, the article uses analysis, synthesis, deduction, induction, system analysis, comparative analysis, strategic management tools.

Results. The author proposes an interpretation of the economic security system as a type of functional strategy of an enterprise, substantiates indicators for assessing the level of economic security of an enterprise. Effectively for practice, the directions of increasing the economic security of the enterprise have been identified.

Scientific novelty. The novelty of the author's approach lies in the application of the balanced scorecard methodology to the construction of indicators for assessing the level of economic security of an enterprise.

Keywords: road facilities, economic security, indicators, strategic management, target values, forecasting

For citing: Shirko L. M. The Economic Security Assessment of a Road Facility Enterprise // Administrative consulting. 2021. No. 6. P. 60–79.

Введение

В основе формирования системы экономической безопасности предприятия лежит организационно-управленческий механизм оценки и прогнозирования внешних и внутренних угроз устойчивому развитию предприятия.

По мнению автора, моделирование экономической безопасности предусматривает оценку уровня безопасности как наиболее значимый этап управленческой модели. Данная оценка представляет собой комплексный подход к исследованию внешних и внутренних факторов с использованием инструментов стратегического менеджмента, маркетинга, финансово-экономического анализа, а также иные вопросы организационно-управленческого характера. Основным фактором, характеризующим состояние экономической безопасности, является обладание предприятием достаточным конкурентным преимуществом, складывающимся из определенных функциональных составляющих, которые для каждого конкретного предприятия имеют свои специфические приоритеты в зависимости от политики его функционирования. Эти преимущества должны соответствовать стратегическим целям развития предприятия.

Материалы и методы

В основе методологии исследования экономической безопасности предприятия может быть выделено несколько подходов, определяющих сущность и параметры экономической безопасности предприятия. Анализ подходов различных авторов [1; 2; 5; 6; 8; 9; 11; 13; 14] позволяет сделать вывод об отсутствии единства в понимании категории безопасности применительно к объектам развития предприятий и организаций, с одной стороны, а также размытости содержания вида экономической безопасности в контексте общей безопасности предприятия. Мы предлагаем опираться на комплексный подход, предполагающий, что:

- экономическая безопасность определяется набором количественных и качественных показателей;
- индикатором состояния защищенности предприятия является уровень экономической безопасности как интегральное значение количественных и качественных показателей, отражающих отдельные аспекты экономической безопасности;
- уровень экономической безопасности категоризируется посредством критериев или состояний, значение которых определяется по сумме метрик количественных и качественных показателей;
- количественные и качественные показатели применяются к измерению уровня угрозы, с одной стороны, и состояния функционирования предприятия, с другой стороны, т. е. для оценки как внутренней, так и внешней среды предприятия.

Особенности данного подхода, принципиально отличающие его от сложившихся практик оценки экономической безопасности только через призму финансово-экономического анализа и оценки рисков, состоят в том, что экономическая безопасность предприятия должна рассматриваться не как обособленное состояние экономической защищенности, а как элемент общей стратегии развития предприятия, взаимосвязанный с приоритетами устойчивого развития в контексте интересов субъектов экономических решений, отражающий эффективность функционирования предприятия.

Ключевым направлением обеспечения экономической безопасности является превентивный характер действий руководства предприятия, поэтому автор предлагает рассматривать экономическую безопасность как вид функциональной стратегии предприятия (рис. 1).

В рамках стратегии экономической безопасности предприятия определяются непосредственно риски, угрозы и показатели экономической безопасности, а также формулируются мероприятия, сроки и исполнители по функциональным блокам экономической безопасности предприятия. Автором предлагаются следующие функциональные блоки стратегии экономической безопасности предприятия:

- 1) обеспечение сохранности внеоборотных активов;
- 2) контроль материально-производственных запасов;
- 3) обеспечение безопасности инвестиционной деятельности предприятия;

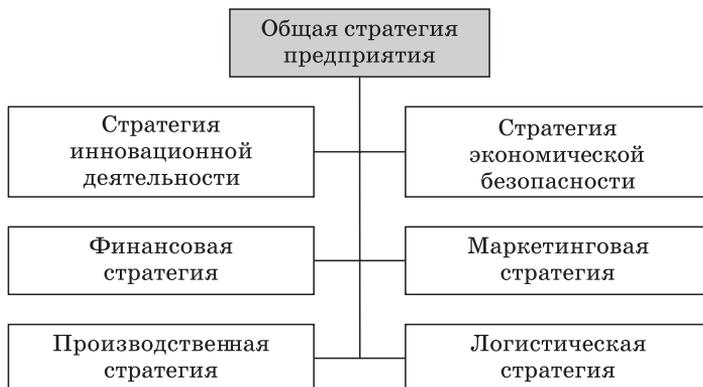


Рис. 1. Взаимосвязь экономической безопасности со стратегией развития предприятия
 Fig. 1. Relationship of economic security to enterprise development strategy

- 4) обеспечение безопасности при работе с контрагентами;
- 5) обеспечение сохранности денежных средств;
- 6) выявление и устранение предпосылок финансовой неустойчивости и возможного наступления банкротства предприятия;
- 7) антикоррупционная безопасность.

Взаимосвязи в стратегии экономической безопасности предприятия представлены на рис. 2.

Взаимосвязь между блоками стратегии экономической безопасности может быть определена следующим образом:

- обеспечение сохранности денежных средств и безопасности инвестиционной деятельности связано с качеством принимаемых решений и влияет на финансовую устойчивость предприятия, с одной стороны, и определено поведением персонала предприятия, с другой стороны;
- обеспечение сохранности внеоборотных активов и контроль материально-производственных запасов детерминированы поведением персонала, с одной стороны, и контрагентов, с другой;
- обеспечение безопасности при работе с контрагентами стоит оценивать с позиции устойчивости внутренних бизнес-процессов, с одной стороны, и рыночной позиции, с другой стороны.

Учитывая специфику функциональных блоков стратегии экономической безопасности, а также рассматривая последнюю как часть общей стратегии организации, автором была осуществлена адаптация методологии системы сбалансированных показателей предприятия, представленная в [3], для построения системы показателей оценки экономической безопасности предприятия. Выбор данной методологии связан с преодолением проблемы оценки деятельности предприятия только по финансовым показателям, необходимостью увязать стратегический и операционный уровни управления, ретроспективу функционирования предприятия и будущие прогнозные результаты, интересы собственников и внутренние аспекты деятельности предприятия с интересами заинтересованных сторон, внешними аспектами деятельности предприятия.

Таким образом, опираясь на методологию стратегического менеджмента [3; 10; 12], система показателей экономической безопасности предприятия может быть представлена в четырех контекстах:

- устойчивость бизнес-процессов;

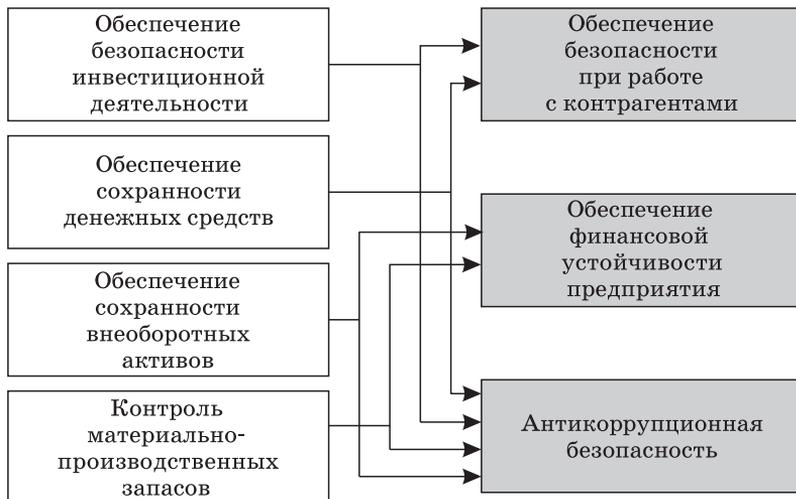


Рис. 2. Взаимосвязь функциональных блоков стратегии экономической безопасности предприятия

Fig. 2. Interconnection of functional blocks of the enterprise economic security strategy

- устойчивость рыночной позиции;
- эффективность принимаемых решений в финансовой сфере;
- эффективность действий персонала при реализации хозяйственных операций.

Конкретное наполнение показателей в каждом из контекстов определяется спецификой сферы деятельности предприятия. Субъектами спроса на рынке дорожно-строительных работ выступают государственные заказчики федерального (структурные подразделения «Автодора» и ГК «Автодор») и регионального уровней, органы исполнительной власти субъектов РФ, ответственные за реализацию политики в сфере строительства и развития инфраструктуры, а также муниципальные заказчики и частные и государственные компании, естественные монополии. Предложение на рынке представлено более чем 4000 дорожно-строительных предприятий различной формы собственности (ФГУП, ГУП, АО, ООО), представленные федеральными компаниями (например, рынка автодорожного строительства на федеральном уровне являются ПАО «МОСТОТРЕСТ» (доля на рынке составляет 28%) и ООО «Трансстрой-механизация» (доля на рынке составляет 7%)), региональными подрядчиками (например, «Мостострой-11», «ТОДЭП», ДСК «Автобан» и т.д.) и локальными компаниями. На сегодняшний момент последних более 1500, это небольшие узкоспециализированные организации без филиальной сети и проектных институтов в составе. Особенностью рынка является разнообразный характер участников и множество моделей оказания услуг. Многие из них преобразованы из бывших трестов, дорожно-строительных и ремонтно-строительных управлений, ранее подведомственных Минтрансстрою СССР и Минавтодору РСФСР. Модели оказания услуг на рынке опосредованы формами взаимодействия субъектов. Наиболее распространенными формами остаются подрядная и хозяйственная.

Закупка услуг заказчиком осуществляется в рамках конкурентных процедур, основная форма — проведение тендеров. Цена на услуги предприятий автодорожного строительства рассчитывается индивидуально на основе сметной документации в соответствии с объемами строительно-монтажных работ, методами технологии производства, а также единичными расценками на отдельные виды работ. Важной особенностью развития рынка является система ценообразования и структура затрат. В ос-

нове методики лежит использование нормативного метода, т. е. расчет стоимости работ осуществляется при разработке проектной документации базисно-индексным методом. В целом стоит отметить, что дорожная отрасль является ресурсопотребляемой. В составе стоимости дорожно-строительных работ доля приобретаемых материалов достигает 70%. Специфика деятельности предприятий данного рынка также определяется сезонностью работ, высокой текучестью кадров и проблемой сохранности товарно-материальных ценностей.

Анализ рынка дорожно-строительных работ позволяет определить наиболее существенные угрозы экономической безопасности для предприятий, которые состоят в:

- спаде производства и утрате рынков сбыта;
- сокращении инвестиций в строительную индустрию;
- убытках вследствие потери деловой репутации;
- возрастании задолженности предприятия;
- угрозе потери финансовых средств.

Диагностированные угрозы определили набор показателей в системе экономической безопасности предприятия дорожного хозяйства.

Эффективность принимаемых решений в финансовой сфере

Основным показателем для оценки уровня экономической безопасности в данном случае является рентабельность, поскольку отражает результативность деятельности предприятия в сфере.

Устойчивость рыночной позиции

Сфера дорожного хозяйства характеризуется спецификой выстраиваемых взаимосвязей и является примером рынка B2B. Оценка уровня экономической безопасности производится через призму сегмента рынка, на котором существует предприятие. Типичными характеристиками являются величина темпов роста рынка и относительная доля на рынке.

Устойчивость бизнес-процессов

В рамках данной составляющей оценки уровня экономической безопасности предприятия дается заключение о внутренней устойчивости функционирования. В качестве показателей используются абсолютные качественные показатели и абсолютные количественные показатели. Все показатели должны быть сопоставлены между собой методом попарного сравнения Т. Саати.

Эффективность действий персонала при реализации хозяйственных операций

Состояние экономической безопасности предприятия в этом контексте означает минимизацию числа случаев конфликтов, возникающих в отношении коллектива, как в связи с увольнениями, так и в связи с совершением правонарушений. Источником экономических угроз для предприятия является как сам персонал с точки зрения недобросовестного поведения (кражи, сокрытие информации, осознанное получение выгод в рамках конфликта интересов и т. д.), так и политика развития и поддержки персонала с точки зрения последствий (высокая текучесть кадров, забастовки и т. д.).

Автором предложена следующая система показателей, позволяющих оценить состояние экономической безопасности предприятия сферы дорожного хозяйства (табл. 1).

**Показатели экономической безопасности предприятия
в проекциях стратегического менеджмента**
Table 1. Indicators of economic safety of the enterprise in strategic management projections

Функциональный блок стратегии экономической безопасности	Контекст (проекция) стратегии экономической безопасности	Показатель	Характеристика показателя	Измеряемые показателем риски	Фиксируемая показателем угроза
Обеспечение финансовой устойчивости предприятия и предупреждение банкротства	Эффективность принимаемых решений в финансовой сфере	Рентабельность продаж	Отражает соотношение выручки и прибыли от продаж предприятия. Определяет, какую долю в каждом рубле составляет операционная прибыль	Финансовые	
		Рентабельность капитала	Показывает, сколько рублей операционной прибыли приходится на рубль, вложенный в активы		
		Рентабельность затрат	Определяет, какую долю в каждом рубле затрат составляет прибыль		Сокращение инвестиций
		Рентабельность инвестиций с точки зрения собственников организации	Определяет, какую долю в каждом рубле собственного капитала составляет прибыль	Инвестиционные	
		Валовая рентабельность	Определяет, какую долю в каждом рубле составляет валовая прибыль		
		Доля дебиторской задолженности в активах	Показывает, какую долю в активах составляет дебиторская задолженность		

Продолжение табл. 1

Функциональный блок стратегии экономической безопасности	Контекст (проекция) стратегии экономической безопасности	Показатель	Характеристика показателя	Измеряемые показателем риски	Фиксируемая показателем угроза
Обеспечение безопасности при работе с контрагентами	Устойчивость рыночной позиции	Коэффициент финансовой зависимости	Показывает, какую долю в активах составляют привлеченные средства		
	Устойчивость бизнес-процессов	Темп роста рынка Относительная доля рынка	Отражает динамику роста доли рынка предприятия Отражает положение предприятия относительно конкурентов	Маркетинговые Сбытовые	Спад производства и утрата рынков сбыта
	Устойчивость бизнес-процессов	Участие предприятия в качестве ответчика в незавершенных гражданско-правовых делах	Отражает деловую репутацию	Производственные	Убытки вследствие потери деловой репутации; сокращение инвестиций
		Исполнительное производство в отношении предприятия		Технологические	
		Выявленные нарушения	Отражает стабильность и поднадзорность		
		Длительность существования на рынке	Отражает деловую репутацию		
		Участие в системе государственных закупок			

Функциональный блок стратегии экономической безопасности	Контекст (проекция) стратегии экономической безопасности	Показатель	Характеристика показателя	Измеряемые показателем риски	Фиксируемая показателем угроза
Обеспечение антикоррупционной безопасности	Эффективность действий персонала при реализации хозяйственных операций	Изменения в ЕГРЮЛ	Отражает стабильность аппарата принятия решений, стабильность капитала		
		Показатель предотвращенного вреда	Отражает своевременное устранение рисков нарушения внутренней дисциплины		
		Показатель размера причиненного вреда	Отражает последствия от наступившего факта нарушений внутренней дисциплины	Кадровые	Угроза потери финансовых средств
		Показатель сохранения кадрового состава	Отражает кадровую устойчивость, привлекательность предприятия как работодателя, сохранение производственных пропорций предприятия	Финансовые	

Для каждого показателя должны быть введены пороговые значения:

- стабильное (С) — нормы (при наличии), установленные для показателей, выдержаны, или динамика показателя (при отсутствии нормирования показателя) демонстрирует положительную тенденцию;
- предкризисное (ПК) — нормы (при наличии), установленные для показателей, не выдержаны, или динамика показателя (при отсутствии нормирования показателя) демонстрирует отрицательную тенденцию, но при этом в деятельности организации не наблюдается существенных ухудшений;
- кризисное (К) — нормы (при наличии), установленные для показателей, не выдержаны, или динамика показателя (при отсутствии нормирования показателя) демонстрирует отрицательную тенденцию, масштабность ухудшения настолько велика, что требует мер оперативного реагирования;
- критическое (КР) — нормы (при наличии), установленные для показателей, не выдержаны, или динамика показателя (при отсутствии нормирования показателя) демонстрирует отрицательную тенденцию, масштабность ухудшения настолько велика, что меры оперативного реагирования не позволят преодолеть сложившуюся ситуацию; присутствуют признаки банкротства.

Далее на основе сложившейся практики финансового анализа [4; 5; 7], а также данных независимых интернет-ресурсов¹ мы предлагаем следующую модель пороговых значений показателей экономической безопасности предприятия в сфере дорожного хозяйства (табл. 2).

Таблица 2

Расшифровка пороговых значений предлагаемой системы показателей экономической безопасности предприятия

Table 2. Decryption of thresholds of the proposed system of indicators of economic safety of the enterprise

Показатель	Пороговые значения			
	С	ПК	К	КР
Рентабельность продаж, %	> 4	4–2,5	2,5–1	< 1
Рентабельность капитала, %	> 4	4–2,5	2,5–1	< 1
Рентабельность затрат, %	> 4	4–2,5	2,5–1	< 1
Рентабельность инвестиций с точки зрения собственников организации, %	> 4	4–2,5	2,5–1	< 1
Валовая рентабельность, %	> 4	4–2,5	2,5–1	< 1
Доля дебиторской задолженности в активах, %	Нет, менее 5%	Да, от 5 до 20%	Да, от 20 до 50%	Да, свыше 50%

¹ Информационная система СБИС [Электронный ресурс]. URL: <https://sbis.ru/> (дата обращения: 20.02.2021); Информационная система СПАРК — Интерфакс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.spark-interfax.ru/about> (дата обращения: 20.02.2021); Каталог организаций — List-Org [Электронный ресурс]. URL: <https://www.list-org.com/> (дата обращения: 20.02.2021).

Показатель	Пороговые значения			
	С	ПК	К	КР
Коэффициент финансовой зависимости, %	Нет, менее 50%	Да, от 50 до 75%	Да, от 75 до 90%	Да, более 90%
Темп роста рынка, %	> 110	110–100	100–90	< 90
Относительная доля рынка, %	> 110	110–100	100–90	< 90
Наличие и результативность гражданско-правовых дел с участием предприятия в качестве ответчика	Нет	Да, на сумму до 5 000 000 руб.	Да, на сумму до 10 000 000–5 000 000 руб.	Да, на сумму свыше 10 000 000 руб.
Исполнительное производство в отношении предприятия	Нет	Да, на сумму до 1 000 000 руб.	Да, на сумму до 5 000 000 руб.	Да, на сумму свыше 5 000 000 руб.
Выявленные нарушения	Нет	Да	Да	Да
Длительность существования на рынке, лет	> 6 лет	6–3 лет	3–1 лет	Меньше 1 года
Участие в системе государственных закупок	Да	Да, с сокращением объемов	Нет	Нет, в реестре недобросовестных поставщиков
Правопреемственность и юридическая связанность с другими организациями	Да	Нет	Нет	Нет
Наличие филиальной сети	Да	Нет	Нет	Нет
Изменения в ЕГРЮЛ	Нет	Да, не более 3 раз	Да, более 3 раз	Да, ежегодно
Показатель предотвращения вреда, %	< 1	2,5–1	4–2,5	> 4
Показатель размера причиненного вреда	< 1	1–2,5	2,5–5	> 5
Показатель сохранения кадрового состава, %	< 1	5–1	10–5	> 10

Результаты

Апробация предложенного подхода была проведена в рамках оценки уровня экономической безопасности ООО «Промстрой». Предприятие является типовым для рынка локальным подрядчиком. Данная организация была зарегистрирована 23 марта 2006 г. У предприятия по кодам ОКВЭД определены пять видов деятельности,

основным является строительство автомобильных дорог и автомагистралей. Оценка уровня экономической безопасности ООО «Промстрой» представлена в табл. 3.

В табл. 3 представлены относительные показатели экономической безопасности предприятия в проекции эффективности принимаемых решений в финансовой сфере.

Рентабельность продаж рассматриваемого предприятия снижалась и в 2020 г. в связи с отраженными убытками имеет отрицательное значение. Все остальные виды рентабельности, используемые в предлагаемой системе показателей, также продемонстрировали отрицательную динамику. Зависимость от дебиторов снижается, а зависимость от кредиторов продолжает быть высокой.

Расчет данных показателей для ключевых участников рынка (АО «ТОДЭП», ООО «СТРОЙ-Транс-Групп», ЗАО «Пышмаавтодор», ООО «ДСУ «Мостострой-11») представлен в табл. 4.

В целом можно отметить, что тенденция сокращения рентабельности продаж характерна для всех предприятий рынка и связана с неблагоприятной макроэкономической ситуацией. По показателю рентабельности инвестиций с точки зрения собственника все конкуренты ООО «Промстрой» демонстрируют стабильное состояние. Предкризисным и кризисным может быть охарактеризовано положение всех игроков рынка по показателям рентабельности капитала, рентабельности затрат и валовой рентабельности, кроме АО «ТОДЭП» и ООО «ДСУ «Мостострой-11». У всех предприятий высокая доля зависимости от дебиторов, кризисный характер зависимости от кредиторов наблюдается только у ООО «ДСУ «Мостострой-11». Наиболее устойчивое положение у АО «ТОДЭП», наиболее неустойчивое финансовое положение у ЗАО «Пышмаавтодор». В целом сравнение с конкурентами позволяет говорить о сравнительно стабильном состоянии оцениваемого предприятия при наличии ряда негативных тенденций.

Расчет показателей в проекции «устойчивость рыночной позиции» также не возможен без сравнения показателей по основным конкурентам. Расчет темпов роста рынка и относительной доли на рынке для каждого из участников представлен в табл. 5.

На текущий момент несоразмерно малой остается доля на рынке всех игроков за исключением АО «ТОДЭП». На основе двух представленных параметров, а также фактического значения выручки построим диаграмму места и характера развития рассматриваемых предприятий на рынке. На рис. 3 представлена матрица БКГ для рынка дорожного строительства Тюменской области.

Условное деление рассматриваемого графика на четыре квадранта позволяет говорить о том, что АО «ТОДЭП» является предприятием с высоким темпом роста

Таблица 3

**Показатели экономической безопасности ООО «Промстрой»
в проекции «эффективность принимаемых решений в финансовой сфере»**

Table 3. Indicators of economic security of Promstroy LLC in the projection
“efficiency of decisions made in the financial sphere”

Показатель	Период			
	2017	2018	2019	2020
Рентабельность продаж, %	3,59	5,22	2,24	-8,85
Рентабельность капитала, %	5,29	20,85	9,71	5,53
Рентабельность затрат, %	2,5	9,8	4,78	3,77
Рентабельность инвестиций с точки зрения собственников организации, %	108,32	76,30	29,83	9,90
Валовая рентабельность, %	2,44	9,29	4,67	4,11
Доля дебиторской задолженности в активах, %	18,09	51,21	36,55	9,95
Коэффициент финансовой зависимости, %	95,37	78,40	73,70	72,98

**Динамика показателей экономической безопасности в проекции
«эффективность принимаемых решений в финансовой сфере»
основных участников рынка дорожно-строительных работ Тюменской области**

Table 4. Dynamics of economic safety indicators in the projection "efficiency of decisions made in the financial sphere" of the main participants in the road construction market of the Tyumen region

Предприятие	Год	Рентабельность продаж, %	Рентабельность капитала, %	Рентабельность затрат, %	Рентабельность инвестиций с точки зрения собственников организации, %	Валовая рентабельность, %	Доля дебиторской задолженности в активах, %	Коэффициент финансовой зависимости, %
ЗАО «Пышма-автодор»	2017	3,50	2,89	1,12	2,55	1,08	23,74	0,45
	2018	-0,84	4,76	2,76	10,19	2,79	30,72	0,54
	2019	-2,16	0,36	0,16	0,68	0,16	11,34	0,51
	2020	0,22	-1,02	-0,35	-1,35	-0,35	30,75	0,24
ООО «СТРОЙ-Транс-Групп»	2017	-13,15	-11,79	-18,89	100,86	-21,37	40,00	111,69
	2018	-2,37	-14,27	-11,13	45,99	-11,39	33,81	131,03
	2019	0,00	0,00	0,00	791,47	0,00	36,52	0,00
	2020	0,00	0,00	0,00	96,20	0,00	33,61	0,00
ООО «ДСУ «Мостострой-11»	2017	-9,50	-15,42	-9,56	86,37	-10,47	22,45	110,93
	2018	6,20	11,21	5,92	-2077,40	5,55	30,23	98,68
	2019	0,88	0,42	0,30	-4,74	0,30	18,52	98,96
	2020	0,09	14,84	7,71	20,54	6,82	48,56	95,59
АО «ТОДЭП»	2017	4,87	4,40	1,99	5,08	1,89	12,52	39,28
	2018	6,05	10,96	4,47	12,83	4,20	7,54	35,95
	2019	5,78	7,64	4,57	10,54	4,30	4,62	42,91
	2020	4,96	11,47	14,54	14,46	5,44	10,50	33,77

рыночной доли и значительным размером этой доли, что может быть охарактеризовано как позиция «Дойные коровы» в рассматриваемой матрице. ООО «ДСУ «Мостострой-11» также демонстрирует высокие значения роста рынка, но относительная доля рынка несоразмерно мала, что позволяет говорить о перспективном переходе в позицию «Звезды». Позиция ООО «СТРОЙ-Транс-Групп» однозначно соответствует категории «Трудные дети», при должном усилении инвестиционных ресурсов предприятие займет значимую долю рынка. Позиция ЗАО «Пышмаавтодор», по мнению автора, может быть отнесена к «Собакам». Рассматриваемое предприятие ООО «Промстрой» на текущий момент не демонстрирует высокого темпа роста доли рынка и значительности самой доли. Это может быть описано как пограничное состояние между позицией «Собаки» и «Трудные дети». Дальнейшая стратегия предприятия может быть связана с усилением инвестиционной привлекательности, расширением объема участия в системе закупок.

Расчет темпов роста и относительных долей на рынке дорожно-строительных работ Тюменской области

Table 5. Calculation of growth rates and relative shares in the road construction market of the Tyumen region

Наименование организации	Выручка, тыс. руб.				Темп роста, %	Относительная доля на рынке, %
	2017	2018	2019	2020		
АО «ТОДЭП»	14 131 700	17 337 900	14 619 300	17 359 500	22,84	100,0
ЗАО «Пыш-маавтодор»	784 016	652 027	832 248	676 566	-13,70	4,6
ООО «ДСУ «Мосто-строй-11»	5460	8 645	17 287	70 133	1184,49	0,2
ООО «СТРОЙ-Транс-Групп»	662 772	1 465 700	1 164 030	2 613 740	294,36	9,3
ООО «Пром-строй»	449 637	613 274	645 721	494 759	10,04	3,5

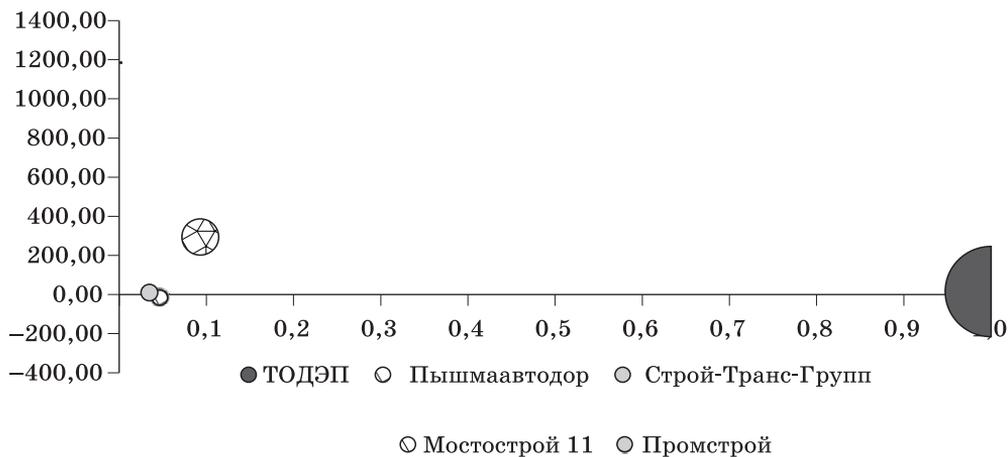


Рис. 3. Матрица БКГ для рынка дорожно-строительных работ Тюменской области
Fig. 3. BCG Matrix for Road Construction Market of Tyumen Region

Показатели в проекции «устойчивость бизнес-процессов» представлены в табл. 6. Значение абсолютных показателей экономической безопасности в этой проекции для ООО «Промстрой» показано в табл. 6.

Аналогичным образом определим значения абсолютных показателей экономической безопасности в этой проекции для остальных участников рынка (табл. 7).

Для дальнейшего использования и определения величины порогового значения показателя необходимо произвести сравнение между предприятиями рынка и определить степень значимости показателей. Определим значимость выбранных показателей для рассматриваемого рынка методом попарного сравнения и экспертной оценки (табл. 8).

**Показатели экономической безопасности ООО «Промстрой»
в проекции «устойчивость бизнес-процессов»**
Table 6. Indicators of economic security of Promstroy LLC in the projection
“sustainability of business processes”

Показатель	Значение
Участие в качестве ответчика в незавершенных гражданско-правовых делах	Да, на сумму 14 507 347,47 руб.
Исполнительное производство	Нет
Выявленные в ходе проверок нарушения	Нет
Длительность существования на рынке	15 лет
Участие в государственных закупках в качестве поставщика	Да
Правопреемственность и юридическая связанность с другими организациями	Нет
Наличие филиальной сети	Нет
Частота изменений в ЕГРЮЛ	Нет

Таблица 7

**Показатели проекции «устойчивость бизнес-процессов»
основных конкурентов ООО «Промстрой»**
Table 7. Projection indicators “sustainability of business processes”
of the main competitors of Promstroy LLC

Наименование организации	Участие в качестве ответчика в незавершенных гражданско-правовых делах	Исполнительное производство	Выявленные в ходе проверок нарушения	Длительность существования на рынке	Участие в государственных закупках	Правопреемственность и юридическая связанность с другими организациями	Наличие филиальной сети	Частота изменений в ЕГРЮЛ
АО «ТОДЭП»	Да, на сумму 3 882 259,21 руб.	Да, на сумму 243 224,96 руб.	Да	15 лет	Да	Да	Да	Нет
ЗАО «Пышма-автодор»	Да, на сумму 27 115 318,40 руб.	Да, на сумму 800,00 руб.	Да	27 лет	Да	Нет	Нет	Нет
ООО «ДСУ «Мостострой-11»	Да, на сумму 65 161 455,15 руб.	Да, на сумму 15 245,00 руб.	Да	27 лет	Да	Нет	Да	Нет
ООО «СТРОЙ-Транс-Групп»	Да, на сумму 957 549,38 руб.	Нет	Нет	5 лет	Да	Нет	Нет	Нет

Расчет значимости показателей экономической безопасности в проекции «устойчивость бизнес-процессов» методом попарного сравнения Т. Саати
 Table 8. Calculation of the significance of economic security indicators in the projection “sustainability of business processes” by pairwise comparison of T. Saati

Показатель	Участие в качестве ответчика в незавершенных гражданско-правовых делах	Исполнительное производство	Выявленные в ходе проверок нарушения	Правопреемственность и юридическая связанность с другими организациями	Длительность существования на рынке	Наличие филиальной сети	Участие в государственных закупках в качестве поставщика	Частота изменений в ЕГРЮЛ	Результат вычислений
Участие в качестве ответчика в незавершенных гражданско-правовых делах	x	0	-1	2	-2	2	-2	-1	0,86
Исполнительное производство	0	x	0	2	1	1	-1	-1	1,14
Выявленные в ходе проверок нарушения	1	0	x	1	1	2	-1	-1	1,21
Правопреемственность и юридическая связанность с другими организациями	-2	-2	-1	x	-2	2	-1	0	0,57
Длительность существования на рынке	2	-1	-1	2	x	-2	2	2	1,29
Наличие филиальной сети	-2	-1	-2	-2	2	x	-2	-1	0,43
Участие в государственных закупках в качестве поставщика	2	1	1	1	-2	2	x	2	1,50
Частота изменений в ЕГРЮЛ	1	1	1	0	-2	1	-2	x	1,00

Наиболее значимые показатели экономической безопасности — участие в государственных закупках в качестве поставщика, длительность существования на рынке, наличие выявленных правонарушений в ходе проверок.

По итогам измерения показателей экономической безопасности в данной проекции наибольшие значения присвоены ООО «ДСУ «Мостострой-11», ООО «Промстрой» и ООО «СТРОЙ-Транс-Групп». Характеристика показателей экономической безопасности в проекции «Эффективность действий персонала при реализации хозяйственных операций» представлена в табл. 9.

Как видно из представленной таблицы, объем финансовых потерь из-за ошибок и недобросовестного поведения сотрудников от общей величины расходов связан

с введением дисциплины и внутренним контролем за сотрудниками. Вместе с тем ежегодно у предприятия наблюдаются случаи недобросовестного поведения производственного персонала. Предприятие демонстрирует неустойчивость кадрового состава, наблюдается текучесть кадров, при этом предприятие испытывает потребность в таких работниках, как водители автомобиля, электромонтеры по ремонту и обслуживанию электрооборудования, подсобные рабочие. Именно эти работники в условиях дорожного хозяйства являются субъектами — держателями рисков, например, связанных с нелегитимной отгрузкой товарно-материальных ценностей, злоупотреблением при расходовании горючего автотранспортом предприятия, по вопросам обоснования подотчетных сумм.

Таблица 9

**Показатели экономической безопасности ООО «Промстрой»
в проекции «эффективность действий персонала
при реализации хозяйственных операций»**

Table 9. Indicators of economic safety of Promstroy LLC in the projection “efficiency of personnel actions in the implementation of economic operations”

Показатель	Период				
	2016	2017	2018	2019	2020
Показатель предотвращенного вреда, %	1	1	1	1	1
Показатель размера причиненного вреда, %	9,6	6,7	0	0,9	1,2
Показатель сохранения кадрового состава, %	8	11,3	3	9,5	10,7

Обсуждение

Оценка уровня экономической безопасности рассматриваемого предприятия по данным за 2020 г. позволяет сделать вывод о следующих значениях (табл. 10).

По восьми показателям предприятие демонстрирует стабильное состояние, десять показателей могут охарактеризовать предприятие как предкризисное, два показателя носят критический характер с точки зрения экономической безопасности. Рентабельность продаж предприятия демонстрировала падение последние три года, в условиях сокращения объема закупок в 2020 г. предприятие имело убытки. Несмотря на рост выручки, рост расходов опережает ее рост, наблюдается устойчивое снижение прибыли от продаж, чистая прибыль увеличивалась лишь за счет положительной динамики прочих доходов. В 2020 г. возросла себестоимость работ, что привело к снижению рентабельности затрат. Доля дебиторской задолженности имеет тенденцию к снижению, что говорит о повышении мобильности структуры имущества предприятия, но абсолютное значение ее пока не позволяет утверждать о стабильности. Значение и динамика коэффициента зависимость свидетельствуют о значительной доле активов, приобретенных предприятием в долг, негативная стабильность данного показателя по данным трех лет говорит о падении финансовой устойчивости предприятия. Потенциально можно говорить о наличии трудностей у предприятия с покрытием текущих обязательств, в том числе в связи со значительной кредиторской задолженностью.

Полученные значения темпов роста рынка и относительных долей на рынке говорят о рыночной устойчивости рассматриваемого предприятия. Она достигается преимущественно посредством административного инструментария и технических особенностей функционирования рынка. В целом мы можем сделать вывод о средней величине рыночных рисков, отсутствии прямых угроз со стороны конкурентов ООО «Промстрой». В сравнении с прямыми конкурентами предприятие демонстрирует

**Фактическое значение показателей экономической безопасности
ООО «Промстрой» в соответствии с классификацией пороговых значений**
Table 10. Actual value of economic safety indicators of Promstroy LLC in accordance
with the classification of threshold values

Показатель	Фактическое значение в соответствии с классификацией пороговых значений
Рентабельность продаж, %	Критическое
Рентабельность капитала, %	Стабильное
Рентабельность затрат, %	Предкризисное
Рентабельность инвестиций с точки зрения собственников организации, %	Стабильное
Валовая рентабельность, %	Стабильное
Доля дебиторской задолженности в активах, %	Предкризисное
Коэффициент финансовой зависимости, %	Предкризисное
Темп роста рынка, %	Стабильное
Относительная доля рынка, %	Предкризисное
Наличие и результативность гражданско-правовых дел с участием предприятия в качестве ответчика	Предкризисное
Исполнительное производство в отношении предприятия	Стабильное
Выявленные нарушения	Стабильное
Длительность существования на рынке, лет	Стабильное
Участие в системе государственных закупок	Предкризисное
Правопреемственность и юридическая связанность с другими организациями	Предкризисное
Наличие филиальной сети	Предкризисное
Частота изменений в ЕГРЮЛ	Стабильное
Показатель предотвращенного вреда, %	Стабильное
Показатель размера причиненного вреда	Предкризисное
Показатель сохранения кадрового состава, %	Критическое

рует невысокую, но устойчивую динамику роста выручки, являясь третьим по величине конкурентом среди основных игроков рынка. Вместе с тем остается несоизмерно высоким разрыв с лидером ранка АО «ТОДЭП», угроза развитию предприятия на рынке связана с достаточно агрессивным темпом роста доли рынка ООО «ДСУ «Мостострой-11».

Основная угроза устойчивости рыночной позиции и бизнес-процессов предприятия видится автору в сокращении объема участия в системе государственных закупок. Потенциальным условием повышения устойчивости могло бы стать развитие филиальной сети предприятия. Кадровые риски, имея фактически невысокие значения, сохраняют свою актуальность в связи с высокой текучестью кадров и наличием фактов недобросовестного поведения персонала. С учетом большого кредитного бремени могут возникнуть проблемы с текущими обязательствами предприятия, что отразится на текучести кадров. Если возникнут задержки в оплате

труда, простой в производстве работ, возможно, усилится оппортунизм в поведении персонала, что отразится в росте величины ущерба, причиненного предприятию действиями персонала.

На основе оценки уровня экономической безопасности ООО «Промстрой» автором определены следующие рекомендации.

1. Повышение эффективности производственных процессов за счет оптимизации издержек, повышения валовой и операционной прибыли.
2. Совершенствование системы управления затратами, что приведет к оптимизации себестоимости и расширению объема контрактов.
3. Введение жесткого контроля дебиторской задолженности, оптимизация запасов.
4. Повышение стандартов безопасности при осуществлении основных работ.
5. Организация системного контроля условий труда и происшествий при проведении работ, разработка мер оперативного реагирования.
6. Расширение практики обучения и оценки знаний персонала в части охраны труда и безопасности при проведении работ.
7. Изменение подхода к планированию загрузки мощностей с учетом прогноза рынка и сезонности, что позволит оптимизировать ресурсоемкость предприятия.
8. Внедрение системы контроля за нарушениями финансовой дисциплины со стороны материально ответственных лиц.

Далее введем целевые значения для состояния экономической безопасности ООО «Промстрой». Целевые значения системы экономической безопасности предприятия как вида функциональной стратегии должны демонстрировать возможность достижения поставленных целей или задач руководством. При моделировании целевого состояния автор опирался на данные конкурента, демонстрирующего желаемую для ООО «Промстрой» позицию на рынке с точки зрения количественных и динамических показателей. Содержательно система целевых ориентиров в таком случае может быть представлена следующим образом (рис. 4).

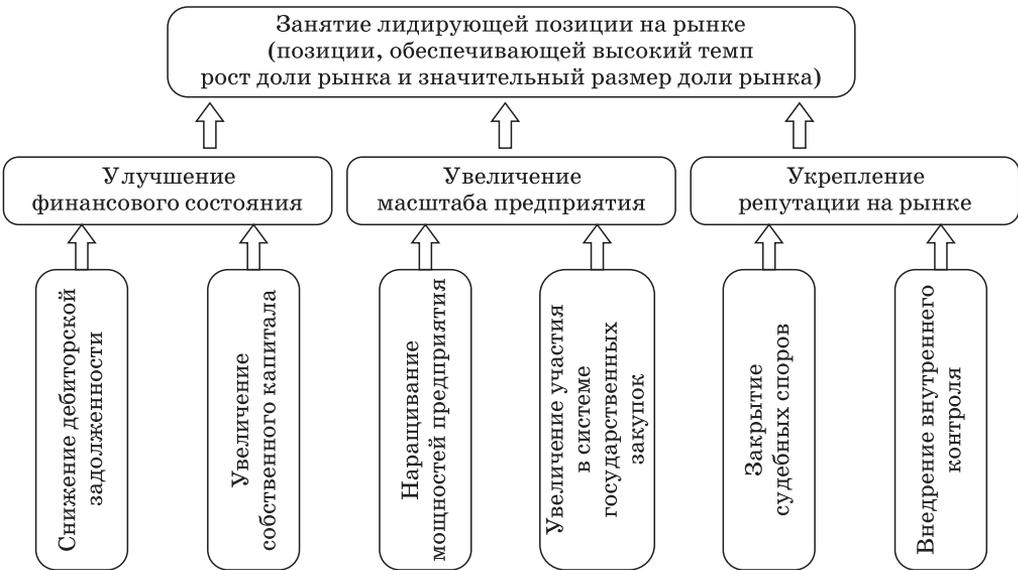


Рис. 4. Целевой ориентир и стратегические задачи ООО «Промстрой»
Fig. 4. Target and strategic objectives of Promstroy LLC

Выводы

В данной статье автором раскрыты методические и практические аспекты комплексного подхода к категории экономической безопасности, построенного на сочетании инструментария стратегического менеджмента и финансово-экономического анализа. Система экономической безопасности рассмотрена как вид функциональной стратегии предприятия через показатели, определяющие целевые векторы действий руководства предприятия. Предложенная система показателей, являясь методически универсальной, учитывает специфику отрасли дорожного строительства, наиболее значимые риски и угрозы устойчивому функционированию предприятия. Автор полагает, что в основе оценки уровня экономической безопасности предприятия посредством представленной системы показателей должен быть надлежащим образом организован внутренний контроль за фактами хозяйственной деятельности предприятия и условиями функционирования на рынке. Новизна авторского подхода состоит в:

- сочетании количественных и качественных, абсолютных и относительных показателей для измерения уровня экономической безопасности предприятия;
- сочетании монетарных и немонетарных показателей оценки устойчивости предприятия с точки зрения экономической безопасности;
- встраивании системы экономической безопасности предприятия в общую стратегию предприятия посредством системы сбалансированных показателей.

Предлагаемая система показателей дает возможность руководителям связать стратегию предприятия с набором показателей, индивидуально разработанных для различных уровней управления и связанных между собой.

Стоит отметить, что представленная система показателей экономической безопасности предприятия отвечает на внутренние источники рисков и соответствующие им угрозы, что обосновано специфичностью и интерспецифичностью факторов внутренней среды предприятия. Неспецифические факторы внешней среды дальнего окружения также влияют на развитие предприятия, но в силу не управляемого, а контролируемого характера комплекс мер в сфере экономической безопасности может быть сведен к мониторингу источников рисков внешней среды посредством статистических показателей. В отношении финансовых, кадровых, технологических и инвестиционных рисков руководство предприятия должно принимать превентивные меры, в том числе на основе регулярной оценки разрабатывать управленческие мероприятия и строить прогнозы уровня экономической безопасности. Данный подход качественно отличается от традиционных подходов, построенных на анализе несостоятельности и риска банкротства, расширяя и обогащая практику исследованием вопросов рыночного позиционирования предприятия и немонетарных условий хозяйственной деятельности.

Исходя из оценки уровня экономической безопасности в соответствии с предложенной методикой, автором сформулированы рекомендации для рассматриваемого предприятия.

Литература

1. Багиев Г. Л., Бузов В. Ю. Проблемы обеспечения экономической безопасности субъектов малого предпринимательства в условиях теневой экономической деятельности // Экономическая безопасность: проблемы, перспективы, тенденции развития. Пермь, 2016. Ч. 1. С. 7–24.
2. Гапоненко В. Ф. Экономическая безопасность предприятий. Подходы и принципы / В. Ф. Гапоненко, А. А. Беспалько, А. С. Власков. М., 2007. 245 с.
3. Каплан Р. С., Нортон Д. П. Сбалансированная система показателей. М.: Олимп-Бизнес, 2003. 215 с.

4. Касьяненко Т. Г. Преобразование финансовой отчетности предприятия для целей оценки бизнеса : учеб. пособие. СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2011.
5. Ковалев В. В. Финансы организаций (предприятий) : учебник. М. : Проспект, 2015.
6. Ковалев Д., Сухорукова Т. Экономическая безопасность предприятия // Экономика. 2013. № 10. С. 47–56.
7. Любушин Н. П. Экономический анализ. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
8. Матвеев Н. В. Экономическая безопасность предприятия : дис. ... канд. экон. наук. М., 1999. 112 с.
9. Махов М. В. Анализ основных подходов к определению понятия экономической безопасности предприятия // Проблемы экономики и менеджмента. 2016. № 5 (57). С. 12–17.
10. Минцберг Г., Куинн Дж. Б., Гошал С. Стратегический процесс. СПб. : Питер, 2001. 567 с.
11. Олейников Е. А. Экономическая и национальная безопасность. М. : Экзамен, 2005. 766 с.
12. Томпсон А. А. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа. М. : Вильямс, 2007.
13. Цигилик И. И., Паневник Т. М. Экономическая безопасность предприятия в системе внутреннего экономического механизма // Экономика. 2015. № 7. С. 4–16.
14. Яниогло А. Комплексная система обеспечения экономической безопасности предприятия (на примере АТО Гагаузия) : дис. ... д-ра экон. наук. Кишинэу, 2017. 189 с.

Об авторе:

Ширко Лариса Михайловна, руководитель ООО «Промстрой» (г. Тюмень, Российская Федерация); lm310820@gmail.com

References

1. Bagiyev G. L., Burov V. Y. Problems of ensuring the economic security of small business entities in conditions of shadow economic activity // Economic security: problems, prospects, development trends. Perm, 2016. Part 1. P. 7–24. (In rus).
2. Gaponenko V. F. Economic security of enterprises. Approaches and Principles / V. F. Gaponenko, A. A. Bespalko, A. S. Vlaskov. M., 2007. 245 p. (In rus).
3. Kaplan R. C., Norton D. P. Balanced scorecard. M.: Olympus Business, 2003. 215 p. (In rus).
4. Kasyanenko T. G. Transformation of financial statements of the enterprise for the purposes of business evaluation: training manual. St. Petersburg: SPbSUEF Publishing House, 2011. (In rus).
5. Kovalev V. V. Finance of organizations (enterprises): textbook. M.: Prospect, 2015. (In rus).
6. Kovalev D., Sukhorukova T. Economic security of the enterprise // Economics [Ekonomika]. 2013. N 10. P. 47–56. (In rus).
7. Lyubushin N. P. Economic analysis. M.: UNITY-DANA, 2015. (In rus).
8. Matveev N. V. Economic security of the enterprise: dissertation. M., 1999. 112 p. (In rus).
9. Makhov M. V. Analysis of the main approaches to the definition of the concept of economic security of an enterprise // Problems of economy and management [Problemy ekonomiki i menedzhmenta]. 2016. N 5 (57). P. 12–17. (In rus).
10. Mintzberg H., Quinn J. B., Goshal S. Strategic process. St. Petersburg: Piter, 2001. 567 p. (In rus).
11. Oleinikov E. A. Economic and national security. M.: Exam, 2005. 766 p. (In rus).
12. Thompson A. A. Strategic management: concepts and situations for analysis. M.: Williams, 2007. (In rus).
13. Tsigilik I. I., Panevnik T. M. Economic security of the enterprise in the system of internal economic mechanism // Economics [Ekonomika]. 2015. N 7. P. 4–16. (In rus).
14. Yanioglo A. A comprehensive system for ensuring the economic security of an enterprise (using the example of ATO Gagauzia): doctoral dissertation. Kishinev, 2017. 189 p. (In rus).

About the author:

Larisa M. Shirko, Head of Promstroy LLC (Tyumen, Russian Federation); lm310820@gmail.com

Проблемы и перспективы развития системы управления коммунальной инфраструктурой в Российской Федерации

Катанандов С. Л.^{1, *}, Дёмин А. Ю.²

¹Администрация Губернатора Санкт-Петербурга, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *katanabdov-sl@ranepa.ru

²Экспертное бюро Андрея Дёмина, Москва, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

В современных условиях решение национальных задач развития Российской Федерации, направленных, прежде всего, на обеспечение высокого уровня и качества жизни населения, сдерживается неэффективностью функционирования систем коммунальной инфраструктуры. Высокая степень износа ее сетей и объектов, а также недостаточная эффективность управления порождают многочисленные проблемы. Первопричина этих проблем — в противоречивой системе управления, в которой муниципальные власти, наиболее заинтересованные (в силу своей природы) в их решении, лишены необходимых ресурсов и возможностей для принятия действенных решений. Консервация ситуации может привести в среднесрочной перспективе к значительным затратам бюджетных средств на восстановление годности и развитие коммунальной инфраструктуры на фоне дальнейшего снижения качества инфраструктурных услуг. Необходимо изменение подхода к решению имеющихся проблем. В статье предложен такого рода подход, основанный на перераспределении полномочий и наделении органов местного самоуправления реальными возможностями влиять на управление коммунальной инфраструктурой.

Ключевые слова: местное самоуправление, коммунальная инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство, правовое регулирование экономики, экономическая политика, полномочия муниципалитетов

Для цитирования: Катанандов С. Л., Демин А. Ю. Проблемы и перспективы развития системы управления коммунальной инфраструктурой в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 80–93.

Problems and Prospects for the Development of the Municipal Infrastructure Management System in the Russian Federation

Sergey L. Katanandov^{1, *}, Andrei Yu. Demin²

¹Administration of the Governor of St. Petersburg, St. Petersburg, Russian Federation; katanabdov-sl@ranepa.ru

²Expert Bureau of Andrei Demin, Moscow, Russian Federation

ABSTRACT

In modern conditions, the solution of the national development tasks of the Russian Federation, aimed primarily at ensuring the high level and quality of life of the population, is constrained by the inefficiency of the functioning of communal infrastructure systems. The high wear and tear of its networks and facilities, as well as the lack of effective management, pose many challenges. The root cause of these problems is in a contradictory system of government, in which municipal authorities, most interested (by their nature) in solving them, are deprived of the necessary resources and opportunities for making effective decisions. The preservation of the situation may lead in the medium term to significant budgetary costs for the restoration of serviceability and the development of communal infrastructure against the background of a further decrease in the quality of infrastructure services. There was a need to change the approach to addressing the problems. The article proposes this kind of approach, based on the redistribution of powers and giving local governments real opportunities to influence the management of communal infrastructure.

Keywords: local government, municipal infrastructure, housing and communal services, legal regulation of the economy, economic policy, powers of municipalities

For citing: Katanandov S. L., Demin A. Yu. Problems and Prospects for the Development of the Municipal Infrastructure Management System in the Russian Federation // Administrative consulting. 2021. N 6. P. 80–93.

Введение

Одним из приоритетов социально-экономической политики, осуществляемой в России, является обеспечение высокого уровня и качества жизни населения [2]. В решении соответствующих задач имеются как достижения, так и проблемные вопросы. Их анализ показывает, что, пожалуй, ничто не вызывает столько критики, не привлекает столько внимания общественности, и не заставляет органы власти всех уровней прилагать так много усилий, как обеспечение нормальной работы коммунальной инфраструктуры городов и других поселений [1; 3].

Проблемы с объектами и инженерными сооружениями, предназначенными для осуществления поставок товаров и оказания услуг в сферах тепло-, водоснабжения и водоотведения, настолько многочисленны, что вызывают постоянную «головную боль» у жителей и органов власти поселений, а также дают множество инфоповодов для СМИ. Анализ публикаций в интернете зимы 2020–2021 гг. выглядят попросту угрожающе. Вот заголовки некоторых из них: Чебоксары — «Число аварий на коммунальных сетях в Чувашии выросло в 2,6 раза» (сайт pravdapfo.ru, 01.03.2021); Саратов — «За ночь образовалось водохранилище, встали троллейбусы»: горожане сообщили о коммунальной аварии на сетях «КВС» (сайт nversia.ru, 01.03.2021); Волгоград — «Конец декабря 2020 года — начало 2021 года в Волгограде ознаменовались чередой крупных коммунальных аварий» (сайт V1.ru, 10.01.2021).

Список подобных публикаций огромен. Но самое неприятное, что от года к году растет не только число таких статей в СМИ, но и количество реальных инцидентов и аварий на объектах коммунальной инфраструктуры в стране. Это не только снижает реальное качество жизни россиян и приносит значительные убытки, но и порождает недоверие со стороны граждан к деятельности органов публичного управления. То есть, налицо реальная практическая проблема, требующая незамедлительного решения.

Безусловно, органы власти различных уровней пытаются активно влиять на ситуацию различными способами. В частности, создаются постоянные и временные комиссии органов исполнительной власти различных уровней по вопросам ЖКХ, значительная часть объектов коммунальной инфраструктуры передана в аренду и концессию (это позволяет рассчитывать на повышение качества оказания соответствующих услуг); осуществляется национальный проект «Жилье и городская среда» и т. д. Однако объективные данные относительно уровня износа основных фондов, а также количества аварий свидетельствуют о том, что всех усилий власти для исправления ситуации недостаточно.

По нашему мнению, это связано с тем, что данная проблематика требует углубленной научно-методической и теоретической проработки, без которой имеющиеся проблемы и далее будут решаться неэффективно. Именно такого рода проработка и является целью авторской статьи.

Для анализа реального состояния дел в рассматриваемой сфере нами были использованы данные статистического сборника Карелиястат «Жилищно-коммунальное хозяйство Республики Карелия». В таблице и на рис. 1 приведены статисти-

ческие данные, характеризующие состояние коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Республики Карелия, которая по остроте поставленных проблем вполне может рассматриваться как репрезентативный субъект федерации.

Из приведенных данных видно, что текущее финансирование отрасли (выросшее за счет бюджетных источников более чем в два раза за 4 года) недостаточно. Оно не покрывает даже затраты, необходимые для замены сетей, находящихся в ветхом и аварийном состоянии. Это негативно отражается на техническом состоянии коммунальной инфраструктуры муниципальных образований, а также на финансовом состоянии эксплуатирующих организаций.

По имеющимся официальным данным, предприятия ЖКХ Республики Карелия на конец 2019 г. имели дебиторскую задолженность в сумме 45 504 161 тыс. руб.,

Таблица

Состояние водопроводных, тепловых и канализационных сетей в муниципальных образованиях Республики Карелия, км

Tabl. Condition of water, heat and sewage networks in municipalities of the Republic of Karelia, km

Год	2015	2016	2017	2018	2019
Водопроводные сети, требующие замены	572	594	574	568	602
Заменено водопроводных сетей	21	18	23	25	27
Всего водопроводных сетей	1604	1604	1600	1614	1640
Тепловые сети, требующие замены	277	265	261	393	327
Заменено тепловых сетей	5	22	22	11	23
Всего тепловых сетей	951	945	958	993	922
Сети канализации, требующие замены	479	491	493	503	541
Заменено сетей канализации	10	10	10	10	10
Всего сетей канализации	1031	1034	1049	1087	1115



Рис. 1. Затраты консолидированного бюджета Республики Карелия на жилищно-коммунальное хозяйство, км
Fig. 1. Costs of the Republic's consolidated budget Karelia for housing and communal services, km

а кредиторскую задолженность — 109 404 736 тыс. руб. Таким образом, кредиторская задолженность превышает дебиторскую на 63,9 млрд руб. И эту сумму предприятиям ЖКХ взять негде даже теоретически. То есть это безнадежные долги. Для иллюстрации их масштаба приведем лишь один показатель: доходная часть бюджета Республики Карелия на 2019 г. составила 46,9 млрд руб.

Картина, складывающаяся в Республике Карелия, характерна для ситуации в стране в целом. Таким образом, можно предположить, что существующая система управления отраслью не обеспечивает ее эффективное развитие и функционирование. Задачей настоящей статьи является проведение анализа причин сложившейся кризисной ситуации и влияния на эти процессы динамики изменения законодательства в 1990–2020 гг. с точки зрения полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой. На основании проведенного анализа предлагаются варианты подходов к изменению полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой.

В настоящей статье мы исследуем в первую очередь распределение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в вопросах управлением коммунальной инфраструктурой. Мы не против участия бизнеса в этой сложной отрасли. Опыт показывает, что грамотно организованное государственно-частное партнерство позволяет решать очень серьезные проблемы городов. Так, например, обеспечение жителей Петрозаводска чистой водой в 2005–2010 гг. осуществлялось совместными усилиями Правительства Республики Карелия и ОАО «Российские коммунальные системы». Более того, на наш взгляд, нерациональное распределение полномочий между органами власти создает существенные проблемы в привлечении частных инвестиций в сферу управления коммунальной инфраструктурой.

Полномочия органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой

В Градостроительном кодексе РФ (п. 24 ст. 10) дается следующее определение: «Система коммунальной инфраструктуры — комплекс технологически связанных между собой объектов и инженерных сооружений, предназначенных для осуществления поставок товаров и оказания услуг в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения до точек подключения (технологического присоединения) к инженерным системам электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения объектов капитального строительства, а также объекты, используемые для обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов».

При этом в соответствии с положениями 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» не вся коммунальная инфраструктура может относиться к полномочиям местного самоуправления, поскольку в п. 4 ст. 14 «Вопросы местного значения» указанного федерального закона термин «коммунальная инфраструктура» не используется. Хотя перечень полномочий в этом вопросе практически идентичен формулировке Градостроительного кодекса РФ: «Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации».

Из приведенных цитат следует, что законодатель допускает, что вопросы организации работы коммунальной инфраструктуры могут быть отнесены к полномочиям не только органов местного самоуправления. И это допущение находит свое развитие в других законодательных актах. В частности:

- Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (статья 24.6 «Региональный оператор по обращению с твердыми ком-

мунальными отходами») переводит все полномочия в вопросах обращения твердых коммунальных отходов на уровень субъекта РФ;

- Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» в ст. 8.1. «Полномочия органов местного самоуправления по организации газоснабжения населения» сводит эти полномочия до: подготовки населения к использованию газа в соответствии с межрегиональными и региональными программами газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций; согласования схем расположения объектов газоснабжения, используемых для обеспечения населения газом;
- Федеральный закон «О теплоснабжении» от 27.07.2010 № 190-ФЗ (п. 2 ст. 6 «Полномочия органов местного самоуправления в сфере теплоснабжения») по существу отнес соответствующие полномочия к ведению субъекта РФ, поскольку: «Полномочия органов местного самоуправления городов федерального значения по организации теплоснабжения на внутригородских территориях определяются законами указанных субъектов Российской Федерации исходя из необходимости сохранения единства городских хозяйств с учетом положений настоящего Федерального закона».

Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» от 07.12.2011 № 416-ФЗ не вводит таких ограничений для органов местного самоуправления, как, скажем, закон о теплоснабжении. И поэтому сегодня именно отрасль водоснабжения наиболее привлекательна для частных инвесторов. Таких, как «Российские коммунальные системы» или «Росводоканал». Но о роли частных компаний в сфере управления коммунальной инфраструктурой мы поговорим в других разделах статьи.

Здесь же обратим внимание на то, что п. 3 ст. 14 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относит к вопросам местного значения «владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения». Но трактовать это положение 131-ФЗ следует в свете ст. 210 Гражданского кодекса РФ: «Собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором». Но 131-ФЗ нигде не регламентирует, что полномочия органов местного самоуправления должны быть обеспечены необходимыми экономическими и финансовыми ресурсами.

Стоит заметить также, что часто используемый термин «жилищно-коммунальное хозяйство» (это словосочетание имеется даже в названии федерального министерства; мы также им широко пользуемся) законодательно нигде не определен.

По результатам проведенного анализа полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой, а также их законодательного регулирования можно сделать следующие выводы:

- законодательно предполагается, что организацией работы коммунальной инфраструктуры могут заниматься не только органы местного самоуправления;
- прописанные в 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления урезаны иными законодательными актами. Органы местного самоуправления фактически лишены возможности самостоятельно осуществлять полномочия в отношении объектов коммунальной инфраструктуры, за исключением объектов водоснабжения и водоотведения;
- законодательно не зафиксирована обязанность государства обеспечить финансирование в необходимых объемах полномочий, отнесенных к вопросам местного значения. Одновременно зафиксирована обязанность органов местного самоуправления нести бремя содержания принадлежащего им имущества;
- возможность осуществления полномочий органов местного самоуправления законодательно в значительной степени сопряжена с позицией органов власти

субъектов РФ (теплоснабжение, обращение твердых коммунальных отходов) или особенностями ведения хозяйственной деятельности естественных монополий (электро-, газоснабжение).

Безусловно, подобная сложная ситуация в сфере распределения полномочий органов местного самоуправления является фактором, препятствующим эффективному управлению функционированием и развитием коммунальной инфраструктуры. Следует отметить, что это положение не возникло одновременно, а явилось следствием реализовавшихся в течение длительного времени процессов совершенствования законодательства. В регулировании отдельных вопросов эти усовершенствования несомненны, но в сфере коммунальной инфраструктуры, по мнению авторов, сохраняется множество нерешенных вопросов. Чтобы понять причины их возникновения и генезис развития, рассмотрим далее процессы изменения полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой в динамике.

Динамика изменения полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой в 1990–2020 гг.

За последние 30 лет в сфере полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой происходили очень серьезные изменения. Можно выделить следующие этапные моменты этих изменений.

1. Изменения в Конституцию РСФСР от 27.10.1989 с одновременным принятием законов РСФСР о выборах в местные Советы народных депутатов и о полномочиях местных Советов народных депутатов.

Этот пакет законов провозгласил передачу полномочий по руководству территориями (в то время не существовало понятия «местное самоуправление») Советам народных депутатов. По большому счету, этим документом дезавуировалась вся советская система местного самоуправления. С момента избрания новых Советов все полномочия на местах передавались им.

Процитируем принятые изменения Конституции РСФСР.

«Статья 137. Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являются соответствующие Советы народных депутатов.

Статья 138. Местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, вносят по ним свои предложения.

Местные Советы народных депутатов руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждают планы экономического и социального развития, местный бюджет и отчеты об их выполнении; осуществляют руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивают соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан; содействуют укреплению обороноспособности страны.

Статья 139. В пределах своих полномочий местные Советы народных депутатов обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов,

производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

Статья 140. Местные Советы народных депутатов принимают решения в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Союза ССР (примечание: исключено 21.04.1992), РСФСР и автономной республики (примечание: заменено на «республики в составе РСФСР» 24.05.1991).

Решения местных Советов обязательны для исполнения всеми расположенными на территории Совета предприятиями, учреждениями и организациями, а также должностными лицами и гражданами».

Мы видим, что изменениями в Конституцию РСФСР от 27.10.1989 местные советы наделяются всей полнотой власти на вверенной им территории. В том числе эта власть распространяется и на вопросы управления коммунальной инфраструктурой (хотя, следует сказать, что в рассмотренный период такой термин не использовался).

В тот период законодатель не пытался установить исчерпывающий перечень вопросов, отнесенных к компетенции местных органов власти. Но в условиях всеобщего правового вакуума, а рамках реализации принципа «так было заведено всегда», вопросы управления жилищно-коммунальным хозяйством (на основании приведенных выше формулировок Конституции и аналогичных формулировок в законах) оказались в ведении органов местного самоуправления, включая собственность на объекты инфраструктуры, вопросы регулирования стоимости жилищно-коммунальных услуг, задачи по финансированию текущей и инвестиционной деятельности предприятий, занятых в предоставлении жилищно-коммунальных услуг, контроль за деятельностью предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

Такой широкий круг полномочий органов местной власти в отношении объектов ЖКХ, по мнению авторов, сыграл свою положительную роль, так как позволил сохранить работоспособность инфраструктуры поселений страны при переходе от плановой к рыночной экономике.

2. Принятие закона «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06.07.1991.

Этот закон, принятый еще в эпоху СССР, исходит из того, что вся коммунальная инфраструктура находится в ведении местной власти и распределяет полномочия по управлению ею между органами представительной и исполнительной власти. Законом были закреплены полномочия органов местной власти «в области жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения». Например:

- организует эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства;
- выполняет за счет собственных средств или на хозрасчетных договорных началах заказы администрации сельских населенных пунктов, поселков и городов по развитию электрификации, газоснабжения, водоснабжения населенных пунктов;
- осуществляет контроль за надлежащей эксплуатацией жилищного фонда, всех объектов коммунального хозяйства, обеспечивает бесперебойное коммунальное обслуживание населения, устойчивую работу объектов водо-, газо-, тепло-, энергоснабжения;
- устанавливает в соответствии с законодательством порядок назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций;
- обеспечивает в соответствии с законодательством проведение единой политики цен в городе.

Положения закона фиксировали самостоятельность органов местной власти в принятии решений, отнесенных к их компетенции: «Органы государственной власти и управления не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законом в интересах обеспечения государствен-

ной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья населения, защиты прав и свобод граждан» (п. 4. ст. 7).

Заметим, что 13 статей закона (с 36-й по 48-ю) посвящены финансово-экономическим основам местного самоуправления. Но и здесь законодатель не пытается дать исчерпывающий перечень полномочий местного самоуправления. Конечно, этот закон был шагом вперед; он в значительной степени заполнил правовой вакуум, в котором приходилось работать до этого местным органам власти, в том числе, в вопросах управления коммунальной инфраструктурой (в законе введен термин «коммунальное хозяйство»), ввел новые понятия и постарался защитить права местного самоуправления.

3. Принятие 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 01.09.1995.

По существу, данный закон задал правовые рамки местного самоуправления в новых политических реалиях после драматичных событий осени 1993 г., когда была прекращена деятельность представительной власти в большинстве муниципалитетов РФ. Закон провел разграничение полномочий не между различными ветвями власти местного самоуправления, а между органами государственной власти и местного самоуправления. Также законом была предпринята попытка максимально точно описать полномочия, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления.

Что касается полномочий в вопросах управления коммунальной инфраструктурой (такого термина в законе по-прежнему нет), то п. 13 ст. 6 относит к вопросам местного значения «организацию, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло-, и водоснабжения и канализации». Также закон защищает финансово-экономические основы местного самоуправления. В нем содержатся такие обязательства органов государственной власти, как: «компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления».

К сожалению, этому закону не хватало очень важной вещи — реальных средств для его реализации. Страна находилась на пике экономического кризиса. И хорошо сконструированные нормы, к сожалению, зачастую не исполнялись. Для этого не было необходимых ресурсов.

Следует отметить, что в рассматриваемый период параллельно происходят другие важные изменения в законодательстве РФ. В ноябре 1994 г. принимается Гражданский кодекс РФ, устанавливающий среди прочего ответственность собственника за «бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором». Также весной 1995 г. вопросы установления цен на жилищно-коммунальные услуги передаются органам государственной власти.

Таким образом, в 1995 г. формируется система управления коммунальной инфраструктурой, при которой органы местного самоуправления несут ответственность за коммунальную инфраструктуру, а вопросы ценообразования на услуги, предоставляемые за счет эксплуатации этой инфраструктуры, переданы органам государственной власти. Это создает существенный разрыв между ответственностью и полномочиями и закладывает «нормативную мину» под эффективность работы коммунальной инфраструктуры. В таких противоречивых нормативных условиях, в целом, и продолжает работать коммунальная инфраструктура в России уже в течение 26 лет.

4. Принятие 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003.

Этот закон впервые в современной российской истории предпринял попытку дать исчерпывающий перечень полномочий органов местного самоуправления. Сделать это «на бумаге» возможно. Но практически эти нормативные положения сложно исполнимы.

На полномочиях органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой это отразилось, в основном, в том, что закон практически «обнулил» финансово-экономические гарантии местного самоуправления. По существу, он поставил исполнение полномочий органами местного самоуправления в области управления коммунальной инфраструктурой в зависимость от действий органов власти субъектов РФ. Так эта система и работает (а в значительном числе случаев — не работает эффективно) с небольшими уточнениями до настоящего времени.

Таким образом, за 30 лет (1990–2020 гг.) полномочия органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой прошли путь от абсолютной автономности в принятии решений местной властью до жесткой регламентации в достаточно узком диапазоне предоставленных государством полномочий. Следует также отметить, что к моменту принятия в 2003 г. 131-ФЗ практически вся коммунальная инфраструктура тепло-, водоснабжения и канализации находилась в муниципальной и государственной собственности (за исключением магистральных сетей от ТЭЦ к городским распределительным сетям).

Тенденции развития системы управления коммунальной инфраструктурой и их влияние на физическое состояние коммунальной инфраструктуры

В предыдущих материалах исследования мы показали, что к концу 2003 г. в стране в целом сформировалась новая система законодательства о: местном самоуправлении, тарифном регулировании в сфере ЖКХ, гражданских взаимоотношениях в вопросах собственности. Также сложилась система, при которой правами собственности на объекты коммунальной инфраструктуры обладали органы государственной власти (в меньшей степени) и местного самоуправления.

На выстроенную систему регулирования, которая «на бумаге» должна работать четко и слаженно, наложились факты реальной действительности: в осенне-зимний период 2002/2003 и 2003/2004 гг. произошло большое количество аварий на объектах коммунальной инфраструктуры. В сложившейся ситуации региональные и местные власти стали принимать экстренные меры по изменению ситуации, которая во многих регионах принимала критический характер (Приморский край, Камчатская область, Владимирская область, Республика Алтай и ряд других регионов).

По большому счету эти меры уложились в две типовых схемы: (1) создание на уровне региона централизованной структуры (как правило, ГУП Коммуналэнерго); (2) сдача в аренду имущества коммунальной инфраструктуры коммерческим организациям. Иногда встречались комбинации этих вариантов. Но от этого тенденция трансформации управления в сфере коммунальной инфраструктуры не меняется. В дополнение к этому отметим, что в последние 10 лет арендные отношения активно заменяются на концессию.

В 2003 г. помимо принятия нового законодательства о местном самоуправлении начали создаваться федеральные компании, заявившие о желании развивать бизнес в сфере управления коммунальной инфраструктурой (ОАО «Российские коммунальные системы», ЗАО «Комплексные энергетические системы», ООО «Росводоканал» и др.). Помимо этого, появилось много более мелких компаний регионального уровня.

Рассмотрим более детально механизм работы и развития упомянутых двух схем.

1. Централизация управления.

Эта схема теоретически должна была привести к централизации скудных ресурсов. Но централизовать особо было нечего. От изменений в модели управления ресурсами больше не стало. А объект управления в виде коммунальной инфраструктуры после изъятия собственности у муниципалитета оказался удаленным от субъ-

екта управления (местной власти). Как результат, решения стали менее оперативными. И ресурсов у местной власти для влияния на ситуацию стало меньше. Потому что вместе с полномочиями были переданы и деньги из местных бюджетов. Получалось: ресурсов больше не стало, а ответственность местной власти «размылась». Как правило, активы всех этих ГУПов сегодня либо находятся в жалком состоянии, либо сданы в концессию.

2. Сдача в аренду.

В первую очередь, этот путь развития должен был решить проблему снятия юридической ответственности за содержание коммунальной инфраструктуры. Мы говорили выше, что Гражданский кодекс РФ возлагает на собственника бремя содержания принадлежащего ему имущества. И собственники в лице региональной и местной власти, сдавая в аренду имущество, зачастую просто перекладывали на арендатора это бремя.

Для коммунальной инфраструктуры такая политика несла дополнительные риски в условиях неразумной тарифной политики региональных властей, которые зачастую принимали решения о ценах на ресурсы исходя из «политической целесообразности», а не экономических интересов и физического состояния объектов тепло- и водоснабжения. Именно в этом вопросе сказался разрыв в полномочиях местной и региональной власти, когда одна владела имуществом, а другая — полномочиями и ресурсами. В результате сложилась ситуация, при которой деньги на инфраструктуру отсутствовали в бюджете и не были предусмотрены в тарифе.

Анализ специальной литературы и публикаций в деловых СМИ показывает, что различные органы власти любят оперировать цифрами количества заключенных договоров аренды и концессионных соглашений, а также привлеченных в результате средств в объекты коммунальной инфраструктуры. Но все эти договоры (за редким исключением, типа новой системы водоснабжения г. Петрозаводска, введенной в эксплуатацию в 2010 г. в результате сотрудничества местных властей и ОАО «Российские коммунальные системы»), к сожалению, не решили главной задачи — улучшения технического состояния коммунальной инфраструктуры российских муниципалитетов.

На рис. 2 приведены сведения, характеризующие состояние систем централизованного теплоснабжения после 2000 г. (данные Росстата). Ситуация с сетями водоснабжения и канализации очень схожая. К сожалению, приходится констатировать, что бурный рост экономики РФ в этот период не привел к улучшению состояния коммунальной инфраструктуры. Более того, протяженность тепловых сетей в городах России уменьшилась, что ставит под вопрос существование централизованной системы поставки ресурсов в городах РФ.

Отметим, что на фоне роста потерь в сетях теплоснабжения происходит снижение полезного отпуска ресурсоснабжающих организаций. Для сравнения: в соседней Республике Беларусь износ сетей теплоснабжения в последние 15 лет снижается.

Из приведенных диаграмм можно сделать, в том числе, вывод, что централизация полномочий управления коммунальной инфраструктурой, проводимая государством после принятия 131-ФЗ 06.10.2003, не привела к благоприятным экономическим последствиям для коммунальной инфраструктуры муниципальных образований РФ. Но создала условия, при которых муниципальная власть во многих регионах оказалась фактически отстраненной от принятия решений относительно коммунальной инфраструктуры поселений.

Безусловно, такая ситуация требует корректировки. Далее попытаемся дать авторский вариант ответа на традиционный русский вопрос «Что делать?», возникающий в связи с осмыслением перечисленных и систематизированных нами фактов.

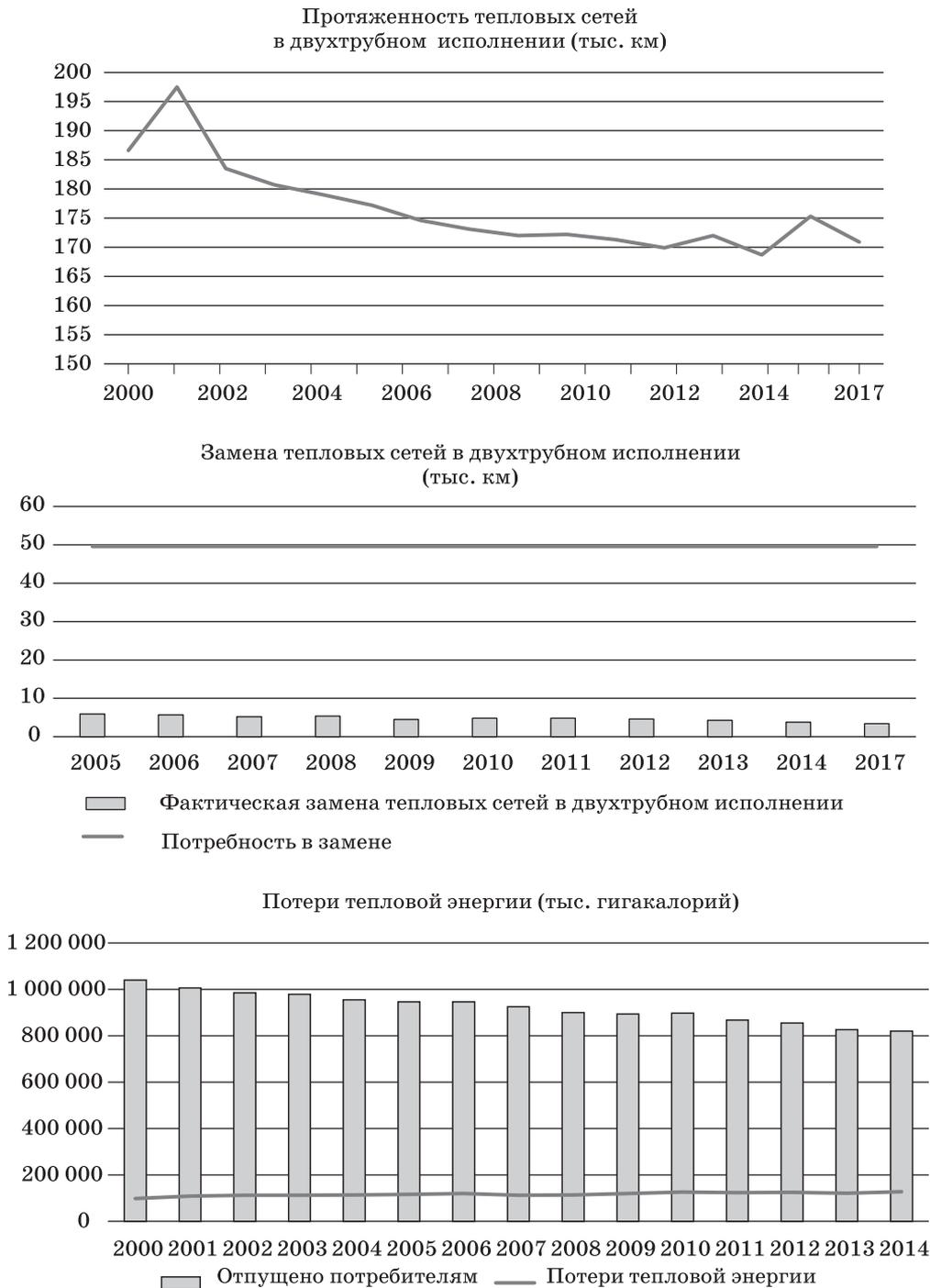


Рис. 2. Данные, характеризующие состояние систем централизованного теплоснабжения в России
 Fig. 2. System Status Data district heating in Russia

Предложения по модернизации системы управления коммунальной инфраструктурой РФ

Сложное положение коммунальной инфраструктуры муниципалитетов РФ требует новых решений. Подчеркнем, что в силу комплексности и разноуровневого характера имеющихся проблем для выправления ситуации нужно принимать решения на различных уровнях власти. Это должно решить три ключевые проблемы:

- фактическое отстранение органов местного самоуправления от управления коммунальной инфраструктурой;
- пониженная ответственность собственников (в лице органов государственной власти субъектов федерации) за содержание объектов коммунальной инфраструктуры;
- неразумная тарифная политика.

На основе проведенных собственных исследований и экспертных обсуждений мы пришли к выводу, что следует:

1) передать органам местного самоуправления, как это предусмотрено 131-ФЗ, максимум полномочий по управлению коммунальной инфраструктурой, включая возврат изъятый у них за эти годы собственности. Потому что именно муниципалитет — наиболее близкий к проблемам ЖКХ орган власти. Это, как минимум, повысит оперативность в принятии необходимых решений. И повысит ответственность за своевременность и качество выполняемых работ;

2) передать на уровень муниципалитетов максимум полномочий по принятию тарифных решений в вопросах эксплуатации коммунальной инфраструктуры. Только в этом случае полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные 131-ФЗ, получат реальное наполнение;

3) параллельно с передачей полномочий по тарифному регулированию муниципалитетам пересмотреть тарифную политику в сфере коммунальной инфраструктуры. А именно, оставить в тарифах только затраты на содержание и текущий ремонт объектов коммунальной инфраструктуры. Потому что за счет существующих тарифов невозможно обеспечить необходимые инвестиции в инфраструктуру, а их резкое повышение (которое может создать необходимую базу для инвестиций) приведет к социальной нестабильности. Затраты на инвестиции в инфраструктуру, по нашему мнению, должны нести собственники;

4) для реализации предложений по пересмотру тарифной политики предусмотреть в местных бюджетах необходимые целевые средства на инвестиции в коммунальную инфраструктуру.

Законодательные нормы, касающиеся ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, необходимо вводить исходя из задачи повышения качества состояния коммунальной инфраструктуры и улучшения предоставляемых за счет ее эксплуатации услуг потребителям. Конечно, потребуется принятие широкого комплекса решений, направленных на реализацию предложенного плана. Эти решения предлагается сгруппировать следующим образом:

- технические. Стимулирование внедрения новых технологий и запрет некоторых из устаревших (например, запрет использования неизолированных трубопроводов в теплоснабжении);
- организационные. Они необходимы, поскольку не все муниципалитеты в настоящий момент обладают достаточным уровнем компетенции в вопросах эксплуатации коммунальной инфраструктуры;
- образовательные. В предметной области эксплуатации коммунальной инфраструктуры остро стоит кадровая проблема, в первую очередь, имеется дефицит специалистов на инженерных и рабочих должностях;

- контрольные. Придется наладить работу контролирующих и правоохранительных органов в условиях, когда у органов местного самоуправления появится больше полномочий и денег. Необходимо добиться того, чтобы эти ресурсы целевым образом направлялись на улучшение работы инфраструктуры.

Будут и другие аспекты переходного периода. Главное же состоит в том, чтобы приблизить объект управления в лице коммунальной инфраструктуры к субъекту в лице муниципалитета и наполнить систему реальными полномочиями в решении существующих задач. Опыт последних 30 лет развития показывает, что органы местного самоуправления в состоянии самостоятельно решать задачи эффективной эксплуатации коммунальной инфраструктуры. А излишняя централизация эту эффективность существенно снижает.

Заключение

Коммунальная инфраструктура Российской Федерации в нынешнем ее виде в ближайшей перспективе (без принятия решений об изменении системы управления ею) будет требовать все больше средств из бюджета. Так, 29.03.2021 в газете «Известия» была опубликована статья, в которой приводятся данные о том, что на модернизацию горячего водоснабжения в РФ потребуется 2 трлн руб. А если подсчитать все затраты (на теплоснабжение, водоснабжение, канализацию), то это уже будут десятки триллионов рублей. И эти деньги при существующей политике в отношении системы управления коммунальной инфраструктурой бюджету РФ придется выделить.

Конечно, такие масштабные траты неизбежно приведут к пересмотру всей бюджетной политики страны. Потому что восстанавливать коммунальную инфраструктуру придется за счет снижения затрат на оборону, образование, культуру и т. д. Можно констатировать, что продолжение существующей ныне политики централизации управления системой коммунальной инфраструктуры чревато существенными рисками для государства.

Последние 20 лет предпринимались попытки решать проблемы за счет централизации управления и поиска финансовых механизмов (аренда, концессия). Но прогресса не достигнуто. Проблемы только усугублялись. Вероятно, в этой связи можно говорить о том, что методы решения проблем были избраны неэффективные. Требуются другие способы решения. Решение может быть получено за счет вовлечения в процессы управления коммунальной инфраструктурой органов местного самоуправления. И мы попытались в статье высказать свое представление о том, как это можно сделать.

Литература

1. Еганян А. Инвестиции в инфраструктуру: Деньги, проекты, интересы. ГЧП, концессии, проектное финансирование. М. : Альпина Паблишер, 2015.
2. Катанандов С. Л. Возрождение Карелии (концепция социально-экономического развития Республики Карелия на период 1999–2002–2010 гг.) // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2000. № 1 (3). С. 76–77.
3. Кафидов В. В. Современные методологические подходы к стратегическому управлению и развитию городов различных типов. М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015.
4. Демин А. Ю. Муниципальный заказ — основной элемент управления городом // Устойчивое развитие территорий: социально-политические и технологические аспекты : сборник статей форума «Байкальский открытый университет: экопроекты и устойчивое развитие территорий». Иркутская область, г. Ангарск, 15–18 ноября 2018 г. М., 2018. С. 47–52.

Об авторах:

Катанандов Сергей Леонидович, Администрация Губернатора Санкт-Петербурга, Специальный представитель губернатора Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат философских наук; katanabdov-sl@ranepa.ru

Дёмин Андрей Юрьевич, Экспертное бюро Андрея Дёмина, руководитель (Москва, Российская Федерация); expertdemin@gmail.com

References

1. Yeganyan A. Investments in infrastructure: Money, projects, interests. PPPs, concessions, project financing. M. : Alpina Pablisher, 2015. (In rus).
2. Katanandov S.L. Revival of Karelia (concept of socio-economic development of the Republic of Karelia for the period of 1999–2002–2010) // Economics of the North-West: problems and development prospects [Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya]. 2000. No. 1 (3). P. 76–77. (In rus).
3. Kafidov V.V. Modern methodological approaches to strategic management and development of cities of various types. M. : Delo of RANEPА, 2015. (In rus).
4. Demin A.Yu. Municipal order is the main element of city management // Sustainable development of territories: socio-political and technological aspects: a collection of forum articles "Baikal Open University: eco-projects and sustainable development of territories". Irkutsk region, Angarsk, November 15–18, 2018. M., 2018. P. 47–52. (In rus).

About the authors:

Sergey L. Katanandov, Administration of the Governor of Saint Petersburg, Special representative of the Governor of Saint Petersburg (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Pphilosophy; katanabdov-sl@ranepa.ru

Andrey Yu. Demin, Expert Bureau of Andrei Demin, Head (Moscow, Russian Federation); expertdemin@gmail.com

Анализ уровня диверсификации (вариативности) региональных систем среднего профессионального образования*

Григорьев В. Ю.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация; *grigorev-vy@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье подробно анализируется готовность региональных образовательных систем предоставлять, а самим потенциальных обучающихся приобретать профессии и специальности по образовательным программам среднего профессионального образования сквозь призму вариативности предлагаемых/приобретаемых профессий и специальностей.

Ключевые слова: профессиональное образование, рынок образовательных услуг, рынок труда, оценка спроса, уровень диверсификации образовательных программ

Для цитирования: Григорьев В. Ю. Анализ уровня диверсификации (вариативности) региональных систем среднего профессионального образования // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 94–107.

Analysis of the Level of Diversification (Variability) of Regional Systems of Secondary Vocational Education

Valery Yu. Grigorev

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation; *grigorev-vy@ranepa.ru

ABSTRACT

The article analyzes the willingness of regional educational systems to provide, and the potential students themselves to acquire, professions and specialties in educational programs of secondary vocational education through the prism of the variability of offered / acquired professions and specialties.

Keywords: secondary vocational education, professional education, educational services market, labor market, demand assessment, level of diversification of educational programs

For citing: Grigorev V. Yu. Analysis of the Level of Diversification (Variability) of Regional Systems of Secondary Vocational Education // Administrative consulting. 2021. N 6. P. 94–107.

Многочисленные экспертные заключения и расчеты показывают, что в Российской Федерации растет спрос на получение профессионального образования, включая обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг [4]. При этом очевидно, что одним из ключевых показателей эффективности профессионального образования должно быть достижение оптимального баланса между структурой спроса и предложения [5], которые формируются при взаимодействии двух региональных рынков — рынка труда и рынка образовательных услуг.

* Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Данный тезис находит свое отражение и в новой Стратегии развития среднего профессионального образования (СПО) до 2030 г., представленной Минпросвещения России в конце прошлого года¹. Стратегия развития СПО включает в себя пять приоритетных направлений, первым из которых и является обновление содержания образовательных программ профессий и специальностей.

Декларируется, что новая Стратегия учитывает опыт синхронизации региональных систем среднего профессионального образования и кадровых потребностей экономики субъектов России. Однако, помимо дисбаланса спроса и предложения, существует еще и профессионально-квалификационный дисбаланс [1], а также необходимость учета других составляющих интегральной оценки образования с управленческо-экономической точки зрения [2; 3], самым тривиальным из которых является демографический фактор.

При этом прямая оценка спроса имеет ряд ограничений. Во-первых, она базируется на предположении, что важнейшим критерием оценки профобразования является его востребованность на рынке труда. И это даже подтверждалось рядом опросов. Например, при опросе ВЦИОМ 25 января 2012 г.², проведенном среди учеников 9-х и 11-х классов школ, их родителей, студентов учебных заведений начального и среднего профессионального образования и студентов вузов, его поставили на первое место 62% опрошенных. Однако более поздний опрос ВЦИОМ, проведенный спустя шесть лет, 24 октября 2018 г.³, показал, что для более четверти россиян (28%) на выбор их профессии в первую очередь повлияли собственные увлечения и интересы. А такой критерий для выбора профессии, как ее востребованность на рынке труда, в списке приоритетов делит лишь четвертое-пятое места с результатом 10%.

Кроме того, из теории продаж хорошо известно, что не только спрос рождает предложение, но справедливо и обратное — предложение порождает спрос. А это означает, что помимо внутренних факторов, влияющих на мотивацию выбора специальности или профессии будущим обучающимся, на этот процесс существенное влияние оказывают так называемые внешние факторы [1], к которым, несомненно, и, прежде всего, относятся действия образовательных организаций.

Поэтому имеет смысл использовать при анализе более общее или кумулятивное понятие — готовность к обучению/поступлению на ту или иную специальность или профессию, которая обусловлена как желанием абитуриента (или его окружения), так и потенциальным встречным обеспечением этой готовности со стороны образовательной организации. В том числе, существенно важным становится уровень диверсификации или вариативности образовательных программ — насколько широкий спектр профессий и специальностей предлагается образовательными организациями региона и рассматривается абитуриентами как потенциально приемлемый, в том числе на платной основе.

Для оценки уровня вариативности образовательных программ профессий и специальностей СПО использован массив данных статистических отчетных форм

¹ Минпросвещения России представило Стратегию развития среднего профобразования до 2030 года // Официальный сайт Минпросвещения России [Электронный ресурс]. URL: <https://edu.gov.ru/press/3058/minprosvescheniya-rossii-predstavilo-strategiyu-razvitiya-srednego-profobrazovaniya-do-2030-goda/> (дата обращения: 10.02.2021).

² Опрос ВЦИОМ от 25.01.2012 «Зачем, куда и на кого идти учиться? Мнение учеников, студентов и родителей» [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/zachem-kuda-i-na-kogo-idti-uchitsya-mnenie-uchenikov-studentov-i-roditelej> (дата обращения: 17.02.2021).

³ Опрос ВЦИОМ от 24.10.2018 «Какие профессии выбирают россияне» [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/prestizh-i-dokhod-kakie-professii-vybirayut-rossiyane> (дата обращения: 17.02.2021).

СПО-1¹ за 2017, 2018 и 2019 гг. В ходе кластерного анализа использовалось два метода разбиения наблюдений на множества — статистическое и экспертное. Для работы с данными использовалось программное обеспечение IBM SPSS Statistics². Во всех случаях применялся иерархический кластерный анализ по методу межгрупповой связи с интервальной мерой «квадрат Евклидова расстояния» без преобразования значений.

Анализ выполнен в трех срезах — в совокупности для профессий и специальностей СПО (далее ПССПО), а также в отдельности — только для специальностей СПО (далее ССПО) и только для профессий СПО (далее ПСПО). Все выборки включают в совокупности государственные, муниципальные и частные образовательные организации по очной, очно-заочной и заочной формам обучения. Перечень рассматриваемых профессий и специальностей среднего профессионального образования определен в соответствии с Приказом Министерства образования и науки РФ от 29 октября 2013 г. № 1199 «Об утверждении перечней профессий и специальностей среднего профессионального образования»³.

Для определения уровня готовности абитуриентов поступать, а образовательных организаций обучать, для всех регионов Российской Федерации на первом этапе было подсчитано число уникальных (разных) профессий или специальностей среднего профессионального образования, на которые было подано хотя бы одно заявление на обучение. Данный подсчет выполнен отдельно для обучения за счет бюджетных ассигнований и для обучения по договорам об оказании платных образовательных услуг. На втором этапе полученные результаты расчетов были проанализированы, а наблюдения кластеризованы.

В общей группе — в совокупности профессий и специальностей СПО на бюджетной основе были выделены следующие четыре кластера регионов:

- регионы с числом профессий и специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим более 30% от возможного общего перечня ПССПО⁴;
- регионы с числом профессий и специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 20 до 30% от возможного общего перечня ПССПО;
- регионы с числом профессий и специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 10 до 20% от возможного общего перечня ПССПО;
- регионы с числом профессий и специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим менее 10% от возможного общего перечня ПССПО. Сводные данные за три года показаны в табл. 1.

Размеры кластеров с 2017 по 2019 г. практически не изменились. Среднее значение числа различных ПССПО по регионам при этом выросло за три года с 119,89 до 124,36.

Первые три места в первом кластере неизменно занимают Москва, Санкт-Петербург и Свердловская область. Существенно продвинулась в рейтинге Ново-

¹ Формы СПО-1 «Сведения об образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования».

² <https://www.ibm.com/ru-ru/products/spss-statistics>.

³ Приказ Министерства образования и науки РФ от 29 октября 2013 г. № 1199 «Об утверждении перечней профессий и специальностей среднего профессионального образования» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102464481&backlink=1&nd=102171245> (дата обращения: 10.02.2021).

⁴ Там же.

**Сводные данные по кластерам регионов России по числу профессий
и специальностей СПО на бюджетной основе**

Tabl 1. Summary data on clusters of regions of Russia by the number of professions
and specialties of secondary vocational education on a budget basis

	2017	2018	2019
Количество регионов с числом ПССПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим более 30% от возможного общего перечня ПССПО	14	16	17
Количество регионов с числом ПССПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 20 до 30% от возможного общего перечня ПССПО	32	33	31
Количество регионов с числом ПССПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 10 до 20 % от возможного общего перечня ПССПО	30	28	29
Количество регионов с числом ПССПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим менее 10% от возможного общего перечня ПССПО	9	8	8

сибирская область, переместившись с двенадцатого на шестое место. Попутно обратим внимание на ситуацию в конце списка. В шести из восьми регионов четвертого кластера не набирается в совокупности 50 различных профессий и специальностей среднего профессионального образования, что в принципе не позволяет проводить в этих регионах рейтингование ТОП-50 наиболее востребованных профессий или специальностей. Это Магаданская область, г. Севастополь, Республика Ингушетия, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ и Чукотский автономный округ.

Аналогичный анализ исключительно по профессиям СПО позволил также сформировать четыре кластера регионов:

- регионы с числом профессий СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим более 15% от возможного общего перечня ПССПО;
- регионы с числом профессий СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 8 до 15% от возможного общего перечня ПССПО;
- регионы с числом профессий СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 3 до 8% от возможного общего перечня ПССПО;
- регионы с числом профессий СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим менее 3% от возможного общего перечня ПССПО.

Сводные данные за три года показаны в табл. 2.

Размеры кластеров с 2017 по 2019 г. также практически не изменились, при этом более половины регионов Российской Федерации попадают во второй кластер (8–15% от возможного числа профессий). Среднее число профессий на регион также не изменилось и составляет тридцать три профессии СПО.

Сам состав кластеров существенно отличается от предыдущей раскладки — первые два места неизменно занимают Санкт-Петербург и Республика Башкортостан. Более других регионов улучшила свои позиции в рейтинге Республика Дагестан (+16 мест), максимальный нисходящий тренд у Пермского края (–7 мест).

В конце списка в 17 регионах число реально присутствующих на рынке ПССПО — менее 20; в двух регионах (Чукотском и Ненецком автономных округах) число профессий среднего профессионального образования составляет три и менее. И лишь в 14 регионах России проводится обучение по 50 или более ПССПО.

**Сводные данные по кластерам регионов России по числу профессий СПО
на бюджетной основе**

Tabl 2. Summary data on clusters of regions of Russia by the number of professions
of secondary vocational education on a budget basis

	2017	2018	2019
Количество регионов с числом ПСПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим более 15 % от возможного общего перечня ПСПО	17	15	17
Количество регионов с числом ПСПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 8 до 15 % от возможного общего перечня ПСПО	44	45	42
Количество регионов с числом ПСПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 3 до 8 % от возможного общего перечня ПСПО	22	23	24
Количество регионов с числом ПСПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим менее 3 % от возможного общего перечня ПСПО	2	2	2

В процентном отношении значительно лучше, чем с профессиями, обстоят дела со специальностями СПО, где выявлены пять кластеров регионов:

- регионы с числом специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим более 50% от возможного общего перечня ССПО;
- регионы с числом специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 40 до 50% от возможного общего перечня ССПО;
- регионы с числом специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 30 до 40% от возможного общего перечня ССПО;
- регионы с числом специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 20 до 30% от возможного общего перечня ССПО;
- регионы с числом специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим менее 20% от возможного общего перечня ССПО.

Сводные данные за три года показаны в табл. 3.

Анализ показывает, что с 2017 по 2019 г. имеет место прирост на 20% в первом и втором кластерах за счет четвертого кластера. При этом третий и пятый кластеры не изменились в размерах, а среднее число специальностей на регион выросло с 86,8 до 91,05.

Региональный расклад по специальностям СПО аналогичен раскладу по сумме специальностей и профессий: первые три места в первом кластере все годы занимают Москва, Санкт-Петербург и Свердловская область. В первом кластере существенно продвинулась в рейтинге Новосибирская область, переместившись с одиннадцатого на четвертое место, опускаются вниз Челябинская область (–4 места), Московская область и Пермский край (по –3 места).

Следующий этап анализа включал анализ вариативности профессий и специальностей на платной основе. Для совокупности профессий и специальностей СПО были определены следующие четыре кластера регионов:

- регионы с числом профессий и специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющим более 150 разных ПССПО;
- регионы с числом профессий и специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющим от 100 до 150 разных ПССПО;

Сводные данные по кластерам регионов России по числу специальностей СПО на бюджетной основе

Tabl 3. Summary data on clusters of regions of Russia by the number of specialties of secondary vocational education on a budget basis

	2017	2018	2019
Количество регионов с числом ССПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим более 50 % от возможного общего перечня ССПО	10	11	12
Количество регионов с числом ССПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 40 до 50 % от возможного общего перечня ССПО	12	14	15
Количество регионов с числом ССПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 30 до 40 % от возможного общего перечня ССПО	29	28	29
Количество регионов с числом ССПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим от 20 до 30 % от возможного общего перечня ССПО	20	17	14
Количество регионов с числом ССПО, на которые поданы заявления на обучение, составляющим менее 20 % от возможного общего перечня ССПО	14	15	15

- регионы с числом профессий и специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющим от 50 до 100 разных ПССПО;
- регионы с числом профессий и специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющим менее 50 разных ПССПО.

Сводные данные за три года показаны в табл. 4. Анализ показывает «взрывной рост» количества регионов с числом профессий и специальностей СПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющим более 150 разных ПССПО. Данный показатель с 2017 по 2019 гг. вырос на 300%. И помимо Москвы такой же широкий спектр платных ПССПО теперь присутствует в Республике Татарстан и Пермском крае. Кроме того, существенно (более чем на треть) и стабильно снижалась доля регионов с числом платных ПССПО менее пятидесяти с 33 субъектов Российской Федерации в 2017 г. до 21 субъекта Российской Федерации в 2019 г.

Однако, если ранжировать и кластеризовать регионы не по абсолютному числу ПССПО с договорами об оказании платных образовательных услуг, а по соотношению числа платных и бюджетных ПССПО, то ситуация существенно меняется (табл. 5).

Единственный регион, попавший в ТОП-5 обоих списков, — это Московская область. А первые четыре места в распределении по соотношению числа платных и бюджетных ПССПО занимают регионы, не попадающие ни в первый, ни во второй кластер по общему числу реализуемых платных ПССПО — Республика Карелия, Республика Хакасия, Калининградская область и Республика Адыгея. То есть это регионы, реализующие не много разных образовательных программ, а много платных образовательных программ. В табл. 6 представлено распределение по кластерам регионов на основании доли платных ПССПО в общем числе ПССПО.

**Сводные данные по кластерам регионов России по числу профессий
и специальностей СПО на платной основе**

Tabl 4. Summary data on clusters of Russian regions by the number of professions
and specialties of secondary vocational education on a paid basis

	2017	2018	2019
Количество регионов с числом ПССПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющим более 150 разных ПССПО	1	1	3
Количество регионов с числом ПССПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющим от 100 до 150 разных ПССПО	10	18	16
Количество регионов с числом ПССПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющим от 50 до 100 разных ПССПО	41	41	45
Количество регионов с числом ПССПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющим менее 50 разных ПССПО	33	25	21

Таблица 5

Рейтинги регионов России по числу различных ПССПО

Table 5. Ratings of Russian regions by the number of different professions
and specialties of the secondary vocational education

Регион	2017		2018		2019	
	Место региона по общему числу платных ПССПО	Место региона по доле платных ПССПО в общем спектре ПССПО	Место региона по общему числу платных ПССПО	Место региона по доле платных ПССПО в общем спектре ПССПО	Место региона по общему числу платных ПССПО	Место региона по доле платных ПССПО в общем спектре ПССПО
1	2	3	4	5	6	7
Лучшие пять регионов по общему числу платных ПССПО						
Москва	1	5	1	7	1	10
Республика Татарстан	3	6	2	16	2	6
Пермский край	6	15	3	11	3	7
Московская область	4	7	4	3	4	5
Свердловская область	2	8	5	19	5	17

1	2	3	4	5	6	7
Лучшие пять регионов по доле платных ПССПО в общем спектре ПССПО						
Республика Карелия	48	17	42	13	33	1
Республика Хакасия	62	12	56	8	52	2
Калининградская область	20	1	19	1	23	3
Республика Адыгея	66	4	68	5	67	4
Московская область	4	7	5	3	4	5

Анализ показывает устойчивый рост доли платных ПССПО в общем спектре ПССПО: с 2017 по 2019 г. в два раза выросло число регионов из первого кластера (с долей платных ПССПО более 2/3 от общего числа ПССПО) и соответственно в два раза уменьшилось число регионов из нижнего четвертого кластера.

В связи с выявленным существенным расхождением в ранжировании регионов по общему числу ПССПО по договорам об оказании платных образовательных услуг и по доле платных ПССПО в общем спектре ПССПО проведено дополнительное сравнительное исследование изменения показателей (табл. 7).

Таблица 6

Сводные данные по кластерам регионов России по доле числа профессий и специальностей СПО на платной основе в общем числе профессий и специальностей СПО

Table 6. Summary data on clusters of regions of Russia on the proportion of professions and specialties of secondary vocational education on a paid basis in the total number of professions and specialties of secondary professional education

	2017	2018	2019
Количество регионов с долей числа ПССПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющей более 2/3 от общего числа ПССПО, на которые поданы заявления на обучение	9	16	17
Количество регионов с долей числа ПССПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющей от 1/2 до 2/3 от общего числа ПССПО, на которые поданы заявления на обучение	40	41	43
Количество регионов с долей числа ПССПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющей от 40 до 50% от общего числа ПССПО, на которые поданы заявления на обучение	22	18	18
Количество регионов с долей числа ПССПО, на которые поданы заявления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг, составляющей менее 40% от общего числа ПССПО, на которые поданы заявления на обучение	14	10	7

Динамика роста числа ПССПО в регионах России

Table 7. Dynamics of growth in the number of professions and specialties of the secondary vocational education in the regions of Russia

Регион	Общее число ПССПО в 2019 г.	Число ПССПО в 2019 г., реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг	Рост общего числа ПССПО в 2019 г. по сравнению с 2017 г., %	Рост числа ПССПО в 2019 г., реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг, по сравнению с 2017 г., %
Москва	233	173	2,64	4,22
Санкт-Петербург	231	130	4,52	0,78
Свердловская область	211	141	-0,94	-2,08
Ростовская область	210	131	4,48	5,65
Республика Башкортостан	207	114	3,50	7,55
Новосибирская область	204	102	12,71	22,89
Республика Татарстан	203	155	3,05	10,71
Краснодарский край	200	107	2,04	3,88
Пермский край	199	150	-1,97	19,05
Красноярский край	196	108	7,69	16,13
Самарская область	190	104	6,74	18,18
Московская область	187	146	-4,10	8,96
Нижегородская область	183	77	5,78	6,94
Челябинская область	182	119	-3,19	11,21
Омская область	178	110	7,88	25,00
Волгоградская область	177	123	9,26	13,89
Кемеровская область	176	101	-0,56	23,17
Иркутская область	168	116	3,70	19,59
Республика Саха (Якутия)	165	102	3,77	8,51
Хабаровский край	161	85	1,26	14,86
Воронежская область	156	94	8,33	38,24
Республика Бурятия	152	88	10,95	7,32
Архангельская область	152	75	9,35	11,94
Алтайский край	151	93	6,34	17,72
Оренбургская область	149	87	4,20	11,54
Саратовская область	147	95	2,08	11,76
Ярославская область	146	90	7,35	26,76
Белгородская область	145	70	7,41	4,48
Ставропольский край	143	84	11,72	20,00

Регион	Общее число ПССПО в 2019 г.	Число ПССПО в 2019 г., реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг	Рост общего числа ПССПО в 2019 г. по сравнению с 2017 г., %	Рост числа ПССПО в 2019 г., реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг, по сравнению с 2017 г., %
Приморский край	141	102	0,71	10,87
Владимирская область	140	75	15,70	22,95
Удмуртская Республика	136	63	10,57	16,67
Тульская область	135	51	3,05	-1,92
Амурская область	130	92	8,33	17,95
Республика Дагестан	129	59	17,27	0,00
Кировская область	129	58	9,32	16,00
Томская область	128	87	-0,78	-11,22
Курская область	127	76	3,25	15,15
Тюменская область	127	76	-10,56	4,11
Вологодская область	127	71	7,63	12,70
Пензенская область	126	50	-0,79	16,28
Республика Крым	125	65	14,68	14,04
Астраханская область	122	91	0	0
Республика Коми	120	56	0,84	19,15
Тверская область	119	71	9,17	-1,39
Тамбовская область	118	49	-1,67	2,08
Забайкальский край	117	87	-3,31	40,32
Липецкая область	116	61	8,41	29,79
Ульяновская область	115	66	-0,86	10,00
Брянская область	113	59	1,80	-4,84
Калининградская область	112	92	7,69	4,55
Калужская область	110	54	11,11	10,20
Смоленская область	108	65	-4,42	6,56
Курганская область	107	70	1,90	55,56
Чувашская Республика	107	49	-10,83	4,26
Рязанская область	106	68	2,91	30,77
Республика Марий Эл	104	42	14,29	23,53
Мурманская область	103	61	0,98	10,91
Ивановская область	101	53	4,12	12,77

Регион	Общее число ПССПО в 2019 г.	Число ПССПО в 2019 г., реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг	Рост общего числа ПССПО в 2019 г. по сравнению с 2017 г., %	Рост числа ПССПО в 2019 г., реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг, по сравнению с 2017 г., %
Новгородская область	100	73	5,26	48,98
Ханты-Мансийский автономный округ	99	47	-1,00	-2,08
Республика Мордовия	96	62	-1,03	55,00
Костромская область	96	31	0,00	-20,51
Ленинградская область	91	55	12,35	12,24
Орловская область	91	47	7,06	17,50
Республика Карелия	90	79	4,65	49,06
Республика Северная Осетия — Алания	87	50	-4,40	51,52
Сахалинская область	85	39	10,39	8,33
Чеченская Республика	84	55	10,53	25,00
Псковская область	84	55	3,70	3,77
Республика Хакасия	73	60	4,29	30,43
Камчатский край	70	35	14,75	29,63
Кабардино-Балкарская Республика	69	30	9,52	25,00
Ямало-Ненецкий автономный округ	62	36	10,71	28,57
Республика Тыва	62	27	-35,42	-15,63
Республика Адыгея	59	47	1,72	9,30
Республика Алтай	59	19	7,27	0,00
Карачаево-Черкесская Республика	56	25	-5,08	4,17
Республика Калмыкия	55	19	5,77	18,75
г. Севастополь	44	23	12,82	-4,17
Магаданская область	44	18	0,00	5,88
Республика Ингушетия	43	21	-12,24	61,54
Еврейская автономная область	42	15	2,44	0,00
Ненецкий автономный округ	17	10	30,77	42,86
Чукотский автономный округ	13	3	0,00	-25,00

Анализ позволяет выделить девять различных сценариев региональной динамики.

1. Сценарий «Стабильность»: изменение обоих показателей составляет менее 5% за три года.
2. Сценарий «Гармоничный рост»: в регионе одновременно более чем на 5% возросло и общее число ПССПО и число ПССПО, реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг, на которые поданы заявления об обучении.
3. Сценарий «Закрываем СПО»: в регионе одновременно более чем на 5% сократилось и общее число ПССПО, и число ПССПО, реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг, на которые поданы заявления об обучении.
4. Сценарий «Все на платную форму»: в регионе более чем на 5% сократилось общее число ПССПО при одновременном увеличении более чем на 5% числа ПССПО, реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг, на которые поданы заявления об обучении.
5. Сценарий «Сокращаем бюджетное СПО»: в регионе более чем на 5% сократилось общее число ПССПО при неизменном числе ПССПО, реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг, на которые поданы заявления об обучении.
6. Сценарий «Все на бюджет»: в регионе более чем на 5% увеличилось общее число ПССПО при одновременном сокращении более чем на 5% числа ПССПО, реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг, на которые поданы заявления об обучении.
7. Сценарий «Все на бюджет, но платное не бросаем»: в регионе более чем на 5% увеличилось общее число ПССПО при неизменном числе ПССПО, реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг, на которые поданы заявления об обучении.
8. Сценарий «Сокращаем платное СПО»: в регионе более чем на 5% сократилось число ПССПО, реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг, при неизменном общем числе ПССПО, на которые поданы заявления об обучении.
9. Сценарий «Платное развиваем, но и бюджет не забываем»: в регионе более чем на 5% увеличилось число ПССПО, реализуемых по договорам об оказании платных образовательных услуг, при неизменном общем числе ПССПО, на которые поданы заявления об обучении.

Распределение регионов по указанным сценариям показано на рис. 1.

Завершая анализ, можно отметить следующее.

1. Растущий спрос на профессиональное образование поддержан растущим уровнем вариативности обучения ПССПО на платной основе более чем в 2/3 регионов (70,59%). При этом в 36,47% регионов одновременно вырос и уровень диверсификации по бюджетным программам ПССПО.
2. Достаточно многочисленную группу регионов (12,94% от общего числа регионов) составили «стабильные» регионы, у которых изменение обоих показателей происходило в пределах 5%.
3. В шести регионах Российской Федерации (7,06%) при сохранении текущей ситуации в отношении ПССПО на платной основе возрос уровень диверсификации образовательных программ ПССПО за счет бюджетных ассигнований.
4. Взрывным образом Республика Ингушетия, на 12,24% сократив общее число ПССПО, одновременно на 61,54% увеличила число платных ПССПО — это единственный представитель данной категории.
5. «Падает в пропасть» Республика Тыва — более чем на треть сократилось общее число ПССПО (–35,42%) одновременно с сокращением числа платных ПССПО (–15,63%).

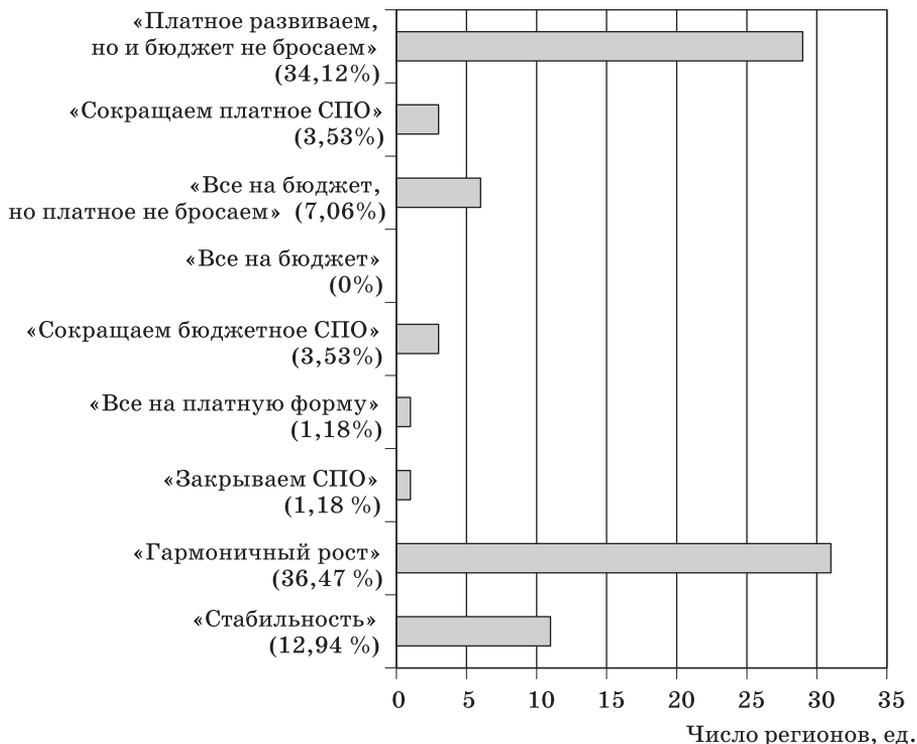


Рис. 1. Распределение числа сценариев региональной динамики СПО
Fig. 1. Distribution of the number of scenarios of regional dynamics of secondary vocational education

6. Не оказалось ни одного региона, в котором вырос бы уровень диверсификации платных образовательных программ с одновременным снижением его же в секторе бюджетных ассигнований.
7. По три региона «просели» в одном из показателей, сохранив неизменным второй. Так, Тюменская область (–10,56%), Чувашская Республика (–10,83%) и Карачаево-Черкесская Республика (–5,08%) существенно сократили общую вариативность ПССПО. В то время как, в Томской области (–11,22%), Костромской области (–20,51%) и Чукотском автономном округе (–25,0%) еще более существенно снизился уровень диверсификации платных ПССПО.

Литература

1. Гайнанов Д. А., Мигранова Л. И. Факторы формирования и регулирования рынка образовательных услуг // Вестник УГАТУ. 2014. Т. 18, № 2 (63). С. 152–156.
2. Григорьев В. Ю. Анализ региональной системы среднего профессионального образования через оценку ее устойчивости и сбалансированности // Управленческое консультирование. 2020. № 2. С. 90–108.
3. Григорьев В. Ю. Оценка и анализ образования: что оцениваем? // Управленческое консультирование. 2019. № 11. С. 145–154.
4. Григорьев В. Ю., Бедарева Л. Ю., Полушкина Е. А. Подходы к оценке спроса на профессиональное образование // Управленческое консультирование. 2020. № 6. С. 141–151.

5. *Лапшин В. Ю., Лапшина И. М.* Рынок образовательных услуг: природа дисбаланса и необходимость трансформации государственного механизма управления // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. Вып. 5 (121). С. 23–30.

Об авторе:

Григорьев Валерий Юрьевич, ведущий научный сотрудник Центра экономики непрерывного образования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация), кандидат технических наук, доцент, лауреат Премии Президента России в области образования; grigorev-vy@ranepa.ru

References

1. Gaynanov D.A., Migranova L.I. Factors of formation and regulation of the market of educational services // UGATU Bulletin [Vestnik UGATU]. 2014. Vol. 18, N 2 (63). P. 152–156. (In rus).
2. Grigoriev V.Yu. Analysis of the regional system of secondary vocational education through assessment of its stability and balance // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2020. N 2. P. 90–108. (In rus).
3. Grigoriev V.Yu. Assessment and analysis of education: what do we evaluate? // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. N 11. P. 145–154. (In rus).
4. Grigoriev V.Yu., Bedareva L.Yu., Polushkina E. A. Approaches to assessing the demand for vocational education // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2020. N 6. P. 141–151. (In rus).
5. Lapshin V.Yu., Lapshina I.M. Market of educational services: nature of disbalance and necessity of transformation of state mechanism of management // Bulletin of the University of Tambov. Humanities Series [Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki]. 2013. Iss. 5. P. 23–30. (In rus).

About the author:

Valery Yu. Grigorev, Leading researcher of the Center of Economics of Continuous Education of RANEPa (Moscow, Russian Federation), PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Laureate of the President of the Russian Federation Award in the Field of Education; grigorev-vy@ranepa.ru

Внешняя политика Северной Македонии и региональная безопасность на Балканах: проблемы и перспективы

Смирнов П. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; ps.mir.nov@ya.ru

РЕФЕРАТ

В статье акцентируется внимание на выявлении факторов, которые повлияли на внешнеполитический курс македонского государства. В первые годы после распада СФРЮ большинство появившихся стран, включая Македонию, четко определили вектор своего развития в сторону НАТО и ЕС, так как затяжная война на Балканах требовала от каждой республики скорейшего вхождения «под крыло» крупной международной организации. На пути к вступлению Северной Македонии в ЕС и НАТО возникли препятствия в виде спорных вопросов во взаимоотношениях с соседями. Таким образом, внешняя политика македонского государства была призвана разрешить противоречия с соседями, учитывая общерегиональный контекст. Урегулирование внутрибалканских проблем после 1999 г. способствовало некоторой стабилизации обстановки в регионе.

Достижение безопасности на Балканах было и продолжает быть неразрывно связано с необходимостью вступления государств региона в НАТО, под эгидой которого возможно создать систему коллективной безопасности. Тем более, что перед регионом встают новые проблемы и вызовы, заключающиеся в экспорте экстремизма из Ближнего Востока и социально-экономической нестабильности, вызванной притоком беженцев из Сирии.

Ключевые слова: Балканы, региональная безопасность, Североатлантический альянс, Европейский союз, Северная Македония

Для цитирования: Смирнов П. А. Внешняя политика Северной Македонии и региональная безопасность на Балканах: проблемы и перспективы // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 108–117.

Foreign Policy of North Macedonia and Regional Security in the Balkans: Problems and Prospects

Peter A. Smirnov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; ps.mir.nov@ya.ru

ABSTRACT

The article focuses on identifying factors that influenced the foreign policy of the Macedonian state. In the first years after the collapse of the socialistic Yugoslavia, most of the emerging countries, including Macedonia, defined their development direction towards NATO and the EU, since the war in the Balkans required each republic to enter as soon as possible under the wing of a large international organization. On the way to the entry of North Macedonia into the EU and NATO, obstacles arose in the form of controversial issues in relations with neighbors. Thus, the foreign policy of the Macedonian state was designed to resolve conflicts with its neighbors, given the regional context. The settlement of local Balkan problems after 1999 contributed to some stabilization of the situation in the region. Achieving security in the Balkans has been and continues to be inextricably linked with the need for the region to join NATO, under whose auspices it is possible to create a collective security system. Moreover, the region faces new problems and challenges in the export of extremism from the Middle East and the socio-economic instability caused by the influx of refugees from Syria.

Введение

Безопасность Балканского региона, в котором геополитическая обстановка постепенно меняется в сторону стабилизации и консолидации, напрямую зависит от интеграции государств региона в евроатлантические организации. Однако данный процесс сопряжен с разрешением ряда вопросов и демонстрирует проблемы, требующие разрешения внешнеполитическими средствами каждого государства региона, в том числе Македонской Республики.

В отечественной политической науке «македонский вопрос», как правило, рассматривается в контексте более крупных процессов в регионе и зачастую находится в тени косовской проблемы. Среди отечественных исследований пост-югославского этапа македонского государства нужно выделить работы Е. А. Колоскова, А. А. Язьковой, Е. Ю. Гуськовой. Зарубежных исследований по данной тематике проведено в разы больше; нужно отметить работы Йована Донева, Йована Ананьева, Евангелоса Кофоса, которые использовались при написании данной статьи.

Методологической основой статьи послужила системная теория, согласно которой непредвзято оцениваются перспективы достижения региональной безопасности с учетом социально-политического контекста, всей совокупности и сложности проблем социально-политического характера. Международные отношения в Балканском регионе представлены как комплексное взаимодействие различных акторов — местных республик и наднациональных структур. Еще одним методом, использованным в ходе исследования, является ивент-анализ, дающий возможность прогнозировать развитие событий в регионе на основе происходящих процессов.

Цель статьи — определить основные факторы, влияющие на внешнеполитический курс Республики Северной Македонии в контексте общерегиональных процессов; выявить основные угрозы региональной безопасности и ее перспективы.

Эволюция внешней политики македонского государства

С момента объявления независимости в сентябре 1991 г. македонское государство стремилось последовательно воплощать в своей внешней политике одну из главных идей, господствовавших на всем постсоциалистическом пространстве Восточной Европы, — идею интеграции в Европейский союз и НАТО [4, с. 20]. Несмотря на бескровный характер отделения от Югославии (в отличие от остальных бывших республик СФРЮ), молодая республика столкнулась с теми же трудностями, что и соседи, а именно — с неуправляемым процессом «балканизации», который заключается в непрерывном дроблении государств на основании этнических противоречий. Данный процесс дестабилизировал обстановку в регионе на долгие годы и так и не завершился по сей день. Таким образом, внешнеполитический вектор македонского государства должен был строиться в соответствии с общерегиональным контекстом и быть неразрывно связан с обеспечением безопасности в Балканском регионе. Стремление войти в ЕС и НАТО в условиях общеполитического кризиса обусловило определенные политические шаги македонского руководства в период 1991–2021 гг. и выявило ряд проблем, а также возможностей дальнейшего развития внешней политики бывшей югославской республики.

Говоря о внешней политике македонского государства, можно выделить несколько периодов:

I — 1991–1995 гг.;

II — 1995–1999 гг.;

III — 1999–2005 гг.;

IV — 2005–2018 гг.;

V — 2018 г. — сегодняшний день.

Итак, в сентябре 1991 г. Социалистическая Республика Македония объявила о своей независимости и начала искать признания со стороны как ведущих наднациональных организаций (ООН, НАТО), так и со стороны соседних государств и влиятельных акторов (США, РФ). Первым государством, признавшим македонскую республику под ее конституционным названием («Республика Македония»), стала Болгария, хотя у двух государств имелся неразрешенный спор о статусе македонского языка. Тем не менее с определенными оговорками [11, р. 305] болгарское правительство признало независимость соседа. Далее последовало признание со стороны Турции, РФ, Словении. Македонское правительство направило запрос на вступление в ЕС, НАТО и ООН, одновременно с этим протест против названия нового государства выразила Греция. Существование административной области Македония в составе Греции, которая, как и бывшая югославская республика, частично находится на территории исторической области Македония, послужило основанием для обвинений македонского государства в ирредентизме и угрозе территориальной целостности Греции. В результате этого многие государства, устанавливая отношения с новой республикой, были вынуждены принимать во внимание позицию Греции. В свою очередь, греческая сторона, являясь членом НАТО и ЕС, использовала право вето на вступление соседнего государства в данные организации; открывшийся спор о названии республики повлиял и на позицию ООН, которая приняла македонскую республику под компромиссным названием БЮРМ (Бывшая Югославская Республика Македония). Под этим наименованием республику и признало большинство мировых государств. Македонская внешняя политика в данный период была направлена на получение признания мировым сообществом и установление контактов с ведущими державами; эти цели были достигнуты, но совершенно не так, как планировалось, из-за спора с Грецией. В результате урегулирование (или смягчение) противоречий с греческой стороной стало второй задачей македонской республики в указанный период. Немаловажен и тот факт, что, используя греко-македонский спор во внутривнутриполитической борьбе, политики обоих государств долгое время декларировали бескомпромиссность в данном вопросе. Обострением противоречий стало экономическое эмбарго, объявленное Грецией в отношении БЮРМ в 1994 г., что стало болезненным для экономики молодой республики. В данных условиях посредничество ООН в разрешении спорного вопроса совпадало с намерениями македонской стороны, и осенью 1995 г. между Афинами и Скопье было заключено так называемое Временное соглашение, по которому бывшая югославская республика обязывалась изъять из своей государственной символики все спорные атрибуты, так или иначе связанные с греческой государственностью и историей, и внести изменения в свою конституцию. В свою очередь, Греция снимала эмбарго и обязывалась не препятствовать вступлению своего северного соседа в НАТО и Европейский союз. Свообразным закреплением данного соглашения стало присоединение македонской республики к программе НАТО «Партнерство ради мира», что обеспечивало определенные гарантии македонской стороне в свете сохраняющейся на Балканах нестабильности.

Говорить о региональной безопасности в данный период не приходится, так как самый кризисный период после распада СФРЮ пришелся именно на эти годы, когда разгорелись сербо-хорватская война и война в Боснии. Нужно отметить невозможность создания какой-либо общерегиональной модели стабилизации в си-

лу выраженной антиамериканской и антинаатовской позиции сербского руководства; напротив, Хорватия, Словения и македонская республика были готовы к интеграции в НАТО. Иными словами, достижение стабилизации в регионе было возможно лишь при условии изменения позиции Сербии и прекращения боевых действий. Помимо боевых действий существовали и экономические трудности, связанные с греческим эмбарго против БЮРМ.

Охарактеризовать первый период македонской внешней политики можно несколькими тезисами: поиск признания, далее — постановка острых вопросов, далее — принятие компромиссов. Видится уместным ограничить первый период присоединением Скопье к программе «Партнерство ради мира», так как это являлось успехом внешней политики молодого государства и утверждало ее евроатлантический вектор.

Второй этап отмечен стабилизацией внешнеполитического положения македонского государства, чему способствовало завершение боснийского конфликта и относительно мирное положение балканского региона. Включение в программу «Партнерство ради мира» давало возможность теснее взаимодействовать с НАТО в вопросах обороны (повышение боеспособности македонской армии и консультации специалистов Североатлантического альянса) и некоторые гарантии в случае нарушения стабильности на Балканах. Момент, когда помощь НАТО потребовалась, наступил в результате внешнеполитического шага македонской республики, который можно назвать спорным. Речь идет о дипломатическом признании Тайваня. Разумеется, данный шаг был продиктован экономическими соображениями и перспективой тайванских инвестиций в македонскую экономику [5, с. 157], но оборотной его стороной стала непродолжительная конфронтация с Китаем (вплоть до разрыва дипломатических отношений), который не признает независимость Тайваня.

Реакция Китая на тайванскую авантюру македонского правительства последовала незамедлительно и была болезненной для бывшей югославской республики: как постоянный член Совета Безопасности ООН Китай наложил вето на продление мандата Сил превентивного развития ООН, располагавшихся на македонской территории с 1995 г. для контроля албано-македонской границы, оставив тем самым молодое государство в незащищенном положении в случае дестабилизации в соседней Албании. В этих условиях македонское руководство добилось введения сил НАТО на территорию республики, что было выгодно в том числе и собственно Североатлантическому альянсу: готовясь к операции против СРЮ, НАТО нуждалось в плацдарме, которым стала македонская республика. В свою очередь, молодое государство оказалось готово к хлынувшей в том же 1999 г. волне албанских беженцев из Косово и надежно защищено от переноса боевых действий на свою территорию. Так НАТО закрепилось на македонской территории, а республика получила статус кандидата в Североатлантический альянс тогда же, в 1999 г.

Нужно отметить еще два события в македонской внешней политике, отчасти повлиявшие на стабилизацию положения республики. Первое — начало интенсивных контактов духовенства Сербской и Македонской православных церквей по вопросу признания автономии последней (показательно, что посредником в урегулировании данного вопроса выступило греческое духовенство [12, р. 283]), второе — подписание в 1999 г. совместной декларации македонского и болгарского премьер-министров о дружбе и добрососедском отношении. Эта декларация сняла напряженность в отношениях двух государств, связанную с правами болгарского меньшинства в Македонии.

Можно ли говорить о достижении региональной безопасности на Балканах в 1995–1999 гг.? Вряд ли, так как стабилизация положения в Хорватии и Боснии не гарантировала разрешения всех противоречий в регионе, примером чего стал обострившийся в 1998 г. косовский вопрос. Очередной виток албано-сербского конфликта

и последовавшая за этим операция НАТО против СРЮ продемонстрировали уязвимое положение региона и неспособность государств Балкан разрешить все противоречия без помощи извне. Завершение второго периода внешней политики македонской республики событиями, связанными с войной НАТО в Сербии, очень показательны: государства региона одобрили силовое урегулирование конфликта в СРЮ, чтобы наконец достичь стабилизации и интегрироваться в НАТО.

Характеризуя второй этап внешней политики БЮРМ, нужно подчеркнуть сближение с НАТО и некоторое вхождение в русло политики НАТО на Балканах (фактически в 1999 г. Скопье выступил против своего соседа — сербского государства), что было продиктовано соображениями безопасности. Результатом этого стало присутствие сил НАТО в республике и статус кандидата в Североатлантический альянс. Окончанием второго периода внешней политики македонского государства следует назвать получение данного статуса, открывшего перспективы скорой интеграции республики в НАТО.

Третий этап внешней политики в целом продолжил развитие наработанных контактов как в экономическом, так и военно-стратегическом аспекте. Наиболее примечательным и даже можно сказать судьбоносным событием во внешней политике македонской республики стал конфликт с албанскими сепаратистами, произошедший на северо-западе страны летом 2001 г. Выступление так называемой АНО (армии национального освобождения), состоящей из террористов албанского происхождения, против македонской полиции и армии было достаточно успешным и грозило в буквальном смысле распадом македонского государства. Однако урегулированием конфликта своевременно занялись евроатлантические структуры, способствовавшие заключению Охридского соглашения. Добытые албанским меньшинством уступки, отраженные в Конституции республики, многими воспринимались как путь к федерализации и децентрализации государства, а контроль со стороны ЕС и НАТО при заключении соглашения — как превращение македонской республики в международный протекторат [3]. Данный процесс можно трактовать иначе: активное участие ЕС и НАТО в урегулировании конфликта свидетельствует о заинтересованности евроатлантических структур в стабилизации обстановки на Балканах и о партнерских отношениях с македонской республикой, которая планомерно двигалась в направлении членства в данных организациях. Показательна поддержка евроатлантических организаций балканскими государствами в ходе урегулирования конфликта: свои контингенты в миссию НАТО направила Греция, а по завершении операции Североатлантического альянса на македонской территории в 2003 г. и начале аналогичной миссии ЕС силовую поддержку направили Болгария, Турция и Румыния [8, р. 78].

Приближение членства в НАТО отмечено еще одним важным событием для македонской внешней политики в указанный период — присоединением к Адриатической хартии в 2003 г., куда помимо македонского государства вошли Албания, Хорватия и США. Включение в «балканский зонтик» НАТО свидетельствовало о скором достижении одной из главных целей македонской политики — членства в НАТО. Закономерным было и признание год спустя македонской республики под ее конституционным названием Соединенными Штатами. В 2005 г. Скопье наконец получил статус кандидата в ЕС, продолжая начатые в 2000 г. реформы в соответствии с критериями Европейского союза. Движение в сторону ЕС и НАТО было задержано, когда вновь на повестке дня возник вопрос об именовании государства.

В общерегиональном контексте данный период отмечен созданием первой региональной организации (правда, при участии США) — Адриатической хартии — и достижением некоторой политической однородности государств региона, что стало отражением процессов стабилизации, начатых на рубеже 1990–2000-х гг. Разумеется, полностью однородным политическое пространство Балкан не стало: передовая во всех отношениях Словения уже в 2004 г. вошла в ЕС и НАТО. Стоит подчеркнуть,

что в этот период кандидатами на вступление в 2004 и 2005 гг. стали Хорватия и македонская республика, соответственно. Однако спорадические проявления нестабильности, выразившиеся в албано-македонском конфликте в 2001 г., пока еще не позволяют говорить о достижении региональной безопасности.

Третий этап македонской внешней политики условно ограничивается 1999–2005 гг., нижней границей уместно считать получение статуса кандидата в ЕС. Данный период отмечен первым серьезным межэтническим столкновением, характеризующим процесс «балканизации», и ориентацией Скопье на еще более тесное сотрудничество с НАТО. Наряду с этим было подписано соглашение об ассоциации с ЕС, повысившее шансы Македонской Республики на вступление в Европейский союз. Однако по-прежнему оставался нерешенным главный вопрос — об именовании государства, и сохранялась высокая вероятность применения греческой стороной права вето на вступление македонского государства в ЕС и НАТО. Эту задачу и должен был решить новый президент.

Четвертый этап македонской внешней политики был самым длительным и самым успешным, так как в 2005–2018 гг. решались главные задачи македонского государства. После категорических заявлений греческой стороны о неприятии конституционного названия соседней республики [7] в разрешение вопроса о названии пришлось включиться ООН в лице специального посредника М. Нимица. Его работа продолжалась более 10 лет и зачастую осложнялась бескомпромиссным поведением как греческой, так и македонской стороны. Влияние на процесс урегулирования спора о названии оказывала и внутривнутриполитическая обстановка в стране: приход к власти консервативных партий оборачивался антигреческой националистической риторикой и блокировал дальнейшие возможности переговоров. Тем не менее к 2008 г., когда состоялся 20-й саммит НАТО в Бухаресте, Македонская республика была готова к вступлению в Североатлантический альянс, и правительство даже получило поддержку от партий. Держась в русле политики НАТО на Балканах, македонское государство признало осенью 2008 г. независимость Косово, вскоре став одним из его основных внешнеэкономических партнеров [10, р. 7]. Однако вступление в НАТО вновь не состоялось из-за наложенного Грецией вето, и есть все основания полагать, что данный сценарий не устроил и само руководство Североатлантического альянса, рассчитывавшее закрепиться в Западных Балканах, приняв одновременно Загреб, Тирану и Скопье (показательно мнение некоторых конгрессменов США, прямо заявивших о том, что непринятие македонской стороны в НАТО подрывает интересы американского государства в регионе [9]). Как бы то ни было, македонскому руководству было необходимо окончательно решить вопрос о названии, и в его решении оказались также заинтересованы и крупные акторы — ООН и НАТО. В данный период контакты с Грецией становятся год от года эффективнее, при этом активизируется и северо-восточное направление внешней политики, о чем свидетельствует ряд договоров военного и экономического характера, заключенных с РФ, а также упрощение культурных связей с Турцией.

Непопадание македонской республики в НАТО заставило, пусть и с некоторым запозданием, руководство государства взаимодействовать с другими центрами силы (локальными и глобальными) на случай изменения долгосрочной стратегии. Так, оживление контактов с Россией свидетельствует о возможной ориентации в сторону от НАТО; взаимодействие с Турцией носит очевидный антигреческий характер. В политике такого рода Скопье проявил определенную твердость, не присоединившись к санкциям против РФ после присоединения Крыма в 2014 г. и выразив поддержку планов по созданию «Турецкого потока», реализация которых намечалась на 2015 г. Однако развитие войны в Сирии, ставшее угрожающим для Европы в целом и для Балкан в частности, вынудило как македонскую, так и греческую стороны искать пути для компромисса для скорейшей интеграции македонского государства в НАТО.

С 2016 г. начинается период тесных контактов с Грецией по вопросу переименования македонского государства и отмечается готовность обеих сторон к поиску наиболее компромиссного варианта названия балканского государства. Фоном этому послужили волнения в Скопье в 2015–2016 гг., направленные против консервативно-националистической партии ВМРО-ДПМНЕ, которая не разделяла идеи евроинтеграции в своей риторике.

Логичным завершением греко-македонского спора и четвертого этапа македонской внешней политики стало Финальное (Преспанское) соглашение, подписанное премьер-министрами Греции и македонской республики в июне 2018 г. Согласно этому документу, БЮРМ меняла свое конституционное название на Республику Северную Македонию. Примечателен факт, что это название предлагалось немецкими дипломатами еще в 1994 г., но в силу определенных причин не было рассмотрено [2, с. 83]. Документ был вскоре ратифицирован македонским и греческим парламентами.

Период 2005–2018 гг. в общебалканском контексте был наиболее насыщенным и завершил многие процессы, начатые еще в 1991 г. К этому можно отнести провозглашение косовскими албанцами в одностороннем порядке независимости Косово. Этот шаг, признанный далеко не всем мировым сообществом, логично завершил дезинтеграционные процессы на постюгославском пространстве, утолвив, если можно так сказать, сепаратистские аппетиты албаноязычных групп в Сербии. Ранее было зафиксировано разделение Союзного государства Сербии и Черногории; Хорватия, Черногория и Албания вступили в НАТО, в 2013 г. Хорватия вступила в ЕС, а статус кандидата получили Сербия, Черногория и Албания. Только Босния с некоторым запозданием входит в интеграционные процессы ввиду тяжелой экономической ситуации в государстве (сохранившейся еще с социалистических времен), и частично признанное Косово — по объяснимым причинам. Можно отметить отсутствие крупных эпизодов дестабилизации; однако сохранялась напряженность в отношениях с албанским меньшинством как в македонской республике, так и в Сербии, и в Черногории, периодически выражавшаяся в вооруженных столкновениях с полицией государств.

Четвертый период внешней политики македонского государства был одним из наиболее драматичных и при этом наиболее успешным: была достигнута цель по вступлению в НАТО, при этом сохранились и даже несколько упрочились связи с Россией и Турцией, что обеспечило балканской республике своего рода подстраховку на случай непредвиденного развития событий в регионе. Интеграция Северной Македонии в НАТО в данный период оказалась нужна уже не только самой македонской республике, но и НАТО и Греции, что объясняет завершение спора о названии.

Пятый период македонской внешней политики пока представляется легко предсказуемым: в марте 2020 г. состоялось вступление Северной Македонии в Североатлантический альянс, после чего македонское государство продолжает выполнять реформы для соответствия критериям вступления в ЕС. Борьба партий на внутренней арене пока не имеет столь острого характера, как десятилетия ранее, и можно утверждать, что общество в целом позитивно настроено к евроатлантическим интеграционным процессам.

Проблемы региональной безопасности на Балканах заключались в этнических противоречиях различных групп, населяющих регион, и различных устремлениях политических элит, не все из которых были ориентированы на евроатлантическую интеграцию. По мере вовлечения большинства государств региона в процессы вступления в ЕС и НАТО можно говорить о достижении региональной безопасности.

Однако сохраняются определенные сложности. Первым вызовом для региональной безопасности на Балканах по-прежнему остается экстремизм отдельных албано-

язычных групп, поддерживающих контакты с ИГИЛ (организация запрещена в России). Компактно проживающие группы албанского населения в Северной Македонии, Черногории, Боснии и Герцеговине, Греции и Сербии вполне могут стать благоприятной средой для распространения идей «Великой Албании», сочетаемых с исламским радикализмом. Немаловажен и вопрос беженцев с Ближнего Востока, в частности, из Сирии. После заявления Турции в 2020 г. об открытии границ с Евросоюзом для беженцев [6] именно Балканы становятся заслоном, отделяющим поток сирийцев от попадания в Центральную и Западную Европу. Принимая во внимание тот факт, что радикальные исламские элементы зачастую проникают в европейский регион вместе с беженцами, задача сдержать этот поток встает перед балканскими государствами.

Также на сегодняшний день одной из главных угроз для региональной безопасности Балкан является пандемия COVID-19, вынуждающая государства региона консолидировать усилия по борьбе с распространением инфекции и коллективно искать возможности скорейшего осуществления вакцинации своих граждан. Здесь нельзя не отметить факт безвозмездной передачи Северной Македонии нескольких тысяч доз вакцины из Сербии и Болгарии¹.

Помимо этого, сохраняются внутрирегиональные противоречия, переходящие в активную фазу по мере приближения какого-либо государства региона к интеграции в ЕС или НАТО. В частности, болгарская сторона, несмотря на подписанный в 2017 г. Договор о дружбе, соседстве и кооперации с македонской республикой, выразила неприятие проводимой в Северной Македонии политики самоидентификации [1, с. 77]. Разрешение данного вопроса так же, как и в случае спора о названии, требует вмешательства и посредничества международных организаций, что в данный момент выражается в критике действий болгарских властей со стороны ЕС².

Говоря о перспективах региональной безопасности на Балканах, можно утверждать, что только интеграция всех государств региона в ЕС и НАТО сведет к минимуму возможную нестабильность, так же, как и совместное участие в общерегиональных экономических проектах. Одним из примером тому служит достигнутая в 2015 г. договоренность Греции, Сербии, Венгрии и Северной Македонии с Турцией по вопросу использования «Турецкого потока» после его запуска.

Выводы

Итак, анализ внешней политики Северной Македонии в контексте общерегиональных процессов привел нас к следующим выводам.

1. В первые годы после распада СФРЮ многие государства, включая македонское, четко определили вектор своего развития в сторону НАТО и ЕС. Затяжная война на Балканах требовала от каждой республики скорейшего вхождения «под крыло» НАТО, и говорить об общерегиональных процессах стабилизации не приходится.
2. В дальнейшем, по мере ослабления Сербии, свое присутствие на полуострове утверждало НАТО, что согласовывалось с интересами государств региона, включая Северную Македонию. Показателем этого служат урегулированные при международном участии противоречия македонской республики с Болгарией и Грецией.

¹ Стигна втората тура вакцини на „Фајзер“, се очекува одлука и за руската вакцина [Электронный ресурс]. URL: <https://p.dw.com/p/3pocx> (дата обращения: 29.03.2021); Борисов: Ситуацијата е наистина тежка, винаги сме готови да помогнем на Северна Македонија // Novini.bg: Sportal Media Group. 2020.3.12 [Электронный ресурс]. URL: <https://novini.bg/bylgariya/politika/636406> (дата обращения: 29.03.2021).

² Кршење коџа во ЕП: Фајон бара Бугарија да го повлече ветото за С. Македонија [Электронный ресурс]. URL: <https://p.dw.com/p/3r7Vs> (дата обращения: 29.03.2021).

3. Низвержение режима Милошевича фактически умиротворило обстановку в регионе и открыло возможности для создания региональных организаций, целью которых была интеграция в НАТО. Северная Македония получила статус кандидата в ЕС и воспользовалась помощью НАТО в решении конфликта с албанским меньшинством в 2001 г.
4. Утверждение интересов НАТО в регионе способствовало разрешению многолетнего спора о названии македонского государства и открыло Северной Македонии двери в Североатлантический альянс. Балканский регион близок к завершению консолидационных процессов и созданию системы коллективной безопасности под эгидой НАТО, тем более что перед регионом встают новые проблемы и вызовы, заключающиеся в экспорте экстремизма из Ближнего Востока и социально-экономической нестабильности, вызванной притоком беженцев из Сирии.

Литература

1. Головин Д. О., Склярлов С. А. Новый македонский вопрос: современный этап развития // Международная аналитика. 2020. № 11 (2). С. 68–90.
2. Гуськова Е. Ю. Первые шаги Македонии на пути к самостоятельности // Македония. Путь к самостоятельности. Документы / отв. ред. Е. Ю. Гуськова. М. : Радуга. 1997. С. 81–92.
3. Донеv Й. Кризис в республике Македония — кризис институтов или системы? [Электронный ресурс]. URL: <https://magazines.gorky.media/vestnik/2002/5/krizis-v-respublike-makedoniya-krizis-institutov-ili-sistemy.html> (дата обращения: 29.03.2021).
4. Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен / под ред. А. А. Язьковой. М. : Весь мир, 2007. 352 с.
5. Колосков Е. А. Страна без названия: внешнеполитический аспект становления македонского государства (1991–2001 гг.). М. : Институт славяноведения РАН. 2013. 276 с.
6. Dimitriadi A. Refugees at the gate of Europe // ELIAMEP. Policy Brief N 112/2020 [Electronic resource]. URL: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/04/Policy-brief-Angeliki-Dimitriadi-final-1.pdf> (дата обращения: 29.03.2021).
7. Kofos E. The Macedonian Issue: Solid arguments, not “blackmail” [Электронный ресурс]. URL: http://www.macedonian-heritage.gr/Opinions/BalkanDevelopments/comm_20050204Kofos.html (дата обращения: 29.03.2021).
8. Kondonis H. Bilateral relations between Greece and the Former Yugoslav Republic of Macedonia // Athens-Skopje: An Uneasy Symbiosis, 1995–2002 / ed. E. Kofos. Athens : Papazisis Publishers, 2003. P. 55–88.
9. Menendez B., Snowe O. Macedonian quandary [Электронный ресурс]. URL: <https://www.washingtontimes.com/news/2008/sep/24/macedonian-quandary/> (дата обращения: 29.03.2021).
10. Miteva-Kacarski E. Analysis of the Trade Relations between Republic of Macedonia and Republic of Kosovo // Journal of Economics. 2016. Vol. 1. N 1. P. 1–7.
11. Stojanovski S., Marolov D., Ananiev J. Macedonian Question Reframed: Politics, Identity and Culture in Republic of Macedonia // Balkan Social Science Review. 2014. Vol. 4. P. 295–323.
12. Vlasidis V. We and the others: Greece’s image in FYROM’s press and education system (1995–2002) // Athens-Skopje: An Uneasy Symbiosis, 1995–2002 / Ed. Kofos E. Athens : Papazisis Publishers, 2003. P. 253–316.

Об авторе:

Смирнов Петр Александрович, аспирант кафедры международных отношений Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); ps.mir.nov@ya.ru

References

1. Golovin D. O., Sklyarov S. A. The new Macedonian question: the modern stage of development // International analytics [Mezhdunarodnaya analitika]. 2020. N 11 (2). P. 68–90. (In rus).
2. Guskova E.Yu. Macedonia’s first steps towards independence // Macedonia. Path to autonomy. Documents / ext. edition of E.Yu. Guskova. M.: Rainbow. 1997. P. 81–92. (In rus).

3. Donev J. Crisis in the Republic of Macedonia — crisis of institutions or systems? [Electronic Resource]. URL: <https://magazines.gorky.media/vestnik/2002/5/krizis-v-respublike-makedoniya-krizis-institutov-ili-sistemy.html> (date of access: 29.03.2021). (In rus).
4. South-Eastern Europe in an era of radical changes/ed. A. A. Yazkova. M.: The whole world, 2007. 352 p. (In rus).
5. Koloskov E. A. A country without a name: the foreign policy aspect of the formation of the Macedonian state (1991–2001). M.: Institute of Slavic Studies of the Russian Academy of Sciences. 2013. 276 p. (In rus).
6. Dimitriadi A. Refugees at the gate of Europe // ELIAMEP. Policy Brief N 112/2020 [Electronic resource]. URL: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/04/Policy-brief-Angeliki-Dimitriadi-final-1.pdf> (дата обращения: 29.03.2021).
7. Kofos E. The Macedonian Issue: Solid arguments, not “blackmail” [Electronic resource]. URL: http://www.macedonian-heritage.gr/Opinions/BalkanDevelopments/comm_20050204Kofos.html (дата обращения: 29.03.2021).
8. Kondonis H. Bilateral relations between Greece and the Former Yugoslav Republic of Macedonia // Athens-Skopje: An Uneasy Symbiosis, 1995–2002 / ed. E. Kofos. Athens : Papazisis Publishers, 2003. P. 55–88.
9. Menendez B., Snowe O. Macedonian quandary [Electronic resource]. URL: <https://www.washingtontimes.com/news/2008/sep/24/macedonian-quandary/> (дата обращения: 29.03.2021).
10. Miteva-Kacarski E. Analysis of the Trade Relations between Republic of Macedonia and Republic of Kosovo // Journal of Economics. 2016. Vol. 1. N 1. P. 1–7.
11. Stojanovski S., Marolov D., Ananiev J. Macedonian Question Reframed: Politics, Identity and Culture in Republic of Macedonia // Balkan Social Science Review. 2014. Vol. 4. P. 295–323.
12. Vlasidis V. We and the others: Greece’s image in FYROM’s press and education system (1995–2002) // Athens-Skopje: An Uneasy Symbiosis, 1995–2002 / Ed. Kofos E. Athens : Papazisis Publishers, 2003. P. 253–316.

About the author:

Peter A. Smirnov, Postgraduate Student of the Chair of International Relations of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); ps.mir.nov@ya.ru

Формирование стабильной системы политического управления: структурно-функциональный и морфологический анализ

Туманов А. Д.^{1, 2}

¹ООО «Межрегионтеплосетьэнергоремонт ЦТС»

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; tumandr94@mail.ru

РЕФЕРАТ

Целью статьи является реализация системного анализа факторов формирования стабильной системы политического управления. Для уточнения функций и структуры стабильной политической системы выделяются характеристики стабильности, согласно которым политическая система: имеет признаки легитимности; способна справляться с угрозами нелегитимного насилия; поддерживает конституционный строй; воспроизводит модель поведения, основой которой является стабильность. Методологически статья опирается на работы классиков и современных ученых (П. М. Хомякова, М. А. Гайдеса, И. Б. Родионова, А. Макарычева), посвященных системному анализу политических систем. Также в работе используется морфологический анализ, анализ политической эффективности, а в заключительной части — метод государственно-управленческого проектирования. Автор приходит к выводу, что функции и структура современной политической системы должны рассматриваться с точки зрения дефиниций «политической стабильности», рассматриваемой сквозь призму отсутствия политических угроз, адаптивной стабильности политических субъектов и равновесия политических сил. Политическая стабильность предполагает, что при распределении ресурсов в обществе задействована не только институциональная подсистема политической системы, но и функциональная, нормативно-регулятивная и идеологическая подсистемы. Морфологический анализ демонстрирует, что стабильная политическая система характеризуется сбалансированным взаимодействием подсистем, при которой как минимум институциональная, нормативно-регулятивная и функциональная подсистемы совместно определяют процесс функционирования и развития политической системы. Стабильность является основой и залогом политического развития в современном мире, при этом стабильность не является противоречащей инновационному развитию или же развитию в целом. И стабильность, и развитие представляют собой базовое условие для развития современной политической системы, методы избежания негативной адаптации в глобальном пространстве. Стабильность не является синонимом закрытости — наоборот, она предполагает горизонтальную и вертикальную мобильность, устойчивую архитектуру конституционного строя и ориентацию на поддержку активности политических субъектов. Все эти процессы не могут быть пущены на самотек и развиваться вне политического контроля вертикальных структур власти. Целостность как общесистемное свойство является неотъемлемым основанием стабильности политической системы.

Ключевые слова: политическая система, стабильность, политическое развитие, структурно-функциональный анализ, морфологический анализ

Для цитирования: Туманов А. Д. Формирование стабильной системы политического управления: структурно-функциональный и морфологический анализ // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 118–127.

The Formation of a Stable Political Governance: Structural-Functional and Morphological Analysis

Andrey D. Tumanov^{1, 2}

¹MTER CTS, Moscow, Russian Federation

²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPa), Saint-Petersburg, Russian Federation; tumandr94@mail.ru

ABSTRACT

The purpose of the article is to implement a systematic analysis of the factors of the formation of a stable system of political governance. To clarify the functions and structure of a stable political system, the characteristics of stability are highlighted, according to which the political system: has signs of legitimacy; is able to cope with the threat of illegitimate violence; supports the constitutional system; reproduces a model of behavior based on stability. Methodologically, the article is based on the works of classical and modern scientists (P.M. Khomyakov, M.A. Gaydes, I.B. Rodionov, A.A. Khomiakov). Makarycheva), devoted to the systematic analysis of political systems. The paper also uses morphological analysis, analysis of political efficiency, and in the final part — the method of state-management design. The author comes to the conclusion that the functions and structure of the modern political system should be considered from the point of view of the definitions of “political stability”, viewed through the prism of the absence of political threats, adaptive irremovability of political subjects and the balance of political forces. Political stability implies that the distribution of resources in society involves not only the institutional subsystem of the political system, but also the functional, regulatory and ideological subsystems. Morphological analysis demonstrates that a stable political system is characterized by a balanced interaction of subsystems, in which at least the institutional, regulatory and functional subsystems jointly determine the process of functioning and development of the political system. Stability is the basis and guarantee of political development in the modern world, and stability is not contrary to innovative development or development in general. Both stability and development are the basic conditions for the development of a modern political system, methods of avoiding negative adaptation in the global environment. Stability is not synonymous with closeness — on the contrary, it implies horizontal and vertical mobility, a constitutional system, and a focus on maintaining the activity of political actors. At the same time, all these processes cannot be allowed to take their course and develop outside the political control of the vertical structures of power. Integrity as a system-wide property is an integral basis for the stability of the political system.

Keywords: political system, stability, political development, structural and functional analysis, morphological analysis

For citing: Tumanov A. D. The Formation of a Stable Political Governance: Structural-Functional and Morphological Analysis // Administrative consulting. 2021. N 6. P. 118–127.

Введение и постановка проблемы

Одним из механизмов функционирования системы политического управления в условиях глобализации является ее адаптация к новым условиям общественного развития [1]. Эти процессы на сегодняшний день не могут быть признаны однородными и находят свою реализацию на нескольких уровнях, а именно на глобальном, региональном и локальном. Данные уровни, безусловно, носят теоретический, абстрактный характер. Это идеальная модель процессов глобальной интеграции и адаптации, которые тесно взаимосвязаны между собой, поскольку отражают единый процесс взаимного приспособления государств в рамках соответствующего объединения. Более того, глобализация рассматривается как процесс адаптации системы управления с целью достижения единых (глобализационных) стандартов развития, которые зачастую основаны на прогрессе и инновациях, а это значит, что в теоретических моделях она потенциально может носить доминирующий по отношению к другим уровням характер.

Формирование современной системы политического управления неизбежно связано с процессами адаптации. В современных условиях адаптация является объективным процессом, поскольку она осуществляется в ответ на такие эволюционные факторы, как геостратегическая изменчивость, историческая преемственность и глобальная закономерность. В целом адаптационная задача стоит перед государством, которое является полноправным субъектом глобального пространства, и ради того, чтобы усилить свой геополитический потенциал, оно вынуждено приспособливаться к условиям новой ситуации. Это свидетельствует о том, что процесс усвоения национальным государством отдельных норм и ценностей общественной жизнедеятельности, обусловленных процессом глобальной интеграции, всегда имеет адаптационное значение.

Проблематика политической адаптации в современной литературе является предметом системного анализа. Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы, позволяет заключить, что особого внимания заслуживает понимание адаптации, предложенное в рамках концепции «негативной адаптации» Е. Балабанова. По его мнению, системный анализ представляет собой «поддержание такого уровня, который позволяет сохранить и повысить (геополитический) статус и удовлетворять материальные и духовные потребности индивидов и социальных групп». В соответствии с этим ученым вводится понятие «негативной адаптации», которая характеризуется преимущественным использованием чужих ресурсов в обеспечении жизнедеятельности отдельного государства или сообщества [12, с. 48]. Несколько в другом ракурсе рассматривает применение системного анализа австрийский исследователь Г. Айзенк; в нем он видит состояние, при котором потребности индивида, государства, с одной стороны, и требования внешней среды (глобального мира) — с другой — полностью совпадают, т. е. это состояние гармонии между индивидом, государством и глобальным миром [6].

Материалы и методы

Наука политического управления давно уделяет пристальное внимание системному анализу проблем и процедур государственного управления и процесса принятия управленческих решений [13]. Так, по мнению П. М. Хомякова, системный анализ представляет собой практико-управленческое видение научных проблем, стремление минимизировать их описание и применить для их решения наиболее простой, если возможно, формальный аппарат [4]. М. А. Гайдес считает, что понятие «системный анализ» включает в себя два других понятия — «система» и «анализ» [6]. Понятие «система» неразрывно связано с понятием «цель системы». Понятие «анализ» означает разбор по частям и разложение по полочкам (классификация). Таким образом, «системный анализ» — это разбор цели системы на ее подцели (классификация или иерархия целей) и разбор самой системы на подсистемы (классификация или иерархия подсистем) с целью выяснить, какие системы (подсистемы) и благодаря чему могут (не могут) выполнить поставленные перед ними цели (подцели) [9, с. 144].

Будучи достаточно трудоемким методом исследования, системный анализ включает несколько этапов, среди которых — этап декомпозиции системы, этап анализа и этап синтеза [12, с. 146]. В обобщенном виде целью этапа анализа является установление характеристик стабильной политической системы. Для достижения этой цели необходимо решить ряд задач, соответствующих второму этапу системного анализа [13]. Следует отметить, что сама методика проведения системного анализа заимствована у отечественного исследователя И. Б. Родионова [12], однако будучи адаптированной под цели и специфику исследования, она исключает некоторые пункты анализа. Вследствие того, что речь идет о социальной разновид-

ности системы, а не о технической, нами рассматриваются неактуальными такие шаги, как генетический анализ и анализ аналогов. Таким образом, будучи откорректированной, последовательность исследовательских действий в рамках системного анализа глобального, регионального и локального уровней факторов формирования современной системы политического управления будет выглядеть так:

- 1) осуществить функционально-структурный анализ существующей системы;
- 2) осуществить морфологический анализ, который предполагает анализ взаимосвязей компонентов и целостности системы;
- 3) провести анализ эффективности и сформулировать требования к создаваемой системе, в нашем случае — к стабильной политической системе.

Структурно-функциональный анализ современной политической системы

С помощью декомпозиции политической системы можно установить минимальные структурно-функциональные требования по выживанию политической системы.

Таковыми минимальными условиями являются:

- 1) способность системы выполнять основные функции;
- 2) реагирование на требования, идущие от интрасоциетального (внутреннего) окружения;
- 3) реагирование на требования экстрасоциетального (внешнего) окружения;
- 4) способность преодолевать нарастание дисфункций в определенные периоды развития, в частности на этапе политической модернизации;
- 5) соответствие критерию легитимности в структурно-функциональном плане, что проявляется через согласованность входа и выхода системы;
- 6) способность поддерживать собственную структуру.

Вероятно, что перечисленные минимальные условия функционирования политической системы являются необходимыми, но недостаточными для того, чтобы квалифицировать систему как стабильную. С целью конкретизации структуры и функций стабильной политической системы кажется плодотворным подход, согласно которому функции и структура политической системы должны рассматриваться с точки зрения дефиниций «политической стабильности». Из-за отсутствия однозначного толкования понятия «политическая стабильность» следует исходить из нескольких определений, отражающих ее различные аспекты. Одна из удачных систематизаций определений стабильности в трудах политологов принадлежит А. Макарычеву, по мнению которого стабильность как политическая категория включает в себя ряд параметров, наиболее важными из которых являются отсутствие реальной угрозы нелегитимного насилия; функционирование одного правительства в течение некоторого длительного периода (данный факт означает не что иное как умение успешно адаптироваться к изменяющимся реалиям); наличие конституционного строя и легитимности власти; равновесие политических сил [10, с. 149–150].

Относительно управляемых и неуправляемых функциональных характеристик политической системы, выявление которых является требованием к решению задачи структурно-функционального анализа, следует отметить, что степень их управляемости зависит от типа политической системы. Так, для многих переходных политических систем реализация суверенитета является проблемной функцией вследствие того, что на вход таких систем поступают достаточно сильные импульсы от внешнего окружения в виде требований, противоречащих принципу суверенитета государства. Другими словами, в условиях глобализации реализация суверенитета является неуправляемой характеристикой для многих переходных систем.

Функция поддержания оптимального соотношения мощностей государства и гражданского общества, а также функция распределения ресурсов в достаточном для

поддержания и воспроизводства жизни объеме являются трудно реализуемыми, а следовательно, имеют меньшую степень управляемости. В переходных политических системах, как правило, причиной таких проблем является слабая ресурсная база государства. Другие функции политической системы являются в большей или меньшей степени управляемыми.

Морфологический анализ политической системы

Морфологический анализ политической системы предполагает, во-первых, установление взаимосвязи компонентов системы, согласно которому систему можно квалифицировать как стабильную; во-вторых, анализ целостности системы.

Очевидно, что подсистемы политической системы не имеют признаков самостоятельных образований. В ходе выполнения функций политической системой ее подсистемы оказываются взаимосвязанными. Рассмотрим несколько вариантов взаимосвязи функций и подсистем, которые ее выполняют. Способность политической системы распределять ресурсы в обществе зависит от того, насколько ей удастся выполнить ряд других функций: управлять государственным суверенитетом, поддерживать оптимальное соотношение государства и гражданского общества, обеспечивать политическое представительство интересов основных социальных групп. В свою очередь функция распределения ресурсов определяет следующие функции: убеждение граждан принять существующее распределение ресурсов как необходимый, поддержания политической активности в конвенционном русле, контроль над каналами вертикальной мобильности и предупреждения конфликтов в обществе [7; 8]. Получается, что при распределении ресурсов в обществе задействована не только институциональная подсистема политической системы, но и функциональная, нормативно-регулятивная и идеологическая подсистемы. Это имеет значение как на глобальном, так и на региональном и на локальном уровнях.

При таком тесном взаимодействии подсистем составляет определенную трудность построение их иерархии, более того, каждая отдельная политическая система характеризуется собственной конфигурацией подсистем. Можно предположить, что стабильная политическая система должна характеризоваться сбалансированным взаимодействием подсистем, при которой как минимум институциональная, нормативно-регулятивная и функциональная подсистемы совместно определяют процесс функционирования и развития политической системы. Мера сбалансированности взаимодействия подсистем варьируется у различных политических систем в зависимости от их типа, национальных и исторических особенностей развития. Каждой отдельной политической системе присущи собственный тип целостности, некоторая особая взаимосвязь ее элементов, что отличает ее от других политических систем. Это обстоятельство далеко не всегда учитывается политическими элитами, которые модернизируют политическую систему. Трансформируя определенную сферу политических отношений, норм или институтов, политические элиты не учитывают принцип целостности системы, согласно которому невозможно заменить один элемент и при этом не коснуться других компонентов политической системы.

Видимо, такие действия и являются причиной расхождений политической модернизации, когда назревшие проблемы решаются не комплексно, на уровне всей системы, а механически, путем изменения одного компонента [3]. Здесь же отметим, что выполнение отдельным компонентом или группой компонентов политической системы своих функций не позволяет констатировать ее стабильное состояние. Только оценивая функционирование всей совокупности компонентов в целостном виде, можно судить о состоянии политической системы [2]. Таким образом, целостность как общесистемное свойство является неотъемлемым основанием стабильности политической системы. Целостность политической системы может нарушать-

ся под влиянием внутренних и внешних факторов, а также таких системных изменений, как неспособность системы выполнять свои функции или поддерживать структуру. Наличие подобных характеристик в системе служит предпосылкой ее дестабилизации, потери стабильного состояния.

Политический анализ эффективности политической системы

Понятие стабильности политической системы тесно связано с понятием ее эффективности. Под эффективностью системы следует понимать такое ее функционирование, при котором обеспечивается соответствие полученного результата заданной цели с учетом затраченных ресурсов и времени. И результативность, и ресурсоемкость и оперативность в комплексе есть критерии, определяющие меру эффективности системы (подсистемы).

Несоответствие функционирования системы (подсистемы) одному из указанных критериев снижает степень эффективности. Предположим, что распределение ресурсов — одно из главных требований к политической системе, идущее от общества, выполняется политической системой со значительным затягиванием. Такое опоздание во времени порождает как минимум дополнительную нагрузку на систему в виде тех же требований, которые снова и снова поступают на вход системы. Функционирование системы в режиме дополнительной нагрузки со временем может привести к росту протестного потенциала в обществе, что скажется в различных формах недовольства решениями и действиями власти.

Оценка эффективности является наиболее трудоемким этапом системного анализа. В технических науках определение эффективности системы является не настолько сложной задачей как при изучении социальных систем. Не стремясь к формализации эффективности политической системы, мы, однако, можем рассмотреть ее с качественной точки зрения. Наиболее приемлемым представляется вывод критериев эффективности системы из функций политической системы. Критерием эффективности функции распределения ресурсов в обществе является ее объем в расчете на «среднего» индивида [5]. В соответствии с этим политическая система должна распределять национальные ресурсы в объеме, достаточном для поддержания и воспроизводства жизни индивида. Достаточным можно считать такой объем ресурсов, который позволяет удовлетворить витальные потребности индивида (физиологические потребности, потребность в безопасности и социальная потребность индивида в общении). Комплексным показателем эффективности распределения ресурсов в рамках общества можно считать Индекс развития человеческого потенциала, который ежегодно подсчитывается ООН и базируется на таких составляющих, как уровень дохода на душу населения, средняя продолжительность жизни и уровень грамотности в конкретном обществе.

Эффективность управления в рамках политической системы проявляется в независимости и самостоятельности государственной власти при решении политических задач. В этом случае критерием эффективности управления суверенитетом может выступать полнота законодательной, исполнительной и судебной власти в пределах территории государства. Прямое вмешательство иностранных государств во внутреннюю политику государства или добровольное ограничение суверенитета являются факторами, снижающими эффективность управления государственным суверенитетом [15, с. 11].

Регламентация политических процессов, выполняемая нормативно-регулятивной подсистемой, является функцией, эффективность выполнения которой зависит от реализации принципа верховенства права. Критерием эффективности регламентации политических процессов является степень соответствия политической практики Конституции и действующему законодательству [16].

Следующая функция политической системы — поддержка системы политического господства осуществляется, на наш взгляд, через закрепленные в Конституции форму правления, форму территориального устройства и политический режим [11; 15]. Эффективность этой функции зависит от способности политической системы поддерживать установленные формы правления и территориального устройства, а также отвечать закрепленному политическому режиму. Например, наличие сепаратистских движений и неспособность политической системы контролировать их деятельность свидетельствуют о наличии фактора, который потенциально подрывает систему политического господства. Что касается количественного показателя эффективности поддержания системы политического господства, то, по крайней мере, такой компонент, как политический режим, может быть формализованным через различные индексы демократии, которые определяют уровень демократичности/недемократичности политических систем.

Эффективность поддержания активности субъектов политического участия в конвенционном русле зависит от количества проявлений неконвенционных форм политического участия и способности политической системы контролировать подобные проявления политической активности [23]. Конвенционное русло политической активности субъектов политического участия определяется сектором разрешенной активности, следовательно, показателем эффективности этой функции является соответствие форм политического участия разрешенному сектору политической активности. Характеристики секторов разрешенной активности для различных политических систем подробно описаны в работах А. Чемшит [14].

Функция контроля ширины каналов вертикальной мобильности связана с поддержанием определенного типа социальной стратификации. Ширина каналов вертикальной мобильности, по нашему мнению, может считаться оптимальной, когда в обществе складывается многочисленный средний класс. Эффективность выполнения политической системой этой функции зависит от ее способности в ресурсном плане поддерживать средний класс и при этом обеспечивать сбалансированное сочетание демократических и авторитарных тенденций при ротации политических элит, а также снижать деструктивную активность антиэлиты путем трансляции ее в приемлемое русло через открытие каналов вертикальной мобильности в других профилях социальной стратификации.

Обсуждение и выводы

На сегодняшний день очевидно, что в конце XX — первой четверти XXI в. целый ряд современных государств столкнулся с «кризисом репрезентативности» [19]. Данный кризис выразился в том, что государства больше не могли удовлетворять все нужды граждан, а потому стали вынуждены искать новые механизмы управления, включая инструменты демократизации и инновационной активности. Стали все более популярными демократические инновации, например, NPM (New Public Management), партисипаторное бюджетирование, партисипаторное планирование и пр. [20; 25]. Чтобы разрешить назревший вопрос, были расширены полномочия муниципалитетов и оказана активная поддержка НКО. В процессы принятия решений стали включать общественные организации, бизнес и граждан. Теперь бизнес-сектор и НКО могли конкурировать с государством в производстве социальных услуг. Параллельно общественные организации обучали государство диалогу с гражданами, восполняли пробелы в понимании актуальных проблем [21].

При этом инновационность как развитие стало противопоставляться стабильности как застою [14; 17; 18; 19]. Так, пример NPM противопоставляется стабильности как один из элементов делиберативного поворота в государственном управлении [22; 24; 27]. Тем не менее, что представляет из себя делиберативное управ-

ление и делиберативная политическая система? Это не что иное как «принятие решений с помощью аргументов, предложенных гражданами и гражданам, разделяющим ценности рациональности и беспристрастности» [21]. Здесь, с нашей точки зрения, стоит уделить внимание понятию «рациональности». Предполагается, что при делиберативном принятии решений граждане, во-первых, хорошо проинформированы о всех тонкостях обсуждаемой темы, во-вторых, каждый вариант решения вопроса рассмотрен со всех сторон. Другими словами, рациональные граждане в делиберативной модели — это те, кто, получив некий уровень экспертизы, может взвешенно оценивать и предлагать решения. Тем не менее, уровень экспертизы является всегда различным и субъективно обусловленным, и при отсутствии стабилизирующего воздействия вертикальных элементов политической системы может привести к хаосу [26].

Данная статья демонстрирует, что стабильность и развитие не являются антагонистами, а представляют собой базовое условие для развития современной политической системы, методы избегания негативной адаптации в глобальном пространстве. Стабильность не является синонимом закрытости — наоборот, она предполагает горизонтальную и вертикальную мобильность, конституционный строй и ориентацию на поддержание активности политических субъектов. В то же время, все эти процессы не могут быть пущены на самотек и развиваться вне политического контроля, ведь как показали структурно-функциональный и морфологический анализ, целостность как общесистемное свойство является неотъемлемым основанием стабильности политической системы.

Литература

1. *Афонасова А. В.* Политическая функциональность как «идея» современного государства // Вопросы управления. 2019. № 3 (39). С. 6–15.
2. *Ахременко А. С., Петров А. П., Филиппов И. Б.* Стабильность и выживание демократий: от гипотезы Липсета к производительности экономики // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2018. № 3 (90). С. 87–112.
3. *Барановский В. Г.* Новый миропорядок: преодоление старого или его трансформация? // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 5. С. 7–23.
4. *Беляева Н. Ю.* Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам // Полис. 2011. № 3. С. 72–87.
5. *Берцель Т., Хеард-Лаурьот К.* Сети в системе многоуровневого управления Европейским Союзом: основные концепции и практический результат // Демократия и управление: Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии (СП-РАПН). 2012. № 1 (13). С. 53–64.
6. *Глобальное управление в XXI веке: инновационные подходы / под ред. Ал. А. Громыко.* М. : Ин-т Европы РАН : Нестор-история, 2013.
7. *Глухова А. В.* Гражданский диалог как механизм формирования публичной политики: современные тенденции и проблемы России // Вестник ВГУ. Сер.: История. Политология. Социология. 2015. № 3. С. 11–20.
8. *Гнедаш А. А., Морозова Е. В.* Конструктивный потенциал сетевого взаимодействия в сфере социальной политики. Демократия и управление // Демократия и управление: Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии (СП-РАПН). 2012. № 1 (13). С. 30–32.
9. *Живицкая Е. Н.* Системный анализ и проектирование. Минск : БГУИР, 2005.
10. *Макарычев А. С.* Стабильность и нестабильность при демократии: методологические подходы и оценки // Полис. 1998. № 1. С. 149–157.
11. *Максимова Е. Н.* Стабильность политической системы в контексте политического участия // Політологічний вісник. 2008. Вып. 31. С. 156–166.
12. *Родионов И. Б.* Теория систем и системный анализ. СПб. : СПбГТУ, 2001.
13. *Седов Е. А.* Информационно-энтропийные свойства социальных систем // Общественные науки и современность. 1993. № 5. С. 92–101.

14. *Чемшит А. А.* Государственная власть и политическое участие. Киев : Укр. центр дух. культуры, 2004.
15. *Шамахов В. А.* Стратегия ресурсосбережения: развитие vs распределение (российская повестка) // Управленческое консультирование. 2016. № 6 (90). С. 7–13.
16. *Шахрай С. М.* Конституция России: стабильность и развитие // Актуальные проблемы Российского права. 2018. № 10 (95). С. 44–54.
17. *Acemoglu D., Robinson J.* Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge University Press, 2006.
18. *Benhabib J., Rustichini A.* Social conflict and growth. Journal of Economic Growth. 1996. N 1. P. 125–142.
19. *Hayward J.* The Crisis of Representation in Europe, Routledge. Special Issue of West European Politics. 1995.
20. *Lagunoff R.* Dynamic stability and reform of political institutions. Games and Economic Behavior. Vol. 67. Is. 2. 2009. P. 569–583.
21. *McLaverty P., Halpin D.* Deliberative Drift: The Emergence of Deliberation in the Policy Process. International Political Science Review. 2008. N 2. P. 198.
22. *Mergel I., Desouza K.* Implementing Open Innovation in the Public Sector: The Case of Challenge. gov. Public Administration Review. Vol. 73. Is. 6. 2013. P. 882–890.
23. *Ostrom E.* Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action. Tucson : University of Arizona Press. 1990.
24. *Owen C., Bindman E.* Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // Government and Opposition. 2017. P. 5–15.
25. *Persson T., Tabellini G.* Political Economics. MIT Press, Cambridge, MA, 2002.
26. *Sanina A., Rubtcova M., Satinsky D. M.* The Effectiveness of Communication Channels in Government and Business Communication // Information Polity. 2017. Vol. 22. N 4. P. 251–266.
27. *Yu S., Jong-A-Pin R.* Rich or alive? Political (in)stability, political leader selection and economic growth. Journal of Comparative Economics. 2020. Vol. 48. Is. 3. P. 561–577.

Об авторе:

Туманов Андрей Дмитриевич, коммерческий директор ООО «Межрегионтеплосетьэнерго-ремонт ЦТС» (Москва, Российская Федерация), аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); tumandr94@mail.ru

References

1. Afonasova A.V. Political functionality as an “idea” of the modern state // Governance issues [Voprosy upravleniya]. 2019. №3 (39). P. 6–15. (In rus).
2. Akhremenko A. S., Petrov A. P., Filippov I. B. Democratic survival and stability: from Lipset hypothesis to economic productivity // Politeia: Analysis. Chronicle. Prognosis (Journal of Political Philosophy and Sociology of Politics) [Politiya: Analiz. Khronika. Prognoz (Zhurnal politicheskoi filosofii i sotsiologii politiki)]. 2018. N 3 (90). P. 87–112. (In rus).
3. Baranovsky V. G. New world order: overcoming the old or its transformation? // World economy and international relations [Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya]. 2019. Vol. 63. N 5. P. 7–23. (In rus).
4. Belyaeva N.Y. Development of the concept of public policy: attention to the “driving forces” and governing entities // Political Research [Polis]. 2011. N 3. P. 72–87. (In rus).
5. Borzel T., Heard-Lauriot K. Networks in the system of multilevel management of the European Union: basic concepts and practical result // Democracy and management: Newsletter of the RAPN Research Committee on Comparative Political Science (SP-RAPN) [Demokratiya i upravlenie: Informatsionnyi byulleten' issledovatel'skogo komiteta RAPN po sravnitel'noi politologii (SP-RAPN)]. 2012. N 1 (13). P. 53–64. (In rus).
6. Global Governance in the 21st Century: Innovative Approaches / edited by Al. A. Gromyko. M.: Institute of Europe RAS: Nestor-history, 2013. (In rus).
7. Glukhova A.V. Civil dialogue as a mechanism for the formation of public policy: modern trends and problems of Russia // VSU Bulletin. Series: History. Political science. Sociology [Vestnik VGU. Ser.: Istoriya. Politologiya. Sotsiologiya]. 2015. N 3. P. 11–20. (In rus).
8. Gnedash A. A., Morozova E. V. Constructive potential of network interaction in the field of social

- policy. Democracy and Governance // Democracy and Governance: Newsletter of the RAPN Research Committee on Comparative Political Science (SP-RAPN) [Demokratiya i upravlenie: Informatsionnyi byulleten' issledovatel'skogo komiteta RAPN po sravnitel'noi politologii (SP-RAPN)]. 2012. N 1 (13). P. 30–32. (In rus).
9. Zhivitskaya E. N. System analysis and design. Minsk: BSUIR, 2005. (In rus).
 10. Makarychev A. S. Stability and instability in democracy: methodological approaches and assessments // Political Research [Polis]. 1998. N 1. P. 149–157. (In rus).
 11. Maksimova E. N. Stability of the political system in the context of political participation // Politologichny Visnik. 2008. Vol. 31. P. 156–166. (In rus).
 12. Rodionov I. B. System theory and system analysis. SPb.: SPbSTU, 2001. (In rus).
 13. Sedov E. A. Information and entropy properties of social systems // Social sciences and modernity [Obshchestvennye nauki i sovremennost']. 1993. N 5. P. 92–101. (In rus).
 14. Chemshit A. A. State power and political participation. Kiev: Ukraine center of spirit culture, 2004. (In rus).
 15. Shamakhov V. A. Resource saving strategy: development vs distribution (Russian agenda) // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 6 (90). P. 7–13. (In rus).
 16. Shakhray S. M. Russian Constitution: Stability and Development // Topical Problems of Russian Law [Aktual'nye problemy Rossiiskogo prava]. 2018. N 10 (95) P. 44–54. (In rus).
 17. Acemoglu D., Robinson J. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge University Press, 2006.
 18. Benhabib J., Rustichini A. Social conflict and growth. Journal of Economic Growth. 1996. N 1. P. 125–142.
 19. Hayward J. The Crisis of Representation in Europe, Routledge. Special Issue of West European Politics. 1995.
 20. Lagunoff R. Dynamic stability and reform of political institutions. Games and Economic Behavior. Vol. 67. Is. 2. 2009. P. 569–583.
 21. McLaverty P., Halpin D. Deliberative Drift: The Emergence of Deliberation in the Policy Process. International Political Science Review. 2008. N 2. P. 198.
 22. Mergel I., Souza K. Implementing Open Innovation in the Public Sector: The Case of Challenge.gov. Public Administration Review. Vol. 73. Is. 6. 2013. P. 882–890.
 23. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action. Tucson : University of Arizona Press. 1990.
 24. Owen C., Bindman E. Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // Government and Opposition. 2017. P. 5–15.
 25. Persson T., Tabellini G. Political Economics. MIT Press, Cambridge, MA, 2002.
 26. Sanina A., Rubtcova M., Satinsky D. M. The Effectiveness of Communication Channels in Government and Business Communication // Information Polity. 2017. Vol. 22. N 4. P. 251–266.
 27. Yu S., Jong-A-Pin R. Rich or alive? Political (in)stability, political leader selection and economic growth. Journal of Comparative Economics. 2020. Vol. 48. Is. 3. P. 561–577.

About the author:

Andrey D. Tumanov, Commercial Director of LLC MTER CTS (Moscow, Russian Federation), Graduate Student of the Chair of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management, Branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation); tumandr94@mail.ru

Управление публичным имуществом в Российской Федерации: базовые правовые категории (часть 1)

Шульженко С. И.^{1, 2}

¹Межрегиональный филиал Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» в г. Санкт-Петербурге, Российская Федерация

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; S.Szulgenko@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В данной статье рассмотрены вопросы правового статуса органов публичной власти, необходимости их наделения статусом юридического лица, эволюции права оперативного управления органов публичной власти и казенных учреждений в свете реформы бюджетного законодательства и развития казначейской системы исполнения бюджетов, рассматриваются вопросы планирования использования публичного имущества в рамках бюджетного процесса. На основе проведенного исследования автор предлагает изменения законодательства, направленные на исключение статуса юридического лица у органов публичной власти, кроме специально оговоренных случаев, исключение права оперативного управления органов публичной власти и казенных учреждений из перечня вещных прав. Также предлагается объединение права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования автономных и бюджетных учреждений в единое право оперативного управления с установлением норматива отчисления в бюджеты за использование земельных участков.

Ключевые слова: публичная собственность, публичные финансы, нормативно-правовое регулирование публичной собственности, органы публичной власти, казенные учреждения, государственные корпорации, имущество казны, право оперативного управления, право постоянного (бессрочного) пользования, бюджетная система, казначейская система исполнения бюджетов, недвижимое имущество, планирование использования публичного имущества, распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Для цитирования: Шульженко С. И. Управление публичным имуществом в Российской Федерации: базовые правовые категории (часть 1) // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 128–147.

Public Property Management in Russian Federation: Basic Principles (Part 1)

Stanislav I. Shulzhenko^{1, 2}

¹Interregional branch of Federal state institution «Center for ensuring the activities of the Treasury of Russia», Saint-Petersburg, Russian Federation

²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; S.Szulgenko@yandex.ru

ABSTRACT

The paper deals with problems of legal status of state (municipal) bodies and government (municipal) agencies as legal entities in the context of modern Russian treasury budget execution system and underlines the absence of the necessity for their legal entity. Within the framework of budget system reform, the paper regards the right of operational management and the right of permanent perpetual use for the state (municipal) bodies and government (municipal) agencies as anachronism, inherited from the Soviet law, and unnecessary. At the same time

the author insists on merging into one institution the right of operational management and the right of permanent perpetual use for budget organizations and autonomous institutions as legal entities and proposes changes to the current legislation.

Keywords: state and municipal property, public finance, state and municipal property regulation, state (municipal) bodies and government (municipal) agencies, state corporation, treasury property, right of operational management, right of permanent perpetual use, executive bodies, regulatory and legal regulation, treasury budget execution system, budget system, immovable property, real estate, planning the use of public property, disposal of land plots for which state ownership is not delimited

For citing: Shulzhenko S. I. Public Property Management in Russian Federation: Basic Principles (Part 1) // Administrative consulting. 2021. N 6. P. 128–147.

Публичная собственность давно привлекает внимание исследователей. Всякий раз, когда в обществе происходят глубинные преобразования, вопросы собственности выходят на передний план. В условиях перманентной административной реформы в России одни (как правило, цивилисты; политики, придерживающиеся либеральных взглядов) постоянно говорят о необходимости отделения власти от собственности, о том, что государство — неэффективный собственник и не может им быть в принципе. Отсюда вытекает естественный для сторонников подобного взгляда вывод: государства в экономике быть не должно либо его должно быть как можно меньше, необходимо приватизировать как можно больше публичного имущества. Другие — административисты, центристы, консерваторы — настаивают на более детальном регулировании отношений собственности, на традиционно особой роли российского государства в экономике и социальной сфере для установления справедливого баланса интересов государства и индивида и обеспечения защиты социально незащищенных граждан. Отсюда вытекает необходимая осторожность при распоряжении публичным имуществом, в частности, при его приватизации.

Представляется, что указанные точки зрения на роль государства в отношении собственности являются частью более общей дискуссии о соотношении и границах публичного и частного права в регулировании общественных отношений. Как известно, границы между публичным и частным правом исторически изменчивы и постоянно передвигаются. Последние три века в развитии правового регулирования наблюдаются две устойчивые тенденции: с одной стороны, под воздействием конституционных идей о правах человека в административное право проникают начала координации, когда односторонний акт перестает восприниматься как единственный инструмент публичной власти, уступая место договорным началам, партнерским отношениям между гражданами и публичной властью. С другой стороны, гражданское право все более социализируется, право частной собственности и принцип свободы договора подвергаются существенным ограничениям в публичных интересах. В законодательстве стремительно уменьшается количество объектов, изъятых из оборота. Гражданский кодекс более не содержит понятия вещей, изъятых из оборота, включая их в понятие вещей, ограниченных в обороте. Происходит взаимопроникновение административного и гражданского права. Несмотря на такое взаимопроникновение методов правового регулирования и административное, и гражданское право сохраняют свой предмет, который в случае с институтом публичной собственности требует своего определения.

Исходя из нашего понимания права как системного и структурного образования, деление которого на отрасли носит во многом условный характер, мы рассматриваем институт публичной собственности как межотраслевой, включающий нормы конституционного, административного, финансового, гражданского права. Краеугольным камнем правового регулирования отношений публичной собственности

являются нормы конституционного права и основанные на нем нормы финансово-го и административного (включающие нормы собственного административного, а также земельного, лесного, водного и иного природоохранного законодательства) права как специальные, задающие целевую направленность института публичной собственности. Нормы гражданского права (содержащиеся в Гражданском кодексе) применяются к отношениям публичной собственности постольку, поскольку к ним отсылают нормы финансового и административного права, либо отсутствуют специальные нормы указанных отраслей. При этом, с нашей точки зрения, далеко не все нормы Гражданского кодекса, например, регулирующие порядок приобретения права муниципальной собственности на бесхозные недвижимые вещи, на самовольные постройки, порядок наделения правом оперативного управления и его прекращения на основании решения публичного собственника, по своей природе относятся к нормам гражданского права. Представляется, что указанные и подобные им административно-правовые по своей природе нормы включены в Гражданский кодекс исходя из отечественной цивилистической традиции и целесообразности сосредоточения норм, регулирующий институт, в одном нормативном правовом акте. Достаточно обратиться к пп. 1 и 3 ст. 2 ГК РФ, чтобы убедиться в том, что эти отношения не основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников, а, напротив, основаны на административном или ином властном подчинении одной стороны другой. Полагаем, что германская доктрина публичной собственности как «модифицированной» частной собственности вполне имеет право на существование в условиях российской действительности, что требует подробного определения правового режима публичного имущества на основе конституционных принципов в финансовом и административном законодательстве. Это означает, что в отношении объектов, изъятых из оборота и ограниченных в обороте, приоритет имеют нормы специального административного (отраслевого, в частности, земельного, лесного, водного, о приватизации) законодательства, нормы гражданского законодательства к таким объектам применяются лишь в той части, в которой специальное законодательство это прямо отсылает. В отношении объектов, не ограниченных в обороте, административное законодательство регулирует порядок принятия решений об их использовании и распоряжении, порядок определения цены публичного имущества, порядок распоряжения объектами, а гражданское законодательство регулирует вопросы совершения сделок, их формы, передачи во владение, перехода права собственности. Например, законодательство о приватизации отсылает к нормам гражданского законодательства о порядке перехода права собственности на приватизируемое имущество.

Мы полагаем, что самую большую позитивную роль в становлении конституционных основ публичной собственности сыграл Конституционный Суд, сформулировавший основополагающие принципы публичной собственности в определении Конституционного Суда РФ от 04.12.1997 № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе»», постановлении Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»», определении Конституционного Суда РФ от 07.02.2012 № 234-О-Р «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Совета народных депутатов Кеме-

ровской области о разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П»; постановлении Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 ст. 4 и частей 2, 3 и 4 ст. 9 Федерального закона „Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“ в связи с жалобой администрации города Благовещенска».

Именно Конституционный Суд сформулировал следующие принципы публичной собственности:

- специальная правоспособность публичных образований (они вправе участвовать в гражданском обороте исключительно для достижения целей и задач, стоящих перед публичной властью);
- публично-правовая правоспособность публичной собственности, в силу которой она — в отличие от частной собственности — следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти;
- отношения по передаче имущества, находящегося в государственной собственности, обуславливаемые разграничением публично-властных полномочий, включая отношения, касающиеся оснований и порядка передачи имущества, в том числе формы и содержания акта, оформляющего такую передачу, также представляют собой систему публично-правовых властных отношений, одновременно субординационных и координационных по своему характеру. Данные отношения гражданским законодательством, определяющим правовое положение участников гражданского оборота и регулирующим имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, по общему правилу, не регулируются.

Представляется, что именно эти конституционные принципы публичной собственности должны конкретизироваться в законодательстве с учетом специфики регулируемых отношений.

Системный и структурный характер права предполагает следующую методологическую посылку. Понятия, используемые одной отраслью права и соответствующим федеральным законом, если иное специально не установлено законом (чем меньше таких исключений будет, тем лучше), применяются в том же значении в пределах одного периода времени в другой отрасли права и соответствующем ей федеральном законе. Специально вводимые понятия и их корректировки должны быть соотносимы с уже существующими понятиями. Соответственно, понятия юридического лица, объекта гражданских прав и права собственности используются в том же значении, как в гражданском законе, в административном и финансовом законе. Понятие органа государственного (муниципального) управления (органа публичной власти), акта органа государственного (муниципального) управления (акта органа публичной власти) используется в том же значении, как в административном законе, в гражданском законе.

Государство и иные публичные образования реализуют свои функции, а себя как собственника, прежде всего, через бюджет и бюджетные правоотношения независимо от использования иных инструментов. Новизна нашего подхода к публичной собственности заключается в том, что мы рассматриваем отношения публичной собственности как составную часть публичных финансов; исходим из того, что

наряду с конституционным правом именно финансовое законодательство должно оказывать определяющее влияние на законодательство по управлению публичным имуществом ввиду генетического родства денежного и неденежного публичного имущества; подчеркиваем, при анализе субъектов управления публичным имуществом их статус как участников бюджетного процесса — распорядителей либо получателей средств бюджетной системы.

Поскольку административное законодательство существенного «отстает» от бюджетного, ввиду генетического родства в рамках системы публичного права, по нашему мнению, неизбежно использование инструментария бюджетного законодательства в регулировании института публичной собственности. Полагаем, что только такой подход позволяет сбалансированно решить обозначенные ниже проблемные вопросы управления публичным имуществом. Мы не отрицаем, что по своей правовой природе отношения по управлению публичной собственностью являются предметом регулирования административного права и законодательства. Однако, по нашему мнению, в настоящее время назрела необходимость сосредоточить нормы административного права, регулирующие институт публичной собственности, в составе Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Рассматривая управление публичной собственностью как прерогативу исполнительной власти, мы не можем обойти вопросы правового регулирования публичной собственности как на уровне законов, так и на уровне подзаконных актов, поскольку это оказывает непосредственное воздействие на состояние отношений по управлению публичным имуществом. Традиционно количество подзаконных актов в сфере управления публичной собственностью в России больше, чем законов. Подобная ситуация требует отдельного анализа. Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ функция по принятию нормативных правовых актов на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов прямо отнесена к компетенции федерального министерства. Граница между нормативным и индивидуальным правовым регулированием в нашей стране исторически довольно размыта. В этой связи требуется определенность в вопросе о том, в какой мере Правительство Российской Федерации, высшие органы исполнительной власти и органы исполнительной власти вправе осуществлять правовое регулирование отношений публичной собственности. Каковы критерии разграничений компетенции по изданию нормативных правовых актов по управлению публичным имуществом между высшим органом исполнительной власти и подчиненными ему органами исполнительной власти? С нашей точки зрения совершенно недостаточно сказать, что такие критерии устанавливаются законом или высшим органом исполнительной власти. Вызывает озабоченность принятие нормативных по сути актов федеральными органами исполнительной власти, которые не наделены полномочиями по изданию нормативных правовых актов, со ссылкой на то, что они реализуют полномочия собственника. Недавний пример: приказ Росимущества от 11.09.2020 № 261 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной услуги по предоставлению в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельных участков, находящихся в федеральной собственности, без проведения торгов» (зарегистрирован в Минюсте России 14.09.2020 № 59820)², в утвержденном которым пункте 2.16.1 Административного

¹ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/ (дата обращения: 20.02.2021).

² СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_362388/ (дата обращения: 20.02.2021).

регламента указаны основания для отказа в предоставлении земельного участка, не предусмотренные Земельным кодексом: 1) в случае, когда полномочия собственника земельного участка в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти; 2) наличие вступивших в законную силу судебных актов, налагающих меры по обеспечению иска в отношении указанного в заявлении земельного участка (наложение ареста на земельный участок или запрет на распоряжение таким земельным участком).

Понимая невозможность установить иерархию внутри одного вида закона — федерального закона, а также невозможность проведения кодификации в условиях постоянно изменяющегося законодательства, мы полагаем, что юристы должны сосредоточиться на устранении системных пробелов и нестыковок в действующих кодифицированных и некодифицированных законодательных актах, подзаконных актах.

Мы исходим из того, что задачу системного правового регулирования отношений публичной собственности целесообразно решать не путем принятия отдельного федерального закона об управлении публичным имуществом, а посредством дополнения действующих федеральных законов соответствующими разделами и статьями, исключения норм о публичном имуществе из чуждой им квартиры частного права, доктринальных разъяснений Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации.

Непосредственным поводом настоящего исследования послужила необходимость решения практических проблем, возникающих при управлении публичным имуществом независимо от уровня публичной собственности (федеральная собственность, собственность субъектов Российской Федерации, муниципальная собственность) в ходе перманентной административной реформы в нашей стране.

На эти проблемы мы ранее указывали в статье «Проблемы управления публичным имуществом в Российской Федерации» [5]. К таким проблемам, в частности, относятся:

- отсутствие единой непротиворечивой нормативной базы и унифицированного правового регулирования схожих отношений по использованию и распоряжению публичным имуществом (установление сервитутов, передача имущества с одного уровня публичной собственности на другой);
- неопределенность имущественно-правового статуса органа государственной власти, не относящегося к исполнительной власти (Банк России, Следственный комитет Российской Федерации);
- неудовлетворительное определение компетенции федеральных органов исполнительной власти по управлению федеральным имуществом в статутах о них, имущественно-правовой статус органа исполнительной власти и, в частности, федерального органа исполнительной власти;
- отрыв полномочий собственника, осуществляемых органами исполнительной власти, от их полномочий как распорядителей средств соответствующего бюджета;
- отсутствие взаимодействия в сфере управления публичным имуществом между федеральными органами исполнительной власти, региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления при централизованной бюджетной системе;
- неопределенность правового режима казенного имущества и связанное с такой неопределенностью неудовлетворительное состояние объектов казны, невосстребованных как организациями государственного и муниципального сектора, так и частными лицами;
- появление специфических субъектов управления публичным имуществом (государственные корпорации, институты развития), которые подчиняются специальному

правовому режиму и по объему реализуемых полномочий собственника и вверенного им имущества в значительной мере вытесняют органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения. Свежий пример — создание на основании Федерального закона от 22.12.2020 № 435-ФЗ «О публично-правовой компании „Единый заказчик в сфере строительства“ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, постановления Правительства РФ от 31.12.2020 № 2395 «О публично-правовой компании „Единый заказчик в сфере строительства“² путем реорганизации федеральных государственных учреждений, определенных Правительством Российской Федерации, с одновременным сочетанием их преобразования и слияния публично-правовой компании „Единый заказчик в сфере строительства“, которая призвана осуществлять функции государственного заказчика и застройщика при обеспечении строительства (проектирования, реконструкции, капитального ремонта, сноса) объектов капитального строительства, которые находятся или будут находиться в государственной собственности Российской Федерации и включены в программу деятельности единого заказчика на текущий год и плановый период». Из сферы деятельности указанной публично-правовой компании изъяты осуществление капитальных вложений в объекты транспортной инфраструктуры, объекты, используемые в целях обеспечения правоохранительной деятельности, внешнеполитической деятельности, объекты обороны страны и безопасности государства, в том числе включенные в государственный оборонный заказ, объекты, выдача разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию которых осуществляется Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», а также правоотношения, связанные с реализацией мероприятий по обеспечению жильем военнослужащих и иных категорий лиц, сведения о которых составляют государственную тайну, по основаниям, установленным законодательством Российской Федерации. Фактически публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» переданы функции государственного заказчика-застройщика подведомственных Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации федеральных казенных учреждений, а указанное Министерство наделяется функциями и полномочиями учредителя компании от имени Российской Федерации.

Все указанные проблемы являются следствием недостаточной доктринальной разработки и отсутствия единого понимания базовых понятий административного права, межотраслевого института публичной собственности, а также исторически сложившейся в условиях господства социалистической системы хозяйства и унаследованной пореформенной Россией ситуации, когда отношения собственности относились к предмету регулирования гражданского права.

При этом исследователи, как правило, обходят вниманием то, по нашему мнению, колоссальное влияние, которое последние десятилетия оказывает на институт публичной собственности реформа бюджетного законодательства и бюджетного процесса.

В условиях централизации бюджетной системы и казначейского исполнения бюджетов с нового ракурса требуют тщательного анализа и разрешения следующие ключевые вопросы управления публичным имуществом, которые будут рассмотрены в настоящей статье:

¹ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371586/ (дата обращения: 20.02.2021).

² СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373566/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения: 20.02.2021).

- юридической личности органа публичной власти и казенного учреждения;
- связанная с проблемой юридической личности органа публичной власти и казенного учреждения проблема правовой природы имущества казны, права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования (наделения правом оперативного управления (постоянного (бессрочного) пользования) органа публичной власти и казенного учреждения, бюджетного учреждения, прекращения этих прав, в том числе добровольного отказа от этих прав в пользу казны, необходимости сохранения указанных прав органов публичной власти и казенных учреждений в системе вещных прав);
- планирования использования публичного имущества при подготовке и исполнении бюджета.

Проблема юридической личности органа публичной власти

Гражданский кодекс не называет органы публичной власти юридическими лицами и не относит их к определенной организационно-правовой форме. Пункт 11 ст. 161 Бюджетного кодекса распространяет положения о казенном учреждении на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления и органы управления государственными внебюджетными фондами. Вместе с тем Гражданский кодекс называет публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) субъектами гражданского права, что предполагает их юридическую личность как субъектов конституционного, административного, финансового права, поскольку их гражданско-правовая личность производна от их конституционно-правового статуса. Согласно п. 3 ст. 214 Гражданского кодекса от имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципалитетов права собственника осуществляют органы и лица, указанные в ст. 125 Кодекса. Данная норма (п. 1 ст. 125) предусматривает, что от имени публичных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти и местного самоуправления в рамках своей компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане (п. 3 ст. 125).

Таким образом, права и обязанности публичного собственника реализуются посредством наделения правовыми актами соответствующей компетенцией органов публичной власти и организаций.

Вместе с тем до сих пор не изжитая повсеместная на уровне законодательства и правоприменения практика придания органам государственной власти и местного самоуправления (далее мы их будем обобщенно называть органами публичной власти) статуса юридического лица и, как следствие, наделения их правом оперативного управления имуществом, которая стала своего рода аксиомой. При этом мало у кого вызывает сомнение, что органы публичной власти не должны, да и не могут являться хозяйствующими субъектами, и лишены какой-либо хозяйственной самостоятельности в условиях казначейской системы исполнения бюджетов¹.

¹ См. приказы Казначейства России от 13.05.2020 № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей», от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания» // СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373566/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (да-

Так, ч. 4 ст. 20 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ наделяет высший орган исполнительной власти субъекта РФ правами юридического лица. Отметим попутно, что Правительство Российской Федерации ни Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ, ни Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», равно как и его Аппарат, обеспечивающий деятельность Правительства РФ, не наделялись правами юридического лица. Части 2, 3 ст. 41 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»² содержат нормы о наделении органов местного самоуправления правами юридического лица в организационно-правовой форме казенного учреждения и необходимости их регистрации в качестве юридических лиц. Почти все федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы наделяются федеральными законами (Федеральная служба безопасности, Федеральная служба охраны, Федеральная служба войск национальной гвардии) либо статутами (положениями) о них, утверждаемыми Правительством Российской Федерации, правами юридического лица.

Аналогичная ситуация по органам государственной власти, не входящим в систему исполнительной власти:

- Прокуратура (п. 1 ст. 11 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³: систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, *являющиеся юридическими лицами*, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры);
- Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации (п. 2 ст. 2 Федерального закона от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»⁴);
- Счетная палата Российской Федерации (п. 2 ст. 2 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁵).

Наряду с этим целый ряд органов государственной власти федеральными законами правами юридического лица не наделяется:

- Государственный Совет Российской Федерации (Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»⁶);

та обращения: 20.02.2021). Правила организации и функционирования системы казначейских платежей (пп. 5.1, 5.16) устанавливают, что прием к исполнению органами Федерального казначейства распоряжения о перечислении уполномоченного составителя включает в себя, помимо прочего, проверку на соответствие требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации.

¹ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 20.02.2021).

² СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 20.02.2021).

³ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 20.02.2021).

⁴ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17412/ (дата обращения: 20.02.2021).

⁵ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/ (дата обращения: 20.02.2021).

⁶ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/ (дата обращения: 20.02.2021).

- Правительство Российской Федерации (Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»);
- Конституционный Суд Российской Федерации (Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹);
- Верховный Суд Российской Федерации (Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»²);
- Следственный комитет Российской Федерации (Федеральный закон от 28.10.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»³);
- Общественная палата Российской Федерации (Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁴).

Обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ осуществляется аппаратами этих судов, а других судов — Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. Обеспечение деятельности Правительства Российской Федерации осуществляется не являющимся юридическим лицом Аппаратом Правительства Российской Федерации. Организационное, финансовое, материально-техническое обеспечение деятельности Общественной палаты осуществляется аппаратом Общественной палаты. Аппарат Общественной палаты является федеральным казенным учреждением.

Таким образом, вопросы обеспечения деятельности органов государственной власти Российской Федерации урегулированы законодательством одним из трех способов: в одном случае соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления прямо признаются законодателем юридическими лицами; в другом случае — не признаются, равно как и обеспечивающие их деятельность аппараты; в третьем случае юридическими лицами признаются обеспечивающие их деятельность аппараты, департаменты. Разумно объяснить подобное разнообразие, с нашей точки зрения, невозможно.

Представляется, что на сегодняшний день, когда государственным (муниципальным) органам и казенным учреждениям открыты казначейские счета, и они не вправе открывать счета в кредитных организациях, а ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁵ установлен в качестве общего правила запрет на совмещение функций органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов, подобная практика лишена каких-либо правовых оснований. Действующая редакция ст. 48 Гражданского кодекса вообще исключила из понятия юридического лица принадлежность ему имущества на праве собственности, праве оперативного управления (юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде). Согласно п. 5 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ, заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров (соглашений), подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, *производятся от имени Российской Федерации, субъекта*

¹ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/ (дата обращения: 20.02.2021).

² СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158641/ (дата обращения: 20.02.2021).

³ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108565/ (дата обращения: 20.02.2021).

⁴ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ (дата обращения: 20.02.2021).

⁵ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения: 20.02.2021).

Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств. Это означает, что при заключении и исполнении государственных (муниципальных) контрактов (а иных контрактов органы публичной власти и казенные учреждения заключать не вправе) стороной по таким контрактам выступает соответствующее публичное образование, а не орган публичной власти либо казенное учреждение. Поэтому следует согласиться с мнением Э. В. Талапиной и В. Ф. Яковлева, изложенным в статье «Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса» [4, с. 129], о необходимости обладания госорганом (органом местного самоуправления) статусом юридического лица *исключительно в целях выполнения конкретной функции*, поскольку «статус юридического лица выполняет вспомогательную роль в реализации их основного назначения как властных субъектов». В свое время выдающийся советский цивилист С. Н. Братусь в своем замечательном исследовании «Субъекты гражданского права» отмечал, что, «поскольку государство, руководясь принципом демократического централизма, предоставляет госбюджетным учреждениям известную меру самостоятельности в имущественных отношениях, они будут юридическими лицами» [1, гл. VII. Казна как субъект права]. И далее, применительно к западноевропейской практике: «государственный орган становится юридическим лицом исключительно тогда, когда он приобретает известную автономию, и когда у него будет самостоятельный источник средств».

Таким образом, статус юридического лица органа публичной власти и казенного учреждения прямо зависит от меры и степени их самостоятельности в имущественных отношениях.

В отсутствие такой самостоятельности, при наличии централизованной бюджетной системы, централизованных и детально урегулированных процедур закупок для государственных (муниципальных) нужд наделение органа публичной власти и казенного учреждения статусом юридического лица является излишним.

Статус, определенный конституцией, законом в отношении органа государственной власти, не относящегося к системе исполнительной власти, органа местного самоуправления; подзаконным актом в отношении органа государственной власти, относящегося к системе исполнительной власти, и казенного учреждения как субъектов конституционного, административного и финансового права является достаточным для выступления ими в гражданском обороте от имени соответствующего публичного образования и в любых других правоотношениях.

Соответственно, по нашему убеждению, нормы о наделении органов публичной власти и казенных учреждений статусом юридического лица, в том числе приведенные выше, подлежат исключению из законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

Наделение органа публичной власти и казенного учреждения статусом юридического лица должно обосновываться отдельно необходимостью осуществления в публичных интересах конкретной функции (совершения валютных операций, открытия специальных счетов, необходимости взаимодействия с иностранными контрагентами и т. п.).

До сих пор отечественная доктрина административного права не выработала четких и удовлетворительных критериев отграничения органа публичной власти от казенного учреждения. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса, казенное учреждение — государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций *в целях обеспечения реализации* предусмотренных законода-

тельством Российской Федерации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Сравним с п. 1 ст. 132.21 Гражданского кодекса, согласно которому учреждение — унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Предполагается, что в отличие от органа публичной власти, непосредственно реализующего компетенцию публичного образования и государственные (муниципальные) полномочия, казенное учреждение обеспечивает реализацию полномочий органов публичной власти, т.е. призвано создавать нормальные организационные и материально-технические условия для выполнения органом публичной власти своих функций. Однако с учетом осуществления казенным учреждением, в том числе, управленческих функций, практики передачи штатной численности от органа публичной власти казенному учреждению, а также того обстоятельства, что уставные виды деятельности казенного учреждения зачастую определяются аналогично полномочиям органов публичной власти, представляется что критерий обеспечения деятельности не является вполне адекватным критерием отграничения казенных учреждений от органов публичной власти. Формальный критерий разграничения (орган власти действует на основании положения, а учреждение — устава; процедуры принятия и утверждения положения различны; у органа власти — полномочия, а у учреждения — виды деятельности) представляется недостаточным, поскольку и органы публичной власти, и казенные учреждения оказывают государственные (муниципальные) услуги и тем самым реализуют полномочия публичных образований. По нашему мнению, сущностный признак учреждения, отличающий его от органа публичной власти, заключается в том, что учреждение всегда осуществляет правоприменительные функции, а иные функции, например, по контролю и надзору может осуществлять только в порядке делегирования от органов публичной власти, если это прямо предусмотрено законом. Из этого следует, что могут существовать органы публичной власти, по статусу ничем не отличающиеся от казенных учреждений. Изначально учреждения как субъект права возникли в гражданско-правовом поле, откуда и были перенесены в административное право, которое в дореволюционной доктрине пользовалось понятием «правительственное учреждение» (см. [2]).

Проблемы права оперативного управления (постоянного (бессрочного) пользования) и статуса казенного имущества

В последнее время осуществлялись мероприятия по оптимизации деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им федеральных учреждений, непосредственно влияющие на их имущественно-правовой статус и на трансформацию права оперативного управления как одного из ключевых способов управления публичной собственностью:

- изъятие имущества (основных средств и непроизведенных активов, транспортных средств, особо ценного движимого имущества) у территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в муниципальных образованиях и его закрепление за территориальными органами по субъектам Российской Федерации (пример Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы);
- изъятие имущества (основных средств и непроизведенных активов, транспортных средств, особо ценного движимого имущества) у федеральных органов исполнительной власти и его закрепление за специально созданными казенными учреждениями (пример Федерального казначейства и подведомственного ему Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России»).

Одним из следствий централизации бюджетной системы, казначейской системы, мероприятий по перераспределению имущества является передача специализированным казенным учреждениям функций централизованной бухгалтерии (по начислению заработной платы, налогов, ведению бюджетного учета и сдачи бюджетной отчетности).

Представляется, что без тщательного анализа в условиях централизованной бюджетной системы и казначейской системы исполнения бюджетов режима казенного имущества, прав оперативного управления и постоянного (бессрочного) пользования само по себе такое перераспределение указанных правовых титулов не решает возлагаемых на него ожиданий и передает имеющиеся проблемы госорганам и казенным учреждениям, в пользу которых осуществляется перераспределение. По сути, при таком перераспределении происходит наделение таких органов публичной власти и казенных учреждений правами государственного заказчика с обязанностями по заключению государственных (муниципальных) контрактов и контролю за их исполнением, по ведению бюджетного учета. Неизбежно возникает вопрос о целесообразности сохранения права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования госорганов, органов местного самоуправления, казенных учреждений как вещного права по Гражданскому кодексу РФ и формы обособления публичного имущества. Вопрос об указанных правах на публичное имущество неразрывно связан с вопросом о статусе имущества казны публичного образования.

Правовой режим права оперативного управления

Для начала отметим, что объем права оперативного управления в части правомочия распоряжения различается в зависимости от того, какому учреждению право оперативного управления принадлежит: автономному, бюджетному или казенному. Поэтому можно говорить о разном по объему праве оперативного управления (ст. 298 Гражданского кодекса):

1) автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом. Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения;

2) бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом. Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения;

3) казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества. Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Общим признаком автономных, бюджетных и казенных учреждений является то, что они в любом случае не вправе распоряжаться имуществом, приобретенным за счет средств соответствующего бюджета, в том числе закрепленным собственником. Таким образом, бюджетные средства и имущество, включая недвижимое, созданное за счет средств бюджета, в том числе закрепляемое собственником, фактически ограничивается в обороте и подчиняется специальному правовому режиму. В этом его принципиальное отличие от имущества, приобретенного за счет приносящей доход деятельности автономных и бюджетных учреждений, которое свободно в обороте и учитывается на отдельном балансе.

По нашему мнению, в настоящее время необходимости сохранения права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования органов публичной власти и казенных учреждений нет, в том числе с учетом обозначенного выше отсутствия правовых оснований для наделения органов публичной власти по общему правилу правами юридического лица. Коль скоро орган публичной власти и казенное учреждение по общему правилу всегда действуют от имени публичного образования и исключительно в его интересах, обязывая публичное образование своими действиями, обособленное имущество для участия в гражданских правоотношениях им не требуется. Обособленное имущество необходимо органу публичной власти и казенному учреждению для осуществления своих функций и полномочий своим персоналом, но отнюдь не для участия в гражданском обороте.

В этой связи принципиально важно понимать, как право оперативного управления появилось (было сформулировано) в конкретных условиях государственной социалистической собственности в рамках именно гражданских правоотношений, и почему эти условия в настоящее время в рамках рыночной и многоукладной экономики отпали. В уже цитированной нами работе «Субъекты гражданского права» С. Н. Братусь отмечал: «До тех пор, пока существует различие между бюджетными и хозрасчетными организациями, а также между государством, как таковым, и его органом, сохранится обособление государственного бюджета от иных финансовых планов социалистического хозяйства и обособление государства, как казны» [1]. Таким образом, право оперативного управления возникло (было сформулировано) советскими цивилистами (прежде всего А. В. Венедиктовым) как следствие обоснования самостоятельности и обособленности личности государственного предприятия (госоргана, учреждения) как коллектива работников, отличного от всего советского народа, поскольку требовалось обеспечить участие такого предприятия (госоргана, учреждения) в гражданском обороте. Необходимо было объяснить, почему государственные органы и предприятия, основанные на социалистической собственности, вступают в гражданско-правовые отношения друг с другом, притом, что их имущество находится в государственной собственности. В противном случае, если рассматривать государственные организации как составные части самого государства, получалось бы, что государство вступает в правовые отношения с самим собой, что абсурдно.

Право оперативного управления было сконструировано советскими юристами в рамках гражданского права, а не административного права в силу объективных причин. Поскольку основой имущественных отношений в советском обществе являлись социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на средства производства (ст. 1 ГК РСФСР 1964 г.), а советское право принципиально

не допускало дуализма публичного и частного права в его «буржуазном» понимании (В.И. Ленин, соч., т. XXIX, с. 419: «мы ничего частного не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»¹), вполне естественно, что оно стремилось регулировать институт государственной собственности и созданный на его основе институт оперативного управления гражданским правом. Безусловное господство социалистической собственности предполагало, что имущественные отношения внутри советского государства, кроме отношений по использованию бюджетных средств, будут регулироваться нормами гражданского права, как и отношения колхозно-кооперативной, личной собственности граждан. Гражданское законодательство России сохранило преемство многих формулировок советского ГК РСФСР при качественном изменении предмета регулирования — соответствующих общественных отношений.

О.С. Иоффе, отстаивая отраслевую принадлежность права оперативного управления к гражданскому праву, отмечал в работе «Развитие цивилистической мысли в СССР (часть II)»: «подобно тому, как всякий вообще юридический факт, порождая субъективное право, не предрешает вопроса о его отраслевой принадлежности, образование права оперативного управления на основе властного предписания также не способно само по себе сообщить ему, наряду с гражданско-правовыми, какие-либо административно-правовые элементы... Будучи субъективным правом в отношениях со всеми третьими лицами, оперативное управление выступает перед государством как обязанность его носителя использовать полученное имущество по назначению, строго сообразуясь с целями своей деятельности и подлежащими реализации плановыми заданиями. Но право, обращенное к одному субъекту, не меняет своей юридической сущности вследствие того, что оно предстает и как обязанность, выполняемая для другого лица... Даже не отказывая оперативному управлению в гражданско-правовой квалификации, нельзя отрицать его практической значимости для других отраслей права, например, для права административного при определении границ дозволенного вмешательства вышестоящих органов в имущественную сферу нижестоящих» [3, с. 365, 366].

Ранее в работе «Правоотношение по советскому гражданскому праву» О.С. Иоффе писал, что «в отношениях различного рода эти органы выступают в своих различных качествах. В административном правоотношении они выступают в качестве органов, осуществляющих функцию организации и управления и подчиняющих себе тех лиц, в отношении которых эта функция осуществляется. В гражданских правоотношениях они выступают в качестве органов, осуществляющих хозяйственную функцию и находящихся в равном юридическом положении с теми лицами, которые вступают с ними в правоотношения по поводу и в процессе осуществления этой функции. Если бы орган, осуществляющий функцию организации и управления, являлся даже носителем обязанности в конкретном административном правоотношении, то поскольку эта обязанность, как и соответствующее ей право другой стороны, имеют своим объектом организационно-управленческую деятельность данного органа, постольку и в этом правоотношении носителем власти является данный орган, а не его управомоченный субъект. Напротив, если бы тот же самый орган являлся носителем обязанности в конкретном гражданском правоотношении, то поскольку эта обязанность, как и соответствующее ей право другой стороны, имеют своим объектом хозяйственную деятельность данного органа, постольку в этом правоотношении отсутствуют элементы власти и подчинения, и оно строится по принципу юридического равенства обоих контрагентов» [3, с. 544–545].

Таким образом, по мнению О.С. Иоффе, хозяйственная деятельность органа предполагает, что в этом правоотношении отсутствуют элементы власти и подчинения,

¹ Цит. по [3, с. 532].

в отличие от административных правоотношений, имеющих своим объектом организационно-управленческую деятельность данного органа. Нетрудно заметить, что О.С. Иоффе разделял организационно-управленческую деятельность госорганов как предмет административно-правового регулирования и хозяйственную деятельность госорганов как предмет гражданско-правового регулирования. Далее О.С. Иоффе пишет: «Таким образом, отношения гражданского права всеми своими элементами отличаются от административных правоотношений. Они отличаются друг от друга: а) по общему характеру построения (отношения равенства; отношения власти и подчинения), б) по субъектному составу (отношения с органом, осуществляющим хозяйственную функцию; отношения с органом, осуществляющим функцию организации и управления), в) по объекту (правоотношения, связанные с хозяйственной деятельностью данного органа; правоотношения, связанные с его организационно-управленческой деятельностью), г) по объему правомочий и обязанностей (обязанность, соответствующая правомочию как притязанию; обязанность, соответствующая правомочию как велению)» [3, с. 545–546]. И далее: «Для определения сферы применения норм гражданско-правового законодательства существенными являются следующие обстоятельства: специфика метода гражданско-правового регулирования, в силу которого гражданское правоотношение выступает в качестве отношения особого структурного типа; объективная природа общественных отношений, обуславливающая возможность применения к ним метода гражданско-правового регулирования; характер материально-обусловленных и сознательно социалистическим государством выдвинутых целей и задач, предопределяющих необходимость применения метода гражданско-правового регулирования к данным общественным отношениям... По принципу гражданского правоотношения строятся социалистические имущественные отношения, а также отношения, связанные с личными неимущественными правами советских граждан. Эти отношения должны строиться по типу гражданского правоотношения, если по своей объективной природе они допускают возможность применения к ним только метода гражданско-правового регулирования. Если же по своей объективной природе они допускают возможность применения к ним не только гражданско-правового, но и административно-правового метода, то они будут строиться по типу гражданского правоотношения, если структурные особенности последнего обеспечивают такое поведение его участников, которое необходимо для разрешения задач, сознательно поставленных социалистическим государством в целях удовлетворения материальных потребностей и интересов советских граждан и всего советского народа» [3, с. 552].

Советская система хозяйства знала два основных вида планирования: бюджетное (именно здесь государство называлось казной и выступало в лице финансовых органов) и не связанное с бюджетом (здесь потребовалось обеспечить выступление в гражданском обороте от своего имени как юридических лиц, наделенных в отношении обособленного имущества правом оперативного управления госорганов и предприятий, которые во исполнение плана заключали гражданско-правовые договоры).

Объективные условия социалистической системы хозяйствования, когда государство являлось основным собственником, предопределили возникновение конструкции права оперативного управления для того, чтобы придать отношениям внутри этой системы характер гражданских правоотношений. Это было сделано для того, чтобы путем децентрализации и придания хозяйственной самостоятельности государственным организациям обеспечить расширенное воспроизводство материальных благ. И постольку, поскольку отношения между госорганами и предприятиями рассматривались в рамках расширения производства материальных благ, прежде всего, как имущественные отношения, их организационно-управленческая сторона была отодвинута на второй план.

Собственно, точка зрения советских цивилистов на право оперативного управления без учета существенно изменившихся объективных экономических отношений

была усвоена и российским гражданским законодательством, поскольку в период принятия Основ гражданского законодательства СССР 1991 г. и Гражданского кодекса РФ государство оставалось крупнейшим и основным собственником. Однако при этом не было учтено и не учитывается, что прямое участие государства в отраслях экономики, не являющихся стратегическими (оборонное производство, атомная и космическая отрасль, транспорт), фактически и юридически сходит на нет. Соответственно, должен быть пересмотрен взгляд на отношения публичной собственности (и на право оперативного управления как их составную часть) и сделан акцент на их управленческую составляющую и связь с бюджетом, что предполагает их регулирование инструментарием публичного права (финансового и административного). Неслучаен высокий удельный вес норм финансового (бюджетного) и административного права в регулировании организационных отношений по использованию публичного имущества. И именно организационные отношения составляют основной объем регулируемых административным и финансовым правом отношений.

По действующему российскому законодательству заключение и оплата *казенным учреждением* государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров (соглашений), подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся *от имени соответствующего публичного образования* (неслучайно наименование разновидности такого государственного учреждения казенным), что не позволяет говорить о самостоятельном участии органа публичной власти и казенного учреждения в гражданском обороте. Право распоряжения средствами бюджета ограничено их целевым назначением (возможностью использовать их только на те цели, которые указаны в законе/решении о бюджете) и необходимостью при заключении контракта следовать требованиям Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹, что практически исключает свободу выбора контрагента по договору. Деятельность органа публичной власти и казенного учреждения осуществляется на основании сметы (документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджета лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения), а казенного (автономного, бюджетного) учреждения — также на основании государственного (муниципального) задания (документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Бюджетную смету утверждает, государственное (муниципальное) задание формирует и утверждает, обеспечивает результативность, адресность и целевой характер бюджетных средств, отвечает от имени соответствующего публичного образования по денежным обязательствам получателей бюджетных средств главный распорядитель бюджетных средств. Если казенному учреждению разрешено осуществлять приносящую доходы деятельность, то полученные от такой деятельности доходы являются доходами бюджета соответствующего публичного образования и распоряжаться ими казенное учреждение не вправе. С учетом этих обстоятельств и санкционировании любых расходов с бюджетными средствами органом казначейства, говорить о том, что орган публичной власти и казенное учреждение самостоятельно распоряжаются доведенными до них средствами бюджета можно только с очень большой натяжкой. Более того, встает вопрос о том, можно ли считать поступающие органу публичной власти и казенному учреждению при исполнении бюджета денежные средства поступающими именно в оперативное управление. Бюджетный кодекс полагать так не дает никаких оснований. Граждан-

¹ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/(дата обращения: 20.02.2021).

ский кодекс в ст. 214, 215 прямо называет средства бюджета имуществом казны. Очевидно и то, что бюджетные средства не могут быть изъяты у органа публичной власти и казенного учреждения как излишние, неиспользуемые либо используемые не по назначению в рамках п. 2 ст. 296 Гражданского кодекса. Тогда получается, что нормы Гражданского кодекса на денежные средства казенных учреждений не распространяются, что не позволяет говорить о едином правовом режиме (праве оперативного управления) денежного и неденежного имущества казенного учреждения. Право оперативного управления Гражданского кодекса распространяется только на иное движимое и недвижимое имущество, на которое в силу п. 4 ст. 123.22 и п. 1 ст. 126 Гражданского кодекса РФ взыскание по обязательствам казенного учреждения обращено быть не может.

В чем же заключается смысл и последствия наделения органа публичной власти и учреждения имуществом на праве оперативного управления (неважно, на основании решения органа публичной власти или по государственному (муниципальному) контракту), а земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования? А единственно в том, что при таком наделении переносится компетенция по обеспечению содержания и использования такого имущества по назначению за счет выделяемых бюджетных средств от одного главного распорядителя средств бюджета другому либо внутри главного распорядителя средств бюджета (между подведомственными ему получателями бюджетных средств — учреждениями). Соответственно, такое перераспределение имеет значение, прежде всего, для планирования бюджета (необходимо предусмотреть в смете казенного учреждения либо плане финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения расходы по содержанию имущества, уплате обязательных платежей).

Закрываемые органом публичной власти или казенным учреждением за счет выделенных бюджетных ассигнований контракты, если иное не предусмотрено решениями о выделении таких бюджетных ассигнований, влекут поступление приобретаемого имущества им в оперативное управление непосредственно, минуя решение собственника как наиболее популярный способ возникновения права оперативного управления (п. 3 ст. 299 Гражданского кодекса).

Имущество на праве оперативного управления, а земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования могут быть использованы исключительно по его целевому назначению в соответствии с уставными видами деятельности учреждения и утвержденными главным распорядителем сметой и государственным (муниципальным) заданием. В этом принципиальное сходство в правовом режиме бюджетных средств и иного имущества публичного учреждения. Различаются только режимы распоряжения. Казенное учреждение не вправе распоряжаться каким-либо способом любым имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления, без согласия собственника. Казенное учреждение, равно как и бюджетное и автономное учреждение, не вправе распоряжаться земельными участками, закрепленными за ними на праве постоянного (бессрочного) пользования, кроме заключения соглашения об установлении сервитута и передачи в безвозмездное пользование гражданину в виде служебного надела (п. 3 ст. 269 Гражданского кодекса).

Поскольку орган публичной власти и казенное учреждение всегда действуют от имени публичного образования (в любых правоотношениях), они реализуют функции и полномочия публичного образования, которое наделяет их и не может не наделять компетенцией, в том числе по осуществлению прав и обязанностей собственника. Компетенция органа публичной власти либо учреждения в отношении поступающего ему имущества как минимум предусматривает обеспечение содержания и использования публичного имущества по назначению, что предполагает:

- владение и пользование публичным имуществом (кроме имущества общего пользования: объекты природопользования, транспортной инфраструктуры и т.п.) для

реализации своей компетенции (уставной деятельности), что проявляется в использовании служащими и работниками имущества для осуществления своих должностных обязанностей, в том числе в качестве материально ответственных лиц;

- заключение соответствующих государственных контрактов по обеспечению технической эксплуатации, поставке энергоресурсов и охране имущества, а также участие в деятельности по управлению многоквартирным домом либо нежилым зданием, в котором несколько собственников (если в оперативное управление поступает жилое или нежилое помещение), соблюдение обязательных требований в отношении имущества;
- защиту имущества от притязаний любых третьих лиц, в том числе в судебном порядке;
- уплату в отношении имущества обязательных платежей (налогов и сборов), что, конечно, по сути своей абсурдно, поскольку происходит перемещение в рамках бюджетной системы бюджетных средств. Это может быть хоть как-то оправданно только в тех случаях, когда налог на имущество и земельный налог, поступающие, соответственно, в бюджет субъекта Российской Федерации и муниципального образования уплачиваются казенными учреждениями, не относящимися к бюджету, в который уплачивается налог.

Соответственно, никакого самостоятельного владения и использования, не говоря уж о распоряжении, обособленным на праве оперативного управления имуществом (права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками) своей властью и в своем интересе у органа публичной власти и казенного учреждения нет. Этот интерес всегда ограничен и является компетенцией органа публичной власти и уставными целями казенного учреждения. Да, орган публичной власти и учреждение, не наделенные специальной компетенцией по управлению и распоряжению публичным имуществом, могут наделяться в отдельных случаях полномочиями по распоряжению публичным имуществом (например, по приватизации жилищного фонда, используемого на основании договора социального найма, либо по отчуждению малоценного имущества). Однако перечень таких случаев носит закрытый характер и ничего не меняет в том, что орган публичной власти и казенное учреждение и в этих случаях всегда действуют от имени и в интересах публичного образования, в том числе в целях реализации предусмотренных законом прав граждан.

Для этого, на наш взгляд, органу публичной власти и казенному учреждению, выступающему от имени соответствующего публичного образования, не нужно ограниченное вещное право оперативного управления и право постоянного (бессрочного) пользования. Достаточно наделение органа публичной власти и казенного учреждения ограниченной компетенцией по управлению публичным имуществом.

Неслучайно таких ограниченных вещных прав, как право оперативного управления и право постоянного (бессрочного) пользования, не знают законодательства романогерманской правовой системы и не знало законодательство Российской империи, которым, тем не менее, было прекрасно известно понятие казны. Остановимся кратко на вопросе обособления частей государственного имущества в связи с понятием казенного имущества, как он решался юристами Российской империи и советского государства.

Продолжение в следующем номере.

Литература

1. Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица). М. : Юрид. изд-во, 1947.
2. Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1914 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.litres.ru/a-elistratov/osnovnye-nachala-administrativnogo-prava/> (дата обращения: 12.03.2021).

3. *Иоффе О. С.* Избранные труды по гражданскому праву. М. : Статут, 2009.
4. *Талапина Э. В., Яковлев В. Ф.* Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125–141.
5. *Шульженко С. И.* Проблемы управления публичным имуществом в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2019. № 2 (122). С. 71–88.

Об авторе:

Шульженко Станислав Игоревич, заместитель начальника межрегионального филиала Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» в г. Санкт-Петербурге, аспирант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); S.Shulgenko@yandex.ru

References

1. Bratus S. N. Legal entities in Soviet civil law (concept, types, state legal entities). M.: Juridical Publishing House, 1947. (In rus).
2. Elistratov A. I. Basic principles of administrative law [Electronic resource]. M., 1914. URL: <https://www.litres.ru/a-elistratov/osnovnye-nachala-administrativnogo-prava/> (In rus).
3. Ioffe O. S. Selected works on civil law. M.: Statute, 2009. (In rus).
4. Talapina E. V., Yakovlev V. F. Legal entities and subjects of public law: in search of legal balance // Journal of Russian Law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2016. N 8. P. 125–141. (In rus).
5. Shulzhenko S. I. Problems of public property management in the Russian Federation // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. N 2 (122). P. 71–88. (In rus).

About the author:

Stanislav I. Shulzhenko, Deputy Head of the Interregional branch of Federal State Institution «Center for ensuring the activities of the Treasury of Russia» in Saint-Petersburg, Graduate Student of North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation); S.Shulgenko@yandex.ru

Эволюция государственного регулирования тарифов в сфере энергетики и ЖКХ на основе перехода к системе умного регулирования

Попов Н. В.

Санкт-Петербургский Государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; 8840812@mail.ru

РЕФЕРАТ

Цель. Анализ эффектов от внедрения цифровых систем ценообразования в энергетической и жилищно-коммунальной отрасли России в рамках реализации концепции новой промышленной революции.

Задачи исследования. Обзор актуальных мировых трендов в энергетической отрасли, выявление способов и инструментов цифровизации тарифного регулирования рынков энергетики и ЖКХ, описание возможных результатов от системной цифровизации тарифного регулирования отрасли.

Методологическая основа исследования. В рамках данной статьи были применены инструменты системного теоретического анализа, протестированы причинно-следственные связи между теоретическими гипотезами и практической реализацией цифровых моделей тарифного регулирования, была проведена качественная оценка эффектов от применяемых теоретических подходов.

Результат исследования. Автором на основе анализа ключевых мировых тенденций на рынке электроэнергетики осмыслена и пошагово оформлена концепция цифровизации российской отрасли электроэнергетики и ЖКХ в части ценообразования. Разработан и описан термин цифровой платформы тарифного регулирования.

Вывод. Цифровизация тарифного регулирования способна создать условия для существенного дерегулирования отрасли, создать условия для развития конкуренции и снижения входных барьеров для новых игроков, как следствие повысив инновационность и инвестиционную привлекательность всей отрасли.

Ключевые слова: устойчивость предприятий, тарифное регулирование, региональная экономика, цифровизация, энергетика, ЖКХ, цифровая платформа тарифного регулирования

Для цитирования: Попов Н. В. Эволюция государственного регулирования тарифов в сфере энергетики и ЖКХ на основе перехода к системе умного регулирования // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 148–157.

Evolution of Tariff Government Regulation in Energy and Communal Markets on the Basis of Smart Regulation System

Nikolai V. Popov

Saint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russian Federation; 8840812@mail.ru

ABSTRACT

The Aim. Analysis of effects according to digital pricing system advent in energy and communal sphere in Russia as a part of new industrial revolution.

Purpose of a research. Review of a current world trends on energy markets, determination of ways and instruments for tariff regulation digital development on the energy and communal markets, definition of possible results from complex digitalization of tariff regulation system.

Methodology of a research. During research of this article were widely applied instruments of complex theoretical analysis, cause-effect relations were tested between theoretical hypothesis and practical realization of digital tariff regulation models.

Result of a research. By the author were written and systematic defined concept of pricing digitalization system on the Russian energy and communal markets according to analysis of main world trends in this economic sphere. The term of digital platform of tariff regulation was developed. **Output.** Digitalization of tariff regulation could develop premises for deregulation of energy and communal spheres in Russia enable the competence development and lower the entrance barriers for new market players what can lead to higher innovation and investment level recruited in these important markets.

Keywords: stability of companies, tariff regulation, regional economics, digitalization, energy and communal markets, digital platform of tariff regulation

For citing: Popov N.V. Evolution of Tariff Government Regulation in Energy and Communal Markets on the Basis of Smart Regulation System // Administrative consulting. 2021. N political 6. P. 148–157.

Актуальные тренды мировой энергетической отрасли

Одним из наиболее значимых трендов в мире в последние годы, по мнению автора, является сокращение выбросов углекислого газа, связанное с решением проблемы глобального потепления. В подтверждение значимости данной проблемы можно привести примеры Киотского протокола и последовавшего за ним Парижского соглашения о климате, подписанного ведущими мировыми странами. Главным источником выбросов в мире является производство электроэнергии, которое производит более половины всех выбросов CO₂ от сжигания ископаемых видов топлива¹.

В целях сокращения выбросов при производстве электроэнергии участники рынка, государственные регуляторы, а также ведущие эксперты в сфере энергоэффективности нашли решения, которые способны привести мировые экономики к значительно более эффективной организации рассматриваемых процессов². Одним из предложенных решений стал переход к умной энергетике. В рамках данной концепции было предложено внедрить системы smart grid, micro grid и систему распределенной генерации, разработано понятие просьюмеров. Данные системы (в частности, smart grid и micro grid) ориентированы на оптимизацию режимов подачи электроэнергии в реальное время, использование моделей прогнозирования спроса, а также использование технологий больших данных и интернета вещей для сокращения потерь электроэнергии при производстве, передаче и потреблении электроэнергии. Кроме того, в процесс обмена электроэнергией гораздо активнее вовлекаются потребители, которые способны сами продавать электроэнергию в пиковые моменты потребления системой (так называемые просьюмеры).

Ведущие европейские страны уже активно внедряют технологии умной энергетики, которые ведут к значительному повышению эффективности работы энергосистем, что, в свою очередь, прямо влияет на конкурентоспособность всей экономики [21; 26 и др.]. Неотъемлемой частью системы умной энергетики является система динамического ценообразования [27, с. 17], когда стоимость электроэнергии в конкретной точке энергосистемы формируется автоматически с учетом модели спроса и предложения, а также с учетом государственной политики по субсидированию зеленой энергетики.

В России с учетом достаточности и низкой внутренней стоимости ископаемых ресурсов стимулов по повышению эффективности работы систем энергоснабжения было исторически значительно меньше. Несмотря на это, всем участникам рынка стало очевидно — появившиеся инновации способны принести не только экологи-

¹ Global CO₂ emissions in 2019 // Международное энергетическое агентство (отчет за 2019 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iea.org/articles/global-co2-emissions-in-2019> (дата обращения: 15.03.2021). С. 17.

² OECD (2002). Productivity Growth and the New Economy, Paris.

ческую пользу, но и дать значительный синергетический эффект [4, с. 14; 5, с. 15; 8], проявляющийся в снижении стоимости электроэнергии, повышении прозрачности тарифообразования, развитии конкуренции и росте доступности и скорости подключения к централизованной системе распределения электроэнергии новых потребителей. В этой связи Министерством энергетики РФ была разработана стратегия «Энерджинет»¹, согласно которой до 2035 г. в России должны быть внедрены все перечисленные элементы умной энергетики, включая либерализацию системы ценообразования электроэнергии.

Безусловно, повышение эффективности систем, в том числе производства энергоресурсов, начинается с технологии [7; 9; 11; 20]. Умные сети (smart grid) включают в себя в первую очередь использование новых материалов электросетей, цифровые счетчики, трансформаторные подстанции нового поколения, различные дистанционные датчики аварийности и утечек, которые позволяют построить цифровой профиль всей системы, осуществлять единую автоматизированную диспетчеризацию системы. Только после внедрения вышеописанных новых материалов и элементов появляется возможность применять технологии больших данных и искусственного интеллекта для саморегуляции системы, ее балансировки в режиме реального времени [19, с. 16; 23; 25, с. 17]. Уже после автоматизации технологических процессов появляется возможность построить новые, более справедливые системы определения цены энергоресурсов в конкретной точке потребления.

Все вышеописанное касается не только рынка электроэнергии, но и рынков тепловой энергии, водоснабжения и водоотведения, газоснабжения, рынка обращения с отходами. Рынку электроэнергетики уделяется особое внимание мирового сообщества ввиду наибольшего вовлеченного объема финансовых ресурсов и наиболее значимых с глобальной точки зрения экологических последствий генерации электроэнергии (совокупные инвестиции в энергетику и повышение энергетической эффективности экономики могут составить более 48 трлн долл. до 2035 г.)². Очевидно, что решения, применяемые на рынке электроэнергии, впоследствии будут применяться и на иных, менее крупных рынках жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Цифровизация в энергетической сфере также поощряется в рамках национальной программы «Цифровая экономика» до 2024 г.³

Анализ системы регулирования цен (тарифов) на электроэнергию и услуги ЖКХ в России

На сегодняшний день в России действует развитая система государственного регулирования цен на электроэнергию и другие продукты и услуги ЖКХ. Это обусловлено несколькими факторами:

- 1) политические причины (сдерживание цен, чтобы показать внимание к гражданам РФ и их расходам)⁴;

¹ Дорожная карта Энерджинет // Национальная технологическая инициатива 20.35 [Электронный ресурс]. URL: <https://nti2035.ru/markets/energynet> (дата обращения: 10.03.2021). С. 14.

² Доклад Министра энергетики РФ А.В. Новака на первой встрече министров энергетики стран-участниц «Группы Двадцати» // Министерство энергетики РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/4557> (дата обращения: 15.03.2021). С. 15.

³ Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» 2019–2024 // Министерство цифрового развития, связи и массовой коммуникации Российской Федерации. С. 15; Атлас сквозных технологий цифровой экономики России, АНО «Цифровая экономика», 2019 г. С. 15; Национальный индекс развития цифровой экономики ЦК ЦЭ ГК Росатом (декабрь 2018 г.). С. 15.

⁴ Дорожная карта Энерджинет // Национальная технологическая инициатива 20.35 [Электронный ресурс]. URL: <https://nti2035.ru/markets/energynet> (дата обращения: 10.03.2021). С. 16.

- 2) наличие большого количества монополий и изолированных рынков, где не может быть конкуренции (исключение монопольной дискриминации потребителей);
- 3) важность рынков для стабильности экономики (в целях контроля инфляции, а также уровней износа и аварийности снабжающего оборудования).

Очевидно, что в России в скором времени будут внедряться все вышеперечисленные элементы умной энергетики. В этой связи возникает проблема использования устоявшихся способов государственного регулирования цен и сдерживания модернизации системы из-за неэффективности процессов ценообразования. Иными словами, сложившаяся регуляторная среда может не успевать за технологической эволюцией регулируемых рынков и будет создавать барьеры для внедрения новых, более эффективных технологий [9, с. 15; 15, с. 16].

Сегодняшняя система регулирования строится преимущественно на затратном методе формирования тарифов¹. Данный метод предполагает установление тарифов путем аудита затрат ресурсоснабжающих компаний. Система регулирования цен (тарифов) на основе затрат имеет следующие отрицательные стороны в условиях активной модернизации рынков.

1. Отсутствие стимулов к оптимизации затрат. Чем выше тариф — тем выгоднее энергоснабжающей компании работать. В этой связи энергетическим компаниям незачем повышать эффективность своей работы и экономить — это может обернуться падением тарифа и снижением выручки компании.
2. Трудозатратность процесса установления цен для крупных компаний, ведущих различные, в том числе нерегулируемые виды деятельности (необходимо корректно распределить затраты между видами деятельности). Затратный способ ценообразования стимулирует компании за счет регулируемых видов деятельности повышать конкурентоспособность нерегулируемых видов деятельности (определяя на первые большую часть расходов на содержание аппарата управления, «раздувая» штат и т. д.).
3. Противоречивость целей регулирования на уровне субъекта РФ и на федеральном уровне. Для региона важно иметь обновленную и надежно работающую инфраструктуру (отсутствие затяжных аварий на инфраструктуре жизнеобеспечения граждан — KPI (ключевой параметр эффективности) руководителя региона). Для федерального органа исполнительной власти в лице Федеральной антимонопольной службы РФ необходимо не допустить роста расходов граждан выше предельно установленного индекса. В итоге получается, что регион вынужден искать дополнительные источники финансирования для субсидирования инвестиций в инфраструктуру, отвлекая средства с иных форм поддержки граждан (возможно, более необходимых конкретным незащищенным социальным группам).

В совокупности данные аргументы ведут к главному — торможению процесса внедрения инноваций [2; 3, с. 14] в энергетическую отрасль и повышению роли монополий в реализации стратегии развития энергетических рынков (снижению саморегуляции рынка).

Способы цифровизации тарифного регулирования в России — эффекты и ограничения

На основании изложенного в предыдущих разделах данной статьи необходимость цифровизации тарифного регулирования рынков энергетики и ЖКХ является очевидной. Данный процесс должен происходить постепенным эволюционным путем с целью минимизации рисков снижения устойчивости участников энергетического

¹ Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 (ред. от 05.09.2019, с изм. от 30.04.2020) «О ценообразовании в сфере теплоснабжения». С. 15.

рынка и снижения вероятности перебоев в снабжении ресурсами населения и промышленности. В этой связи предлагается разделить цифровизацию тарифного регулирования на несколько этапов [22, с. 16; 24, с. 17].

1. Автоматизация текущей системы тарифного регулирования.
2. Переход от регулирования на основе затрат к регулированию на основе модели спроса — предложения, включая население. Внедрение централизованных систем динамического ценообразования с появлением регулируемых цен на отпуск ресурсов от потребителей в систему (внедрение в регулируемое поле понятия «просьюмер», что означает — каждый потребитель может продать излишек своей электроэнергии).
3. Существенная дерегуляция рынка с использованием технологий больших данных, интернета вещей и искусственного интеллекта. Внедрение платформенных решений, способных к саморегуляции и обеспечению равного доступа в систему ее участникам.

Говоря о первом этапе цифровизации тарифного регулирования (автоматизация), необходимо выделить главную цель и необходимые шаги для ее достижения. Целью автоматизации текущей системы регулирования является минимизация человеческого фактора в расчете тарифов (повышение прозрачности системы расчетов), а также рост долгосрочности планирования (прогнозируемости) тарифов. Для реализации данной цели необходимы следующие шаги:

- 1) стандартизация вариантов утверждения затрат ресурсоснабжающих компаний в зависимости от типа используемого оборудования, используемых факторов производства (труд, земля и капитал) и уровня износа системы (необходимости проведения модернизации) — внедрение эталонных затрат¹;
- 2) автоматизация процесса расчета и подготовки обосновывающих документов к тарифным решениям органов регулирования. Процесс расчета должен быть в максимальной степени автоматизирован. Уже сегодня все отчетные данные регулируемых организаций можно собрать воедино в электронном виде в едином формате из различных учетных систем (1С, SAP и прочие). Автоматизация учета данных регулятором позволит избежать манипуляций с ними со стороны как ресурсоснабжающих компаний, так и регулирующих органов, что приведет к повышению обоснованности установленных цен и повышению уровня доверия потребителей к установленным ценам (тарифам). Кроме того, формулы расчета цен (тарифов) на услуги ЖКХ должны быть жестко зафиксированы в программном обеспечении органов регулирования цен (не должно быть возможности появления «случайных» чисел и некорректных формул в расчете тарифа);
- 3) построение среднесрочных (3 года) и долгосрочных (5–7 лет) моделей тарифного регулирования на стороне субъекта РФ. Построение подобных моделей позволит эффективно планировать бюджетные субсидии на модернизацию инфраструктуры (сделает их более адресными и обоснованными); прогнозируемые тарифы для регулируемых организаций позволят эффективнее планировать свою деятельность, в том числе в рамках действующих тарифов увеличивать качество и продуктивность работы, понимая, что экономия от собственной эффективности останется внутри компании;
- 4) внедрение уже имеющихся IT-инструментов по ускорению документооборота и формированию обосновывающих материалов к установлению цен в автоматическом режиме. Данный шаг позволит снять рутинную работу по подготовке документов с экспертов регулирующих органов и позволит сфокусироваться на более глубоком анализе затрат регулируемых организаций.

¹ Федеральная антимонопольная служба РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/news/28597> (дата обращения: 15.03.2021).

По нашему мнению, все перечисленные шаги позволят сделать процесс установления цен более предсказуемым и стабильным. Также прозрачная система тарифного регулирования позволит привлечь интерес инвесторов к новым вложениям в сферу энергетики, что неминуемо приведет к внедрению новых технологий при генерации и передаче ресурсов ЖКХ, что, в свою очередь, позволит снизить глобальные углеродные выбросы от производства этих ресурсов. Стоит отдельно подчеркнуть, что для выполнения первого этапа (автоматизации тарифного регулирования) не требуется изобретать какие-либо инновационные IT-системы. Необходимо лишь применить уже существующие решения, адаптировав их для целей тарифного регулирования.

Что касается второго этапа цифровизации — регулирования рынков на основе модели спроса и предложения, — то здесь стоит обратить внимание на опыт европейских стран, в первую очередь, скандинавских, как лидеров по внедрению инноваций в ценообразовании в энергетической сфере. Главный принцип, заложенный в основу тарифного регулирования в скандинавских странах, — потребитель должен иметь выбор источника энергоснабжения (теплоснабжения)¹. Следуя данному принципу, а также экологической доктрине Европейского союза, государственная политика направлена на введение повышенной платы (налога) за выбросы CO₂ поставщикам электрической и тепловой энергии, работающим на ископаемых ресурсах и одновременному субсидированию генерации, работающей на биотопливе и возобновляемых источниках энергии. Данная плата не фиксирована и вариативна в зависимости от рыночной конъюнктуры.

Этот демпфирующий механизм приводит к выравниванию конечной цены энергии в определенном ценовом коридоре, в рамках которого и происходит конкуренция производителей за потребителя. На стороне потребителя созданы механизмы по беспрепятственной смене поставщика в зависимости от потребностей клиента. Механизм на стороне потребителя представляет собой платформу по выбору поставщика ресурса через сбытовые компании, которые предлагают клиентам гибкий выбор тарифных опций и лимитов потребления в зависимости от потребности клиента (по аналогии с рынком мобильной связи). К примеру, если клиент предпочитает использовать экологически чистую энергию, — он может выбрать вариант энергии, выработанной определенным способом (например, при помощи гидроэлектростанций). Если клиент считает нецелесообразным проведение централизованного отопления, он может от него отказаться в пользу электрического отопления с выбором соответствующих тарифных опций, направленных на потребление как на нужды освещения, так и на нужды отопления. При этом на стороне потребителя есть ряд ограничений по частоте смены поставщика энергии и стоимости потребления в периоды пиковых нагрузок (аналог ставок день/ночь в России).

Данная система позволяет создать конкурентную среду на рынке электроэнергии и тепловой энергии, что в конечном счете приводит к балансировке спроса и предложения. Генераторы стремятся оптимизировать свои затраты, чтобы быть конкурентоспособными, а потребители имеют возможность снижения своих затрат при «удобном» для системы распределения энергии режиме потребления. Безусловно, для реализации подобной модели в России необходимы значительные изменения в законодательной среде [3, с. 14; 12, с. 15; 14, с. 16]. Однако при наличии данных издержек создание конкурентной и открытой для выбора среды создаст большой импульс для притока частных инвестиций в энергетический сектор, который создаст прослойку новых игроков, гораздо более эффективных по сравнению с государственными и окологосударственными монополиями.

¹ District heating statistics // Finnish Energy (ET) [Электронный ресурс]. URL: https://energia.fi/en/statistics/district_heating_statistics (дата обращения: 15.03.2021). С. 17.

Наконец, третий этап цифровизации предполагает создание кроссплатформенных решений [11, с. 15], позволяющих напрямую взаимодействовать устройствам потребления и генерации энергии между собой (по принципу технологии интернета вещей). Первые формы данного взаимодействия уже существуют между крупными промышленными производствами и объектами генерации. Крупные фабрики и заводы ежедневно дают заявки на почасовое потребление с целью получения необходимого объема энергии в конкретный час рабочего дня. Генерирующие компании, в свою очередь, планируют выработку объема электроэнергии к определенному времени в соответствии с потребностями данных предприятий.

При использовании технологии интернета вещей подобные «заявки» уже сейчас могут направлять даже самые простые бытовые предметы (например, чайник) при ретроспективном анализе потребления электроэнергии его пользователем. При соединении в единую систему всех приборов потребления и генерации станет возможным создание динамической саморегулируемой системы ценообразования — цифровой тарифной платформы, которая будет подобно бирже определять стоимость электроэнергии в каждый момент времени, в каждой точке потребления (хабе распределения электроэнергии (подстанции)) [1, с. 14; 13, с. 16]. При наличии цели оптимизации затрат на электроэнергию и тепловую энергию на стороне потребителя внутридомовые приборы потребления будут предлагать оптимальный способ их использования (используя технологию искусственного интеллекта). Тогда уйдет проблема пикового потребления и не будет необходимости строить дополнительные генерирующие мощности, а, наоборот, мощности высвободятся и их можно будет направить на присоединение новых абонентов.

Таким образом существенно оптимизируются затраты потребителя, снизится общая выработка энергии и, как следствие, будут значительно снижены выбросы в окружающую среду (будет достигнута цель Парижского соглашения о климате). При этом все же стоит сказать о необходимости сохранения ситуативной возможности регулирования рынков в случае дискриминации потребителей (антимонопольное регулирование). Оценить возможную рыночную власть платформ на сегодняшнем этапе является достаточно затруднительной задачей. Однако текущее положение дел в наиболее цифровизированных отраслях экономики показывает, что платформы начинают обладать существенной рыночной силой и могут оказывать влияние на формирование конечных цен для потребителей. Вследствие этого необходимым является допущение возможности ситуативного антимонопольного регулирования со стороны государства в такой системообразующей отрасли, как энергетика и ЖКХ.

Выводы

Проанализировав ключевые тренды в сфере цифровизации энергетической отрасли, а также систему тарифного регулирования энергетики и ЖКХ в России, автор приходит к следующим выводам:

- в современной мировой экономической среде сформировался масштабный пул инноваций (как технологических, так и экономических), способных привести рынок энергетики в новое состояние¹. Созданы предпосылки для перехода на новый экономический уклад рынка энергетики и ЖКХ в соответствии с концепцией новой (4-й) промышленной революции по К. Швабу [16, с. 17];
- существующая система тарифного регулирования не позволяет в полной мере реализовать потенциал применения новых технологий ввиду отсутствия методо-

¹ Четвертая технологическая революция — J&P опубликовали исследование о Промышленном Интернете [Электронный ресурс]. URL: <http://d-russia.ru/chetvertaya-technologicheskaya-revoluciya-jp-opublikovali-issledovanie-o-promyshlennom-internete.html> (дата обращения.: 12.04.2021). С. 17.

логических стимулов для развития конкуренции, что снижает эффективность работы рынков. В этой связи необходима институциональная трансформация для перехода на новый уровень регулирования, основанная на применении новых платформенных технологий [10, с. 15].

С учетом изложенного автор предлагает систему мер по эволюционному переходу системы тарифного регулирования, основанную на цифровой тарифной платформе. Данная система предполагает первичную автоматизацию расчетных процессов в рамках существующей системы регулирования, затем существенное увеличение сроков и прогнозируемости установления тарифов (на срок более пяти лет) и, наконец, переход на регулирование тарифов в рамках установления предельных цен, а также установления ценового коридора, в рамках которого будут созданы условия для развития конкурентной борьбы.

Реализация перехода на новую систему тарифного регулирования в энергетике и ЖКХ позволит существенно снизить транзакционные издержки всей экономики [17; 18, с. 16] ввиду вовлеченности энергетических предприятий практически в каждую цепочку создания стоимости в экономической жизни, позволит сделать отрасль энергетики и ЖКХ гораздо более прозрачной и эффективной, даст возможность данным отраслям развить смежные отрасли экономики (производство энергетического оборудования, цифровые ИТ-решения, а также производство новых материалов и комплектующих). Развитие смежных отраслей способно, в свою очередь, повысить общий экспортный потенциал российской экономики.

Литература

1. *Аматова Н. Е.* Социальные последствия внедрения NBIC-технологий: риски и ожидания // *Universum: общественные науки.* 2014. № 8 (9). С. 3.
2. *Глазьев С. Ю.* Возможности и ограничения социально-экономического развития России в условиях структурных изменений в мировой экономике (доклад) / Отделение общественных наук РАН, Национальный институт развития. М., 2008.
3. *Дежина И., Киселева В.* «Тройная спираль» в инновационной системе России // *Вопросы экономики.* 2007. № 12. С. 123–135.
4. *Доси Дж., Нельсон Р.* Введение в эволюционную экономическую теорию // *Хрестоматия по эволюционной экономической теории.* Вып. 1 / сост. Макашева Н.А., Кюнцель С.В., Пономарев А.Е. М. : ГУ — ВШЭ, 2005. С. 65–87.
5. *Егоров Е. Г., Бекетов Н. В.* Научно-инновационная система региона: структура, функции, перспективы развития. М. : Academia, 2002.
6. *Иванова Н.* Национальные инновационные системы // *Вопросы экономики.* 2001. № 7. С. 55–59.
7. *Кун Т.* Структура научных революций. М. : Прогресс, 1977.
8. *Львов Д. С., Глазьев С. Ю.* Теоретические и прикладные аспекты управления НТП // *Экономика и математические методы.* 1986. № 15. С. 793–804.
9. *Нельсон Р., Уинтер С.* Эволюционная теория экономических изменений: пер. с англ. М. : Дело, 2002.
10. *Новикова Е. С., Сигарев А. В.* О цифровых платформах в современной экономике // *Путеводитель предпринимателя.* 2018. № 40. С. 204–211.
11. *Перес К.* Технологические революции и финансовый капитал. Динамика пузырей и периодов процветания / пер. с англ. Ф. В. Маевского. М. : Дело АНХ, 2011.
12. *Полтерович В. М.* Трансплантация экономических институтов // *Экономическая наука современной России.* 2001. № 3. С. 24–50.
13. *Прайд В., Медведев Д. А.* Феномен NBIC-конвергенции. Реальность и ожидания // *Философские науки.* 2008. № 1. С. 97–116.
14. *Скоробогатов А. С.* Институциональная экономика : курс лекций. СПб. : ГУ — ВШЭ, 2006.
15. *Туган-Барановский М. И.* Периодические промышленные кризисы. 4-е изд. М., 1913.
16. *Шваб К.* Четвертая промышленная революция : пер. с англ. М. : Издательство «Э», 2017.
17. *Шумпетер Й. А.* Теория экономического развития. М. : Прогресс, 1982.
18. *Эггертссон Т.* Экономическое поведение и институты. М. : Дело, 2000.

19. Юдина Т. Н., Гелисханов И. З. «Экономика данных»: Big Data, Цифровые платформы и цифровая рента // Труды научно-практической конференции с международным участием, Санкт-Петербург, 17–21 мая 2018 г. / под ред. А. В. Бабкина. СПб. : Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, 2018. С. 218–226.
20. Яковец Ю. В. Наследие Н. Д. Кондратьева: взгляд из XXI века. М. : МФК, 2001.
21. Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation // Michael E. Milakovich, 2011
22. Digital illusions // Harvard business review Russia / Kirill Tuishev. 2018. No. 7. P. 55–60.
23. Global energy and materials. How digitalization will help Germany's energy sector for the future // McKinsey Business reporter / Jörn Kupferschmidt, Sebastian Overlack, Bastian Schröter, and Alexander Weiss. 2018. No. 5. P. 1–20.
24. How Russia can build its innovative economy // Vestnik McKinsey / Vitaly Klintsov, Elena Kuznetsova, Vladimir Chernyavsky. 2010. No. 21.
25. *Machine*, Platform, Crowd: Harnessing Our Digital Future // MIT Digital / Andrew McAfee and Erik Brynjolfsson, 2017.
26. No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends // McKinsey Global Institute / Richard Dobbs, Dr. James Manyika and Dr. Jonathan Woetzel, 2018.
27. Platform revolution // MIT IDE Research with MIT Media Labs' / Geoffrey Parker, Marshall Van Alstyne, Sangeet Choudary, 2016.

Об авторе:

Попов Николай Викторович, аспирант 3-го курса Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), Генеральный директор ООО «ЛСР. Энерго»; 8840812@mail.ru

References

1. Amatova N. E. Social consequences of the introduction of NBIC technologies: risks and expectations // Universum: social sciences [Universum: obshchestvennye nauki]. 2014. No. 8(9). P. 3. (In rus).
2. Glazyev S. Yu. Opportunities and restrictions on the socio-economic development of Russia in the conditions of structural changes in the world economy (report) / Department of Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, National Development Institute. M., 2008. (In rus).
3. Dezhina I., Kiseleva V. "Triple spiral" in the innovative system of Russia // Economic issues [Voprosy ekonomiki]. 2007. No. 12. P. 123–135. (In rus).
4. Dosi G., Nelson R. Introduction to Evolutionary Economic Theory // Chrestomathy on Evolutionary Economic Theory. V. 1 / comp. Makasheva N. A., Kyunzel S. V., Ponomarev A. E. M.: HSE, 2005. P. 65–87. (In rus).
5. Egorov E. G., Beketov N. V. Scientific and innovative system of the region: structure, functions, development prospects. M.: Academia, 2002. (In rus).
6. Ivanova N. National innovation systems // Economic issues [Voprosy ekonomiki]. 2001. No. 7. P. 55–59. (In rus).
7. Kuhn T. Structure of scientific revolutions. M.: Progress, 1977. (In rus).
8. Lvov D. S., Glazyev S. Yu. Theoretical and applied aspects of STP management // Economics and mathematical methods [Ekonomika i matematicheskie metody]. 1986. No. 15. P. 793–804. (In rus).
9. Nelson R., Winter S. Evolutionary theory of economic change: translation from English. M.: Delo, 2002. (In rus).
10. Novikova E. S., Sigarev A. V. On digital platforms in modern economics // Entrepreneur's Guide [Putevoditel' predprinimatel'ya]. 2018. No. 40. P. 204–211. (In rus).
11. Perez C. Technological revolutions and financial capital. Dynamics of bubbles and periods of prosperity / translation from English F. V. Mayevsky. M.: Delo, 2011. (In rus).
12. Polterovich V. M. Transplantation of economic institutions // Economic science of modern Russia [Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii]. 2001. No. 3. P. 24–50. (In rus).
13. Pride V., Medvedev D. A. Phenomenon of NBIC-convergence. Reality and Expectations // Philosophical Sciences [Filosofskie nauki]. 2008. No. 1. P. 97–116. (In rus).
14. Skorobogatov A. S. Institutional economics: course of lectures. St. Petersburg: HSE, 2006. (In rus).

15. Tugan-Baranovsky M.I. Periodic industrial crises. 4th ed. M., 1913. (In rus).
16. Schwab K. The Fourth Industrial Revolution: translate from English M.: Publishing House "E", 2017. (In rus).
17. Schumpeter J.A. Theory of Economic Development. M.: Progress, 1982. (In rus).
18. Eggertsson T. Economic behavior and institutions. M.: Delo, 2000. (In rus).
19. Yudina T.N., Geliskhanov I.Z. "Data Economics": Big Data, Digital Platforms and Digital Rent // Proceedings of a Scientific and Practical Conference with International Participation, St. Petersburg, May 17-21, 2018 / edited by A.V. Babkin. St. Petersburg Polytechnic University Peter the Great, 2018. P. 218–226. (In rus).
20. Yakovets Yu. V. Heritage N.D. Kondratiev: a look from the 21st century. M.: IFC, 2001. (In rus).
21. Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation // Michael E. Milakovich, 2011
22. Digital illusions // Harvard business review Russia / Kirill Tuishev. 2018. No. 7. P. 55–60.
23. Global energy and materials. How digitalization will help Germany's energy sector for the future // McKinsey Business reporter / Jörn Kupferschmidt, Sebastian Overlack, Bastian Schröter, and Alexander Weiss. 2018. No. 5. P. 1–20.
24. How Russia can build its innovative economy // Vestnik McKinsey / Vitaly Klintsov, Elena Kuznetsova, Vladimir Chernyavsky. 2010. No. 21.
25. Machine, Platform, Crowd: Harnessing Our Digital Future // MIT Digital / Andrew McAfee and Erik Brynjolfsson, 2017.
26. No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends // McKinsey Global Institute / Richard Dobbs, Dr. James Manyika and Dr. Jonathan Woetzel, 2018.
27. Platform revolution // MIT IDE Research with MIT Media Labs' / Geoffrey Parker, Marshall Van Alstyne, Sangeet Choudary, 2016.

About the author:

Nikolai V. Popov, Graduate Student of St. Petersburg State University (St. Petersburg, Russian Federation), General Director of LLC LSR. Energo; 8840812@mail.ru

Применение технологий виртуальной реальности (VR) в менеджменте и образовании

Соснило А. И.^{1, 2}

¹Финансовый университет при Правительстве РФ (Санкт-Петербургский филиал), Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики (НИУ ИТМО); a_sosnilo@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье анализируется иммерсивное образование, технологии дополненной и виртуальной реальности и формы их применения в современных экономических условиях как за рубежом, так и в России. Сформулированы преимущества и недостатки применения данных технологий, сдерживающие факторы их развития. Обосновываются причины и факторы, влияющие на применение данных технологий в менеджменте и образовании. Изучено изменение интереса к понятию «виртуальная реальность» по поисковым запросам сервиса Google trends. Проведено обобщение практики применения инструментов AR/VR в менеджменте и образовательном процессе. Проанализированы статистические данные по перспективам развития мирового рынка технологий виртуальной и дополненной реальности. Обобщена отечественная практика развития проектов и платформ в сфере AR/VR. Сформулированы предложения по развитию иммерсивных технологий в образовании и бизнесе.

Ключевые слова: иммерсивные технологии, иммерсивное образование, менеджмент, виртуальная реальность, дополненная реальность, AR/VR

Для цитирования: Соснило А. И. Применение технологий виртуальной реальности (VR) в менеджменте и образовании // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 158–163.

Application of Virtual Reality (VR) Technologies in Management and Education

Andrei I. Sosnilo^{1, 2}

¹Financial University under the Government of the Russian Federation (Saint-Petersburg branch), Saint-Petersburg, Russian Federation

²ITMO University, Saint-Petersburg, Russian Federation; a_sosnilo@mail.ru

ABSTRACT

The article analyzes immersive education, augmented and virtual reality technologies and their forms of application in modern economic conditions both abroad and in Russia. Advantages and disadvantages of application of these technologies and constraints of their development are outlined. Reasons and factors influencing the application of these technologies in management and education are justified. We studied the change in interest in the concept of “virtual reality” according to the search queries of the Google trends service. The practice of AR/VR tools application in management and educational process was summarized. Statistics on the prospects for the development of the global market for virtual and augmented reality technologies were analyzed. The domestic practice of development of AR/VR projects and platforms is summarized. Proposals for the development of immersive technologies in education and business are formulated.

Keywords: immersive technologies, immersive education, management, virtual reality, augmented reality, AR/VR

For citing: Sosnilo A. I. Application of Virtual Reality (VR) Technologies in Management and Education // Administrative consulting. 2021. N 6. P. 158–163.

Технологии виртуальной реальности относятся к иммерсивному обучению, т. е. обучению, создающему «эффект присутствия» с использованием технических устройств виртуальной и дополненной реальности. Спектр применения технологий виртуальной реальности очень широк, поскольку данные технологии могут быть использованы как для детей младшего возраста, так и для обучения студентов, сотрудников компаний и людей «серебряного возраста».

В образовании происходит постепенная революция, все большее число образовательных учреждений переходит к использованию иммерсивного образования. Главный спрос на сегодняшний момент создают корпорации и средний бизнес, поскольку чаще всего они готовы к более значительным вложениям на эти цели. Тысячи компаний по всему миру начали обучать своих сотрудников с использованием VR технологий, а сами руководители учатся взаимодействовать с сотрудниками, клиентами, проводить переговоры и выступления, оттачивая свои soft skills.

Применение технологии обладает широким спектром преимуществ, но также имеет и ряд недостатков, ограничивающих широкое распространение и быстрое масштабирование использования технологии.

Среди преимуществ можно выделить: полное погружение в процесс обучения, «эффект присутствия»; наглядность и яркость ощущений; интерактивность; облегчение понимания и упрощение восприятия; использование зрительных и слуховых каналов восприятия; использование вестибулярного аппарата; повышение сосредоточения, уменьшение возможности отвлекаться, заниматься побочными занятиями, отвлекаться на общение; возможность упрощённого восприятия сложных объектов; возможность масштабировать, вращать, собирать и разбирать на составные элементы сложные объекты; возможность проводить групповую работу и взаимодействие; возможность геймификации образования; возможность многократного повтора информации и тренировки навыков для полного усвоения; возможность масштабирования контента (на все школы и вузы региона, страны, подразделения компании и пр.).

По конусу обучения Э. Дейла выполнение действия повышает уровень запоминания до 90%, что и позволяет сделать технологии виртуальной реальности (рис. 1).

Сдерживающими факторами являются: дороговизна создания контента; затраты на использование лицензионного программного обеспечения; относительно высокая цена шлемов виртуальной реальности; небольшой объем уже готового контента в виртуальной реальности; необходимость навыков программирования для создания контента; дороговизна создания кастомизированного контента; нагрузка на глаза и вестибулярный аппарат; отсутствие квалифицированных преподавателей, обладающих навыками создания и использования контента.

ABI Research заявляет, что мировой рынок VR технологий составит к 2022 г. 5–6 млрд долл., и это только корпоративный рынок¹.

В России успешные образовательные VR проекты реализовали Сбер, Норильский никель, Сибур, РЖД, Газпромнефть, Сургутнефтегаз, М-Видео, Ростелеком, Yota, X5 Retail Group и др. Такой подход позволяет существенно ускорить обучение и сделать его наглядным. Происходит снижение затрат на обучение, так как стоимость проведения тренингов составляет значительную сумму, которую приходится платить регулярно. С внедрением VR задачи обучения передаются виртуальному ассистенту, компании оцифровывают свои бизнес-процессы для ввода в курс дел новых сотрудников.

В сервисе Google trends по поисковым запросам сохраняется устойчивый интерес, среди регионов с наибольшим числом запросов на первые места вышли страны с одним из самых высоких уровней образования в мире (рис. 2).

¹ Официальный сайт компании ABI research. URL: <https://www.abiresearch.com/press/enterprise-virtual-reality-training-services-gener/> (дата обращения: 15.01.2021).

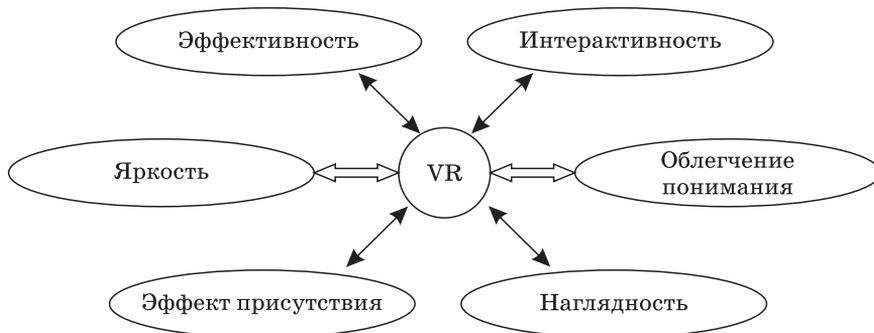


Рис. 1. Схема преимуществ технологий виртуальной реальности (составлено автором)
 Fig. 1. Virtual reality technology benefit diagram

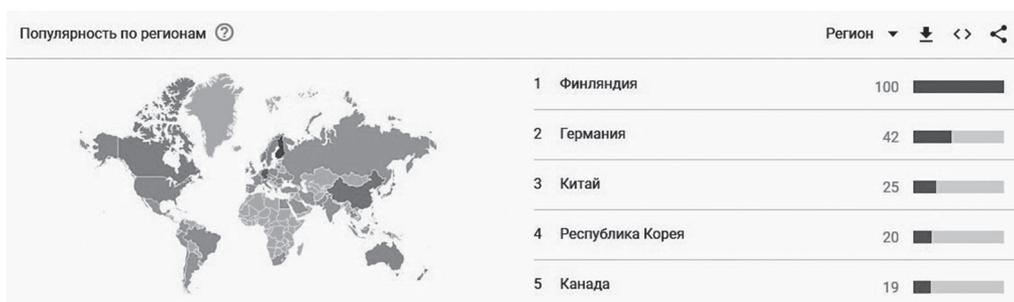


Рис. 2. Сервис Google trends, аналитика популярности по регионам по поисковому запросу «VR»
 Fig. 2. Google trends service, popularity analytics by region according to the search query “VR”

В разных образовательных сферах VR позволяет реализовать свои преимущества перед традиционными методами обучения. Например, в сфере здравоохранения существует множество образовательных программ, где дистанционное обучение мало применимо: хирургия, зубное протезирование и пр. VR же позволяет осуществлять обучение в том числе частично с применением дистанционной формы без потери качества и даже с ростом эффективности обучения.

На сегодня создаются как 3D модели органов человеческого тела, так и разрабатываются новые методики для отработки практических навыков, такие как «операционный театр», который позволяет студентам разбирать сложные операции без перехода к практике на физических объектах и при этом существенно улучшать свои навыки, не причиняя вреда живым организмам. Это, в свою очередь, позволит приступить к практике на физических объектах уже на качественно новом уровне подготовки. За рубежом уже созданы приложения для изучения анатомии человека: Human Anatomy VR и 3D Organon Anatomy.

Отечественная компания Visual Science реализовала проект по визуализации научно достоверных биологических 3D объектов в сфере науки, фармацевтики, медицины.

В рамках проекта были созданы 3D научно достоверные модели вирусов (рис. 3), выпущена серия образовательных плакатов с дополненной реальностью.

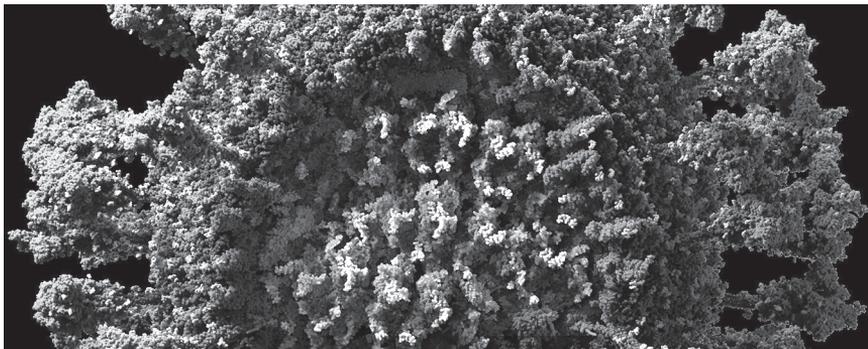


Рис. 3. Иллюстрация научно достоверной 3D модели вируса SARS-Cov-2 от компании Visual Science

Fig. 3. Illustration of a scientifically reliable 3D model of the SARS-Cov-2 virus from Visual Science

Источник: Официальный сайт компании Visual Science. URL: <https://visual-science.com/ru/> (дата обращения: 12.01.2021).

Компания Digital Media Lab создала симулятор в виртуальной реальности, в котором студенты могут обучиться проведению анализов, проводимых в реальных виртуальных исследовательских лабораториях¹. Перейдя по ссылке в списке литературы можно ознакомиться с коротким видео о деталях использования тренажера.

Кроме использования 3D виртуальных объектов и локаций, с применением VR шлемов просто погрузиться в видео на 360 градусов, когда картинка может окружать вас со всех сторон и можно получить опыт пространственного нахождения в конкретном месте, будь то Египетские пирамиды, собор Святого семейства в Барселоне или Кижи. Ряд разработчиков в настоящее время дают возможность скачивания таких видео на сервисе YouTube. В частности, на платформе My Way VR можно скачать несколько десятков высококачественных видеороликов². В рамках изучения астрономии можно посмотреть видео о млечном пути, снятое в России, на географии осмотреть несколько городов мира, по истории искусств или культурологии — виртуально посетить несколько музеев, по биологии – поплавать в океане вместе с дельфинами. Этот опыт будет намного ярче для обучающихся, чем просто традиционная лекция даже с использованием мультимедиа.

Также отдельным направлением развития VR является создание виртуальных лекций на различных платформах. Среди них можно выделить: Rumii, Anyland, NeosVR и др., большинство из разработчиков предоставляют доступ к данным по модели подписки.

Появляются узкоспециализированные платформы, такие как Altospace или Vtime, которые направлены на изучение иностранных языков. В большинстве случаев контент ресурсов пока ограничен в силу высокой стоимости его создания и необходимости больших затрат времени, но процесс постепенно набирает обороты и приобретает все более широкие масштабы.

Для крупных промышленных предприятий востребованным направлением оказалась охрана труда, тестирование знаний техники безопасности, поведения сотрудников при чрезвычайных ситуациях для их предотвращения в реальной жизни,

¹ Официальный сайт компании Digital Media Lab. URL: <http://digitalmedialab.ru/vlab> (дата обращения: 14.01.2021).

² Платформа MY VR. URL: <http://www.mywayvr.com/> (дата обращения: 12.01.2021).

уменьшения количества производственных травм и числа пострадавших на производстве. Погружение в реальную рабочую среду конкретного предприятия, ознакомление с факторами риска, моделирование чрезвычайных ситуаций позволяют работнику лучше понять всю степень угрозы с помощью VR технологий и определить правильные алгоритмы поведения, риски воздействия и их последствия.

Аналогичные методики могут быть применены к разработке ситуативных задач по дисциплине безопасность жизнедеятельности, где обучающиеся с полным погружением могли бы отрабатывать необходимые для выживания в ЧС навыки, модели поведения при различных угрозах и получать больше практики поведения в ситуациях экстремального характера.

Подобные решения уже разработаны и применяются для отработки навыков в рамках программного лабораторного комплекса «Безопасность жизнедеятельности и охрана труда»¹. Аналогичные комплексы разработаны по физике, материаловедению и др. дисциплинам. Отдельные проекты уже смогли привлечь для проведения занятий по безопасности жизнедеятельности школы из многих регионов России.

Реализация образовательных и просветительских проектов нашла свое воплощение в воссоздании исторических событий Второй мировой войны, блокады Ленинграда и других ключевых моментов отечественной истории, создан виртуальный музей.

С точки зрения дополнительной мотивации преподавателей и образовательных организаций в создании контента, интересен опыт Правительства Москвы по реализации проекта Московская электронная школа. В рамках проекта выделяются финансовые ресурсы для поддержки преподавателей разработчиков контента. Размещение контента модерировается и оценивается по его востребованности со стороны пользователей электронной библиотеки, где он размещается в свободном доступе.

Такой подход позволяет распространять наиболее интересные образовательные практики, потому что другие педагоги могут использовать материалы при проведении своих занятий, что улучшает общее качество образовательного процесса. Такой подход может быть ориентирован как на школу, средние профессиональные образовательные учреждения, так и на вузы.

Отдельные российские вузы сейчас находятся в стадии экспериментального использования технологий виртуальной реальности: Высшая школа экономики, ИТМО, Южно-Уральский федеральный университет, Финансовый университет и др.

Компаниями разработчиками VR контента проводятся конкурсные мероприятия по привлечению обучающихся и педагогов для создания собственных проектов в рамках таких мероприятий, как хакатоны, в которых принимают участие сотни обучающихся.

Министерство просвещения и Министерство науки и высшего образования, региональные органы исполнительной власти могли бы скоординированно поддержать создание нового качественного образовательного контента на базе технологий виртуальной реальности и его последующего размещения на платформе «Открытое образование» (openedu.ru).

Создание и размещение контента могло бы происходить по схеме, примененной при создании МЭШ, когда финансирование создания контента осуществлялось бы за счет грантовой поддержки разработчиков².

¹ Официальный сайт предпринимателя. URL: <https://www.sunspire.ru/delivery-conditions/> (дата обращения: 15.01.2021).

² «Московская электронная школа» — это уникальное сочетание традиционного образования и цифровых технологий, которое дает возможность учить и учиться по-новому [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/city/projects/mesh/> (дата обращения: 12.01.2021).

В связи с происходящей цифровизацией, очевидно, что технологии будут в будущем оказывать все большее влияние на сферу экономики и управления. Происходящая энергетическая трансформация угрожает резкому падению доходов Российской Федерации от продажи углеводородов. В этой связи всё больше возрастает актуальность не только развития существующих технологий в России, но и создания собственных центров по разработке новых иммерсивных технологий и их дальнейшего продвижения на мировом рынке в целях трансформации отечественной экономической системы и повышения конкурентоспособности бизнеса.

Об авторе:

Соснило Андрей Игоревич, доцент кафедры «Межкультурные коммуникации и общегуманитарные науки» Санкт-Петербургского филиала Финансового университета при Правительстве РФ (Санкт-Петербург, Российская Федерация); доцент факультета технологического менеджмента и инноваций НИУ ИТМО (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат исторических наук; a_sosnilo@mail.ru

About the author:

Andrei I. Sosnilo, NIU ITMO; Saint-Petersburg branch of Financial University under the Government of the Russian Federation (Saint-Petersburg, Russian Federation), Associate Professor, PhD in History; a_sosnilo@mail.ru

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Предлагаем разместить статьи в научно-практическом журнале «Управленческое консультирование», адресованном специалистам в области государственного и муниципального управления, руководителям органов государственной власти и бизнес-структур, ученым, преподавателям, аспирантам.

Журнал «Управленческое консультирование» входит в Перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим группам научных специальностей: 23.00.00. Политология; 08.00.00. Экономические науки.

Издание входит в Перечень журналов, рекомендованных Ученым советом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации для публикации статей по экономическим наукам.

Статьи журнала включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека). Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям “Ulrich’s Periodicals Directory”. Журнал включен в индексацию международных баз данных научных публикаций ERIH PLUS и EBSCO. Публикации журнала размещаются в научной электронной библиотеке «КиберЛенинка».

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование.

На сайте журнала <https://www.acjournal.ru> предусмотрена возможность представить рукопись статьи через «Электронную редакцию».

1. Автор(-ы) представляет(-ют) в редакцию:

- ♦ электронную версию статьи в формате Microsoft Word. Объем представляемых для публикации статей не должен быть меньше 16 000 знаков с пробелами.
- ♦ Заполненное и подписанное «Обязательство автора(-ов)», образец которого размещен на сайте журнала: <https://www.acjournal.ru>

Оригинальность статьи должна быть не менее 85%. Все материалы проверяются системой «Антиплагиат».

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ

Каждая статья должна быть сопровождается сведениями об авторе(-ах), (на русском и английском языках): фамилия, имя, отчество полностью; место работы; должность; ученая степень; ученое звание; адрес электронной почты. После указания места работы обязательно указываются город и страна.

СТРУКТУРА РУКОПИСИ

Статья должна быть структурирована. Наиболее распространенная модель структуры научных статей — IMRAD — аббревиатура от «введение, материалы и методы, результаты и обсуждение» (англ. introduction, methods, results and discussion). В конце статьи следует Заключение (Conclusion). Если статья посвящена теоретическому исследованию, то раздел Methods (Методы) заменяется на Theoretical Basis

(Теоретические основы). Каждая часть должна быть выделена в основном тексте отдельно.

Рукопись статьи должна содержать *реферат* (аннотацию) и ключевые слова. Статьи без *реферата* (на русском и английском языках) не рассматриваются. *Реферат* не должен содержать ссылки и аббревиатуры. Объем ограничен 250–300 словами. В *реферате* обязательно указываются: Цель, Методы, Результаты, Выводы (по 1–2 предложения для каждого пункта). Ключевых слов может быть от 4 до 7, обычно — 5–6 слов. Термины-словосочетания считаются одним ключевым словом. Желательно избегать составных ключевых слов. В состав ключевых слов не рекомендуется включать слова, содержащиеся в названии статьи.

Введение (*Introduction*)

Введение должно определять суть проблемы, указывать цель исследования и представлять его гипотезу и научный подход, обосновывать важность исследования. В этой части уместны ссылки на уже известные выводы и опубликованную литературу по данной проблеме.

Материалы и методы (*Materials and Methods*)

Цель данной части — провести оценку надежности используемых методов и их влияние на результаты. Здесь приводятся план и последовательность процесса исследований, протоколы эксперимента, используемые материалы, предметы, оборудование, готовые статистические данные, программное обеспечение и т. д., а также методика оценки результатов. Если ключевым моментом в работе является методология эксперимента, необходимо описать ее процессы в деталях.

Результаты (*Results*)

Эта часть представляет результаты исследования в четкой логической последовательности, без интерпретаций результатов. Именно здесь чаще всего используются таблицы, рисунки и графики. Следует избегать повторения данных в таблицах и графиках (в случае их наличия), такие данные следует только прокомментировать с точки зрения трендов или наиболее важных моментов.

Обсуждение (*Discussion*)

Обсуждение должно быть сфокусировано на интерпретации результатов исследования и других связанных с ним материалов. Подчеркните новые и важные наблюдения. Объясните значение наблюдаемого мнения для цели исследования. Свяжите результаты с предлагаемой гипотезой. Любые неожиданные результаты или наблюдения; которые имели место, могут быть объяснены именно здесь.

Эта часть завершается детальным заключением (выделяется отдельно). Следует обобщить результат и его значение, описать последствия и практическое применение исследования, дать возможные рекомендации.

Сокращения и аббревиатуры должны быть расшифрованы при первом их употреблении (в скобках в тексте или под текстом).

При написании статьи необходимо избегать личных местоимений, в том числе научного «мы». Это же касается ссылок: при ссылках на собственные работы стоит избегать предложений типа «как показано в нашей работе». В первую очередь, это требование анонимности.

Выводы (Conclusions)

Подведение итогов исследования — получилось ли достичь цели и доказать определенную гипотезу? Какое значение имеют полученные результаты? Как можно применить их на практике?

Список литературы (References)

Список литературы в конце статьи дается **в алфавитном порядке**.

В списке литературы должно быть не менее 25 источников, и в тексте статьи все они должны быть процитированы. Рекомендуется наличие не менее 10 иностранных источников, из них не менее 5 источников, индексируемых в базе данных Scopus. В случае, когда цитируется англоязычная работа, обязательно ссылаться на оригинал, а не на русскоязычный перевод.

В тексте дается ссылка в квадратных скобках — например, [7, с. 625].

Ссылки на официальные сайты, правовые и законодательные акты, архивные материалы, учебники/учебные пособия, словари и газетные статьи даются постранично (в сносках) и не выносятся в список литературы, размещенный в конце статьи.

ОФОРМЛЕНИЕ ТАБЛИЦ, РИСУНКОВ, СХЕМ И ФОРМУЛ

Материалы могут содержать таблицы и черно-белые схемы, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов Word Art в схемах не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представлены также отдельными файлами в тех форматах, в которых они были сделаны (объекты должны давать возможность редактирования). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком/подписью, продублированными на английский язык. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

Формулы должны быть набраны в редакторе Microsoft Equation, где их набор более корректен; также возможен набор формул в MathType ... Equation.

Простые строчные формулы желательно набирать с клавиатуры, не используя формульный редактор.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. Сведения об авторе:

Иванов Иван Иванович

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация)

Заведующий кафедрой _____

Доктор философских наук, профессор

E-mail:

Телефон:

2. Краткие затекстовые ссылки:

В тексте:

А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустриального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

7. Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М. : Наука, 2004.

3. Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках:

♦ монографии:

Филиппов Г. Г. Роль организации в механизме политической власти. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008.

♦ статьи в научных сборниках:

Липсет С. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М. : Прогресс, 1972.

♦ публикации в многотомных изданиях:

Ирвинг В. Собр. соч.: в 5 т.: пер. с англ. М. : ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.

Карамзин Н. М. История государства Российского: в 12 т. М. : Мир книги, 2003. Т. 7.

♦ статьи в научных журналах:

1. Кириленко В. П., Дронов Р. В. О современных методах нейтрализации коррупционных процессов // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 46–53.

2. Шамахов В. А. К новой системе профессионального обучения государственных управленцев // Управленческое консультирование. 2011. № 4. С. 6–15.

♦ статьи в газетах:

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. С. 22.

♦ правовые акты:

О науке и государственной научно-технической политике: федер. закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 45. Ст. 3274.

О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

♦ архивные документы (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293-об. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.

♦ электронные ресурсы оформляются следующим образом:

1. Манойло А. В. Объекты и субъекты информационного противоборства [Электронный ресурс] // ПСИ-ФАКТОР: сайт информационного ресурсного центра по научной и практической психологии. Библиотека. Информационная война. Информационное противоборство. URL: <http://psyfactor.org/lib/psywar24.htm> (дата обращения: 23.02.2016).

2. Образ врага. Все об «Аль-Каеде» [Электронный ресурс] // VIP. Lenta.Ru: издание Rambler Media Group. 2004. 23 июня. URL: <http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23/alqaeda/> (дата обращения: 20.09.2017).

2021. № 6(150)

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно
Все статьи рецензируются

Директор
издательско-полиграфического центра
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Заведующий издательским отделом
Е. Г. ЗАКРЕВСКАЯ

Сдано в набор 01.06.2021.
Подписано к печати 15.06.2021.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 13,54. Тираж 200 экз.
Заказ № 6/21.

Научные редакторы
д. филос. н., профессор Н. И. БЕЗЛЕПКИН
д. э. н., профессор В. А. ПЛОТНИКОВ

УЧРЕДИТЕЛЬ:
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Корректоры:
И. Ю. СЕРОВА
Т. В. ЗВЕРТАНОВСКАЯ
Верстка Т. П. ОЛОНОВОЙ

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-52288 от 25 декабря 2012 г.

Индекс по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы» 70107

Комплекс работ выполнен издательско-полиграфическим центром
Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации

199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В.О., д. 61
Тел. (812) 335-94-97