

**ФОРМИРОВАНИЕ
ИНСТИТУТОВ
РЕГУЛИРОВАНИЯ РИСКОВ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации
К столетию со дня образования

**ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ
РЕГУЛИРОВАНИЯ РИСКОВ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Монография

Под редакцией
М. А. Эскиндарова, С. Н. Сильвестрова

Москва – 2019

УДК 336.02
ББК 65.261
Ф 79

Рецензенты:

Ленчук Е. Б., доктор экономических наук, профессор
Некипелов А. Д., академик РАН, доктор экономических наук, профессор

Ответственные редакторы:

Эскиндаров М. А., академик РАО, доктор экономических наук, профессор
Сильвестров С. Н., заслуженный экономист РФ, доктор экономических наук, профессор

Авторы:

*Авдийский В. И., Барышников П. Ю., Бауэр В. П., Безденежных В. М., Беляев И. И.,
Боровицкая М. В., Боташева Л. Х., Булыга Р. П., Воронин В. В., Гайнулин Д. Г., Гордова М. А.,
Еремин В. В., Звонова Е. А., Зинченко Ю. В., Колчин А. А., Котова Н. Е., Кузнецов А. В.,
Кузнецов Н. В., Кузнецова Е. А., Лебедев И. А., Медведева М. Б., Миронова В. Н.,
Никифорова В. Д., Никифорова Е. В., Новицкая А. А., Пальчиков Е. А., Пищик В. Я.,
Побываев С. А., Поспелов В. К., Райков А. Н., Селиванов А. И., Сильвестров С. Н.,
Старовойтов В. Г., Трошин Д. В., Цвирко С. Э., Шнайдер О. В., Юдина Н. В.,
Ястремский А. М.*

Ф 79 **Формирование институтов регулирования рисков стратегического развития:** Монография / Под ред. М. А. Эскиндарова, С. Н. Сильвестрова. — М.: Когито-Центр, 2019. — 454 с.

ISBN 978-5-89353-549-5

УДК 336.02
ББК 65.261

Рассматриваются особенности реализации задач социального и экономического развития в условиях кризисогенного развития мирового сообщества, раскрываются тенденции институционализации регулирования внешних и внутренних рисков для российской экономики и ее адаптации к происходящим изменениям. На основе этого методологического подхода проведен обширный сравнительный анализ мирового опыта и отечественной практики нейтрализации угроз и управления рисками, предложен комплекс институтов целеполагания, стратегического развития и планирования, а также управления рисками для обеспечения экономической безопасности России и реализации ее национальных интересов.

© ФГБОУВО «Финансовый университет», 2019

ISBN 978-5-89353-549-5

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	11
---------------------------	----

Раздел I УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ТРАНСФОРМАЦИИ МИРОВОГО СООБЩЕСТВА

Глава 1 Международная валютно-финансовая система в условиях прокризисного мирового развития	21
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1.1. Тенденции трансформации международной валютно-финансовой системы в многополярную модель . .	21
1.2. Сценарий будущей организации мировой валютно-финансовой системы и риски для России	52
1.3. Место России в международной валютно-финансовой системе.	63

Глава 2 Регулирование рисков и противодействие угрозам международного терроризма.	70
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2.1. Информационный терроризм как деструктивное асоциальное явление	70
----------------------------------------------------------------------------------	----

2.2. Философско-политические тактики формирования методологии противодействия информационному терроризму	75
2.3. Методология противодействия информационному терроризму: научно-технический аспект	76
2.4. Противодействие информационному терроризму: лингвофилософский подход и лингвокогнитивные методики	77
2.5. Социально-психологический аспект противодействия информационному терроризму	80

Глава 3

Международная миграция, или «великое переселение народов»: риски для национальной безопасности	83
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Раздел II ИНСТИТУТЫ УПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ: РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Глава 1

Особенности деятельности институтов регулирования стратегического развития в экономически развитых странах . . . . .	. 101
1.1. Правительство в системе органов государственной власти . . . . .	. 101
1.2. Местное самоуправление . . . . .	. 102
1.3. Сравнение деятельности государственных институтов в контексте стратегического планирования . . . . .	. 103

Глава 2

Перечень и иерархия документов стратегического планирования в экономически развитых странах 108
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------

Глава 3

Методы и инструменты разработки и согласования документов стратегического планирования в экономически развитых странах 125
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------

Глава 4
Институциональная гармонизация стратегического планирования с проектной деятельностью, государственными программами и бюджетным планированием 140

- 4.1. Методы и инструменты увязки документов стратегического планирования с проектной деятельностью, государственными программами и бюджетами в европейской, американской и азиатской системах государственного управления 140

Глава 5
Жизненные циклы стратегического планирования в России и экономически развитых странах 162

- 5.1. Российская практика 162
- 5.2. Опыт Европейского Союза 167
- 5.3. Стратегическое планирование государств-членов Европейского союза 170
- 5.4. Стратегическое планирование в условиях кризиса 174

Глава 6
Стратегическое планирование и приоритеты развития 176

Глава 7
Возможности применения в российской практике стратегического планирования положительного опыта экономически развитых стран 191

- 7.1. Анализ возможности применения в российской практике стратегического планирования положительного опыта экономически развитых стран 191
- 7.2. Институциональная среда для применения в России опыта стратегического планирования экономически развитых стран 194
- 7.3. Создание информационной базы национального планирования, включая разработку и обновление общероссийской и региональных матриц социальных счетов 196

7.4. Потенциал применения в российской практике стратегического планирования положительного опыта экономически развитых стран	197
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Глава 8

Гармонизация процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования.	204
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

8.1. Методологические основания гармонизации процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования . . .	204
8.2. Организационно-управленческая система и практика управления в Российской Федерации в контексте процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования	211
8.3. Механизмы гармонизации процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования	216
8.6. Цифровая трансформация процессов государственного стратегического управления и стратегического планирования Российской Федерации	225

Глава 9

Национальное проектирование и целеполагание	233
9.1. Текущий момент	233
9.2. Огрехи планирования	236
9.3. Исторический опыт	237
9.4. Новые реалии	238
9.5. Фундаментальные научные основы	243
9.6. Анализ целеполагания в национальных проектах	247
9.7. Внутренний аудит планирования	249

Раздел III
ИНСТИТУТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ

Раздел IV
ИНСТИТУТЫ И МЕХАНИЗМЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА УРОВНЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО И ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 1

Функции и содержание государственной политики стран-членов Европейского Союза в сфере управления рисками 323

1.1. Организация системы регулирования рисков государственных органов 331

1.2. Принятие решений по вопросам риска в странах ЕС: уровни реализации 333

1.3. Европейский опыт координации взаимодействия государственных структур в сфере управления рисками . . 343

Глава 2

Формирование институтов Федеральной системы управления рисками (ФСУР) безопасности социального и экономического развития 354

2.1. Архитектура ФСУР 354

2.2. Нормативно-правовая база Российской Федерации в организации ФСУР 363

2.3. Организация функционирования субъектов ФСУР с использованием распределенных ситуационных центров 372

Глава 3

Национальная экономическая безопасность в условиях глобальной гиперконкуренции 381

Глава 4

Организация управления экономической безопасностью . . . 399

4.1. Институциональные основы экономической безопасности 399

4.2. Цикл управления экономической безопасностью 402

4.3. Жизненный цикл угрозы 404

4.4. Реализация управляющего воздействия	406
4.5. Подход к реализации этапа «Анализ» цикла управления экономической безопасностью	407

Глава 5

Основные принципы мониторинга угроз и рисков состояния экономической безопасности России.	409
5.1. Принципы организации	409
5.2. Участники и условия мониторинга угроз и рисков состояния экономической безопасности	411
5.3. Индикативный мониторинг и оценка состояния	414
5.4. Основные функции и сущность технологии распределенного реестра (блокчейна)	421
Использованные источники и примечания	425
Сведения об авторах.	451

ВВЕДЕНИЕ

Основные характеристики состояния и перспектив мирового развития крайне разноречивы, при этом и весьма тревожны. Много неясного в том, как будет развиваться мировая экономическая ситуация и мировое сообщество в целом, так точно названное выдающимся германским политическим философом Ульрихом Беком «обществом риска».

Все оценки сходятся в одном — в том, что мир переживает трудный период переустройства, который охватит длительный исторический период.

В центре изменений — государственный суверенитет, который подвергается сознательной эрозии. В первую очередь сужаются границы экономического суверенитета. Созданы и направлено работают международные институты трансформации, перераспределяя различные элементы государственного суверенитета в пользу национальных и глобальных регуляторов.

Постепенно просматриваются контуры новой субъектности мироустройства. В нем государство останется, но только одним из действующих лиц, при этом не всегда равноправным. Начался процесс, который в перспективе приведет к длительному периоду поиска новых форм взаимодействия между различными акторами международных отношений. И пока неизвестно, в каких формах это будет проходить и что из этого получится.

Гипотетически можно предположить, что в обозримом времени получит развитие экономическое и политическое взаимодействие

Введение

сетевых сообществ (государств, корпораций, гражданских организаций) в зависимости от комбинации интересов и преимущественно в конфликтогенных формах. Похоже, что часть глобальной элиты проявит, и тому уже есть свидетельства, склонность к различным формам перманентной войны. Этого требует перераспределение властных функций в пользу новых игроков.

Создается новая регулятивная парадигма для мирового развития. Она должна позволить вписать в «новый глобальный контекст», как это определил еще в 2016 г. Всемирный экономический форум, взаимоотношения различных институтов разного уровня, ориентаций, интересов и мотиваций на основе определенных стандартов, правил, регулирующих норм и технологий, которые будут одобряться на основе консенсуса или по принуждению.

Отдельный вопрос о том, в чьих интересах и куда направлено развитие мирового сообщества. Другими словами, кто сюзерен, и кто станет вассалом. Так это сегодня видится из анализа турбулентности мировой экономики и политики. И из этого вытекает повестка работы над российской экономической политикой, которая должна определить статус государства в происходящих изменениях и безопасный формат его участия в трансформации мироустройства.

Если оставить в стороне новые формы проявления и последствия, которые повлек за собой предшествующий экономический кризис, многочисленные идентифицированные риски глобального развития, очерчивают вероятность возникновения новых кризисных ситуаций.

По отношению к ним также необходимо вырабатывать соответствующие стратегии и методы предупреждения и преодоления. Развитие мировой экономики и политики может стать еще более хаотичным и непредсказуемым, если на них окажут влияние непредвиденные события, связанные с многочисленными рисками и дисбалансами глобальной экономики. Практически все страны Группы 20 находятся в зоне их воздействия. И они являются серьезным препятствием для устойчивого повышения темпов роста.

В комбинации с ограничением фискальных возможностей это создаст серьезную напряженность в бюджетах стран Группы 20 и не позволит снизить уровни государственного долга и бюджетного дефицита в большинстве стран. На снижение этих показателей до приемлемых уровней в Евроне, Японии и США понадобятся годы. Существенно замедлятся темпы роста в развивающихся странах.

Последний системный кризис продемонстрировал то, каких разрушительных и глобальных масштабов могут достичь следующие за ним волны кризисов складывающейся новой экономики, какого длительного выхода и какую высокую цену придется за это платить.

Процессы развития различных трансграничных кризисов в последнее десятилетие показал, что реакция государства и институтов национального регулирования оказалась более острой и быстрой, чем это было в 1980-е и начале 1990-х годов.

Тем не менее, источники и причины не изжиты и не преодолены. Главное – не выстроены системы предупреждения и алгоритм действий по отношению к проявлению системных рисков и последствий различных глобальных дисбалансов. Сохраняется и становится еще более разветвленной система дисбалансов, как глобальных, так и связанных с ними внутристрановых.

Обозначились контуры мира, которые требуют от каждого государства, от каждой компании, финансовой или нефинансовой международной организации большей эластичности поведения и адаптивности. Предвидение рисков и предупреждение кризисов становятся приоритетом не менее важным, чем стремление к наращиванию прибыли. А умение демпфировать угрозы с наименьшими затратами является признаком эффективного государственного и корпоративного управления. Вместе с тем краткосрочные действия необходимо сочетать со стратегическим планированием, определяющим выходы из рискованных и кризисных состояний и приводящим к структурной адаптации, качественным изменениям и к укреплению конкурентоспособности экономики.

Российское развитие следует рассматривать в глобальном контексте. Прежде всего, потому, что открытость российской экономики в сложившейся ситуации становится весьма опасной.

Экономическая политика и экономическое поведение должны быть иными, если мы видим нашу страну в будущем. Реакция на санкции и развитие импортозамещения, безусловно, задачи крайне важные. Однако они не цель, а следствие экономической политики, не учитывающей весь комплекс равнозначных вызовов для чрезмерно открытой экономики. И это сейчас является важным политическим вопросом.

Нынешняя российская стагнация – это в значительной мере результат отчасти утраченной способности видеть отдаленную пер-

спективу, когда предпочтение длительное время отдавалось тактическим действиям по принципу «импульс—реакция».

Кажется, каждое ведомство и министерство добросовестно выполняют свою часть общей работы, но действуют несогласованно и разрозненно. При этом общей стратегии действий, основанной на видении хотя бы среднесрочного будущего, не просматривается. Концепция социально-экономического развития до 2020 г. не актуальна во многих частях и разошлась с реальностью, корректировка же не удалась.

Переход к плавающему валютному курсу, таргетирование инфляции в нынешнем виде, затухание инвестиционного процесса в отсутствие стратегии развития дестабилизировали высокомонопользованную открытую экономику.

Отдельные локальные действия могут быть очень правильными, но следует обратить внимание, что стратегические крупные вопросы остаются не решенными и общая картина развития смутной.

Показательный пример многочисленных заявления о переходе к экономике на основе инновационного развития. С начала нулевых годов мы говорим о необходимости перехода к инновационной модели развития.

Вскоре, однако, устали от слова «инновационный», затерли его, стали стесняться использовать. Произошло это от того, что ни одна стратегия, ни одна программа сначала до 2010 г., затем до 2015 г. по созданию, например, инновационной инфраструктуры, национальной инновационной системы, по научно-техническому развитию практически не доведены до конца.

Вместе с тем, институты развития инновационной экономики созданы и работают. Но они практически блокируются инерцией доминирующей модели финансовой стабилизации, на которую преимущественно сориентирована экономическая политика.

Кроме того, видимо, есть боязнь неопределенности, которая может возникнуть в период перехода к иной модели развития.

Хватит ли сил удержать экономику навесу? И, действительно, этот момент очень рискованный, требует согласованного стратегического маневра, одновременного решения равновеликих по значимости вопросов.

При этом необходима определенная мобилизация ручного управления. Но не такого, как сейчас: следуем за событиями, бросаем ресурс туда, где возникает критическая ситуация.

Введение

Нет, ситуация диктует необходимость ручного управления с точным пониманием, каких стратегических результатов мы хотим достичь. Можно его назвать иначе: ручное управление формированием будущего. Для этого нужна высоко профессиональная команда, видение будущего и стратегическое целеполагание.

Такой подход серьезно обсуждался еще в конце 1990-х годов. В качестве возражения или сомнения часто говорили: да, и налоговую систему и межбюджетные отношения надо менять, но что произойдет с бюджетом, как страна переживет этот финансовый год в период перехода модернизированную модель экономического развития? Понятно, что переходить из одной колеи в другую лучше тогда, когда накоплены ресурсы, есть подушка безопасности. Подушка безопасности, и не одна, появилась, а переход не произошел.

Проблема институциональной адаптации российской экономики в современных условиях – в выборе такой формы, которая позволит провести системные изменения в российской экономике в сроки, учитывающие темпы и направления глобальной модернизации.

Подобный формат изменений содержательно должен охватывать совместные усилия корпоративного сектора, институтов государства и гражданского общества в четырех взаимосвязанных направлениях:

- Стратегическом целеполагании и планировании для реализации крупномасштабных новаторских проектов, направленных на всестороннее ресурсосбережение и внедрение технологических платформ более продвинутых технологических укладов;
- Системном использовании лучших практик налогово-бюджетного и денежно-кредитного регулирования развития национальной инновационной системы и модернизации на основе коммерциализации технологий;
- В сбережении и повышении качества человеческого капитала на основе модернизации модели распределительных и перераспределительных отношений;
- Реализации не только проектного, но и процессного подхода к регулированию и управлению. Без отлаживания системы отношений между участниками модернизационного процесса не может быть реализован ни один крупный проект, невозможно избежать расточительного расходования ресурсов и непрозрачности принимаемых решений и ответственности за их выполнение.

Введение

На основе вышеизложенного понимания рисковости и кризисогенности современного общественного развития в предлагаемой читателю монографии изложены некоторые результаты исследований и прикладных разработок, в которых излагаются основные представления авторского коллектива Финуниверситета возможных направлениях адаптации институтов регулирования российской экономики к внешним и внутренним рискам и вызовам для стратегического развития российской экономики. Значительная часть результатов получена в тесном взаимодействии с органами исполнительной власти федерального уровня.

В монографии раскрыты основы стратегического планирования и формирования федеральной системы управления рисками экономического развития. Рассмотрен возможный алгоритм разработки сценариев стратегического развития.

Проведен анализ и классификация отличительных особенностей конституционной, правовой и управленческой практики государственных институтов экономически развитых стран, влияющих на выработку документов стратегического планирования и их согласования между собой в госсекторе. При этом было место и роль правительств и местного самоуправления в системах органов государственной власти, проведено сравнение деятельности государственных институтов в контексте стратегического планирования.

Исследован состав, структура и иерархия документов стратегического планирования в таких странах как: США, Великобритания, Сингапур, Франция, Канада, Китай, Австралия, Германия, Япония, Южная Корея. А также методы и инструменты разработки и согласования документов стратегического планирования, используемые в этих странах. Рассмотрены методы и инструменты увязки документов стратегического планирования с проектной деятельностью, государственными программами и бюджетным планированием по целям, показателям, бюджету и пр. применяемые в экономически развитых странах. Раскрыто сходство и различие методов и инструментов используемых в европейской, американской и азиатской системах государственного управления.

На основании исследования российской системы стратегического планирования авторами описано стратегическое планирование в России, проанализированы принципы создания этих документов и их содержание, а также выявлены общие для всех документов тре-

бования и индикаторы (целевые показатели), достижение которых необходимо для оценки результатов реализации программ.

В результате изучения зарубежных систем стратегического планирования выявлены основные документы долгосрочного и среднесрочного планирования и ключевые механизмы регулирования экономики в условиях кризиса. Осуществлено сравнение подходов к разработке важнейших документов стратегического планирования и определены интегральные приоритеты верхнего уровня с учетом лучших практик. На основании проведенного анализа определены основные элементы зарубежного опыта, значимость которых для Российской Федерации крайне высока.

Рассмотрены жизненные циклы подготовки и пересмотра документов стратегического планирования в экономически развитых странах и выполнен их сравнительный анализ. Проведен анализ системы стратегического планирования государств-членов Европейского союза и выполнена оценка их применимости в российских условиях. Выявлены два конкурирующих принципа при формулировании приоритетов развития: «секторальный» и «интегральный», различающиеся подходами к разработке и структурированию приоритетов. Определены особенности реализации процедур стратегического планирования в условиях геоэкономического и геополитического кризисов.

Проведен анализ методов и инструментов разработки документов стратегического планирования, выявления связи между параметрами системы документов стратегического планирования и реализуемостью целей, содержащихся в стратегии, описание текущей системы документов стратегического планирования и их согласования между собой в госсекторе российской федерации, выявленные разрывы в характеристиках документов стратегического планирования в госсекторе.

При разработке документов стратегического планирования целесообразно учитывать положительный зарубежный опыт по разработке планов развития, а также положительные аспекты, присущие как секторальному, так и интегральному принципам определения приоритетов. В работе была выполнена оценка возможности применения в российской практике стратегического планирования положительного опыта экономически развитых стран в части выработки документов стратегического планирования и их согласования между собой для трех уровней государственного управления. Сформулиро-

Введение

ваны предложения по применению этого опыта в российской практике стратегического планирования. Проведен анализ и определены требования к институциональной среде необходимой для успешного применения этого опыта.

Сформулированы предложения по гармонизации процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования. При этом разработана методология, механизмы и организационно-управленческая система.

Разработаны предложения по формированию встроенных в систему стратегического планирования методов и инструментов контроля реализации стратегии на основе Федеральной системы управления рисками.

РАЗДЕЛ I

УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ТРАНСФОРМАЦИИ МИРОВОГО СООБЩЕСТВА

Глава 1

МЕЖДУНАРОДНАЯ ВАЛЮТНО-ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА В УСЛОВИЯХ ПРОКРИЗИСНОГО МИРОВОГО РАЗВИТИЯ

1.1. Тенденции трансформации международной валютно-финансовой системы в многополярную модель

Выявление современных тенденций трансформации международной валютно-финансовой системы (МВФС) невозможно без анализа базовых особенностей действующей МВФС и определения предпочтительного для большинства стран-участниц направления трансформации современной международной валютно-финансовой системы.

Современная МВФС представляет собой однополярную валютно-финансовую систему, выстроенную с учетом лидирующих позиций США как в мировой экономике, так и в мировых финансах и опирающуюся на англо-саксонскую систему права. Такая МВФС функционировала вплоть до 1990-х годов. К середине 1990-х годов МВФС, оставаясь по-прежнему однополярной, в результате проходивших процессов финансовой глобализации приобрела статус глобальной валютно-финансовой системы, в которую были вовлечены практически все страны (таблица 1).

Почти шестидесятилетнее функционирование однополярной модели организации МВФС, оформленной Бреттон-Вудскими соглашениями в 1944 г. и Ямайскими соглашениями в 1976 г., позволило в значительной степени упорядочить экономические и финансовые отношения между странами и стабилизировать трансграничные перемещения товаров и капиталов. Однако кризис Бреттон-Вудской системы фиксированных валютных курсов и два мировых нефтя-

Раздел I

Таблица 1

Доллароцентристская модель глобальной экономики
и международной валютно-финансовой системы

Цель	Инструменты	Ответственный орган
Полная занятость	Средства управления спросом (в основном фискальные)	Национальные правительства
Корректировка платежного баланса	Регулируемые валютные курсы	Международный валютный фонд
Поощрение междуна- родной торговли	Снижение тарифов	Всемирная торговая организация
Экономическое развитие	Официальное международное кредитование	Всемирный банк

Источник: Темин П., Вайнс Д. Экономика без лидера. Почему рассыпалась мировая экономическая система и как ее собрать. М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. С. 173.

ных кризиса 1970-х годов крайне негативно отразились на структуре издержек западных корпораций, что стало началом перемещения центра создания добавленной стоимости с Запада на Восток. В период 1980–2015 гг. рыночный размер китайской экономики увеличился в 54 раза. Совокупный размер азиатской экономики превысил 21 трлн долл. Такой значительный рост был обусловлен в первую очередь опережающим развитием внутрирегиональной торговли и инвестиций в Азии, на которую в целом сегодня приходится около 35% мирового ВВП и более 6 трлн долл. международных резервов¹.

К 2010 г. после глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. стало очевидно, что принцип однополярности в организации международной валютно-финансовой системы перестал быть эффективным фактором ее развития, а, напротив, превратился в тормоз дальнейшего расширения участия новых быстрорастущих экономик (КНР, Индия и пр.) в МВФС. В результате сформировалась основная современная тенденция трансформации доллароцентристской однополярной МВФС в многополярную валютно-финансовую систему.

1 *Wethington O., Manning R. A. Shaping the Asia-Pacific Future: Strengthening the Institutional Architecture for an Open, Rules-based Economic Order. Washington: The Atlantic Council. 2015. P. 15.*

Принцип многополярности в мировой экономике и мировых финансах означает, что каждая страна имеет право на беспрепятственное создание зон свободной торговли, подписание региональных экономических соглашений, развитие сотрудничества с другими странами. Многополярность несопоставима с экономической диктатурой или принуждением стран к принятию того или иного решения (например, санкций). Принцип многополярности основывается на мировой экономической регионализации, которая не исключает дальнейшего развития процессов глобализации, но повышает значимость государственного регулирования и контроля в целях обеспечения национальных интересов страны¹.

В этой связи формирование многополярного мира наталкивается на неэффективность и неадекватность действующей МВФС. В качестве основных причин дисфункциональности действующей МВФС следует выделить: стимулирование выдачи дешевых кредитов в условиях растущего социального неравенства; дерегулирование банковского сектора, спровоцировавшее сверхпотребление, опережающее рост реальных доходов; массовое освоение мирового рынка, включая сегмент высоких технологий, странами с развивающимися экономиками, поставившее под угрозу парадигму устойчивого экономического роста; формирование глобальной долговой пирамиды; привилегированное положение доллара как фактора образования информационных асимметрий и финансовых кризисов и пр.

Кроме того, существующая институциональная архитектура действующей однополярной МВФС существенно тормозит формирование аутентичного многополярного финансового пространства. С одной стороны, после глобального кризиса 2008–2009 гг. в рамках существующих институтов МВФС развитые страны, входящие в Группу 20, разрабатывают новые стандарты, призванные закрепить ведущие англо-американские позиции в однополярной валютно-финансовой системе. На первых трех установочных антикризисных саммитах G-20 были согласованы направления реформирования системы международного финансового регулирования. По сути, на саммитах были усилены позиции ключевых международных финансовых организаций (МВФ, Всемирного банка, региональных банков развития), способствующих глобальному продвижению доллара

1 *Перская В. В., Эскиндаров М. А.* Конкуренентоспособность национально-го хозяйства в условиях многополярности: Россия, Индия, Китай. М.: Экономика, 2015. С. 6.

Раздел I

как валюты международных займов, кредитов, платежей и расчетов. Кроме того, на Лондонском саммите G-20 была создана новая международная организация – Совет финансовой стабильности (СФС), наделенная финансовой автономией, полномочиями и возможностями координации работы национальных финансовых регуляторов, разработки международных стандартов, а также по обеспечению мониторинга реализации норм по регулированию и надзору над финансовым сектором на международном уровне.

С другой стороны, образование новых государств, а также быстрый экономический рост ряда развивающихся стран, прежде всего КНР, сделали неэффективным функционирование однополярной МВФС с центром в США и Великобритании. После глобального кризиса мировой экономики и мирового финансового рынка в 2008–2009 гг. стало очевидным, что необходима трансформация международной валютно-финансовой системы из однополярной в многополярную систему и уход от англо-саксонского доминирования в МВФС. В последнее время Китай выступил с целым рядом международных институциональных инициатив в сферах мировой экономики и мировых финансов, включающих учреждение Азиатского банка инфраструктурных инвестиций, Нового банка развития БРИКС и Фонда шелкового пути; заключение трех десятков своп-соглашений с центральными банками об обмене юаня на другие валюты; создал номинированные в юанях фьючерсные рынки по торговле нефтью, газом, нефтепродуктами, а также платформу для торговли золотом; запустил Китайскую международную платежную систему CIPS (таблица 2).

Необходимость трансформации однополярной МВФС в многополярную стала особенно очевидной после того, как Китай занял лидирующие позиции по размерам ВВП, экспорта и международных резервов. В 2015 г. члены Исполнительного комитета МВФ большинством голосов включили юань в корзину ключевых международных валют, на основании которой рассчитывается стоимость СДР. На период 2016–2020 гг. доля юаня в корзине установлена на уровне 10,92% (таблица 3). Включение юаня в корзину СДР произошло главным образом за счет уменьшения веса евро (на 6,46%), фунта стерлингов (на 3,21%) и иены (на 1,07%), в то время как относительный вес доллара снизился лишь на 0,17%.

Таким образом, несмотря на трансформацию мирового экономического и финансового превалярования с Запада на Восток,

Таблица 2

Параллельные международные финансовые институты с участием КНР

Китаецентричные и паназиатские институты	Потенциальный конкурент
Новый банк развития БРИКС (NDB)	Всемирный банк, региональные банки развития
Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АИВ)	Азиатский банк развития
Механизмы интернационализации юаня	Действующие механизмы валютного рынка
Шанхай как международный финансовый центр с фьючерсными рынками, деноминированными в юанях	Действующие международные финансовые, товарные и фьючерсные рынки
Китайская международная платежная система (CIPS)	Действующие платежные системы

Таблица 3

Динамика состава валютной корзины СДР (МВФ)

Валюта	1996–2000	2001–2005	2006–2010	2011–2015	2016–2020
доллар США	39	45	44	41,9	41,73
евро	–	29	34	37,4	30,93
марка ФРГ	21	–	–	–	–
французский франк	11	–	–	–	–
китайский юань	–	–	–	–	10,92
иена	18	15	11	9,4	8,33
фунт стерлингов	11	11	11	11,3	8,09

действующая системообразующая институциональная архитектура принятия решений в МВФС не подвергалась фундаментальным структурным изменениям¹. В целом, тенденция трансформации МВФС от однополярной, доллароцентристской модели к многопо-

1 Дегтерев Д. А. Политическое влияние в международной финансовой системе // Вестник международных организаций. 2016. Т. 11. № 4. С. 77–105

лярной дуалистична. С одной стороны, англосаксонские институты действующей МВФС активно реформируются с учетом новых реалий, но с целью сохранения доминирующей роли доллара в МВФС, с другой стороны, — страны с быстрорастущими экономиками создают новую институциональную архитектуру МВФС, учитывающую не только их национальные интересы, но и объективную необходимость перехода к многополярной МВФС.

Деглобализация и неопротекционизм. Тенденцией современной трансформации мировой экономики и мировых финансов, которая возникла и развивается в последние два года (2016—2017) стала деглобализация МВФС, сопровождаемая неопротекционизмом в мировой экономике. Столь противоречивое в контексте общей глобализации мировой экономики и мировых финансов явление, безусловно, требует не только выявления и констатации, но и анализа.

На наш взгляд, современные процессы трансформации МВФС протекают в условиях, когда развитие мировой экономики и мировых финансов в ближайшие двадцать лет характеризовалось высокой степенью неопределенности, связанной с усилением рисков деглобализации и отступлением от установившегося в послевоенный период (1946—1991) принципов многостороннего международного сотрудничества в условиях открытых рынков. С момента проведения в Великобритании референдума о выходе из Евросоюза (23 июня 2016 г.) США демонстрируют стратегию сворачивания собственного участия в реализации глобальных стратегических проектов. Новая стратегия США объясняется необходимостью уделять первостепенное внимание накопившимся проблемам внутреннего национального развития. В рамках новой антиглобалистской стратегии в 2016—2017 гг. США объявили о выходе из Транс-Тихоокеанского партнерства (ТТП), пересмотре условий Соглашения о североамериканской зоне свободной торговли, сделали официальное заявление о выходе из Парижского соглашения по климату 2015 г. Следствием новой стратегии США становится отказ от глобализационной модели и переход к парадигме использования новых форм протекционизма. Президент Российской Федерации В. В. Путин в своей статье в немецкой газете Хандельсблатт (7—8 июля 2017 г., Гамбург) отмечал: «Прежние экономические модели практически исчерпали себя, протекционизм превращается в норму»¹.

1 Статья Владимира Путина в немецкой газете Хандельсблатт, 6 июля 2017 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54988>.

Идеологической платформой администрации Президента США Д. Трампа стала концепция неопротекционизма и курс на реиндустриализацию. В процессе практической реализации новой концепции следует ожидать определенных изменений в характере функционирования МВФС. В перспективе, по мнению экспертов, возможно сужение сферы обращения доллара США как мировой резервной валюты, что поставит перед институтами реформирования МВФС проблему дальнейшей диверсификации структуры международных валютных резервов, а также поиска дополнительных надежных резервных активов. При этом в сфере монетарной политики ФРС акцент переносится на нейтрализацию рисков возникновения и раздувания финансовых пузырей.

На наш взгляд, действия США в направлении неопротекционизма и частичной деглобализации представляются нелогичными с учетом неослабевающих устремлений США играть ключевую роль в создании мирового порядка XXI в., поэтому окончательные выводы о наступающей эре деглобализации мировых финансов преждевременны. Возможно, информационная кампания о деглобализации МВФС ведется с целью выиграть время для максимально эффективной реализации преимуществ в развитии цифровой экономики и финансов.

Создание глобальной кибернетической (цифровой) валютно-финансовой системы. Современная цифровая экономика – уже не просто сфера деятельности компаний, осуществляющих свои операции в высокотехнологическом секторе, а процесс планомерного оцифровывания всей глобальной цепочки создания стоимости. В период с 2010 по 2016 г. число высокотехнологических ТНК, входящих в рейтинг ЮНКТАД «Топ-100» компаний, более чем удвоилось. Активы этих компаний увеличились на 65%, а их операционные доходы и число сотрудников – примерно на 30%¹.

В США и Великобритании, где интернет используют свыше 90% фирм, созданы все предпосылки для реализации конкурентных преимуществ цифровой экономики: Великобритания и США опережают другие страны по использованию электронной коммерции в розничной торговле и занимают одно из ведущих мест в мире по числу сверхмощных компьютеров (57 из 500, у США – 250 из 500)². В США

1 World Investment Report 2017: Investment and Digital Economy. UNCTAD, 2017. P. XIII.

2 Ломакин В. К. Экономика Британии. М.: МГИМО-Университет, 2016. С. 106.

базируется компания, контролирующая интернет (ICANN), а также компании-создатели крупнейших социальных сетей с глобальным охватом (Facebook, Twitter, LinkedIn). С 2015 г. США и Великобритания активно реализуют концепцию внедрения электронного правительства. Ключевую роль в реализации этой технологии играют Большие Данные¹, получившие неформальное название «новой валюты цифрового мира».

Можно утверждать, что базовым показателем перехода к новому этапу англосаксонского глобального доминирования является всеобщая информатизация (оцифровывание) мировой экономики и мировых финансов, а также использование скорости и анонимности передачи данных как главного конкурентного преимущества для создания глобальной финансовой кибернетической системы. Предположительно, что криптовалюты (биткоин и его аналоги) созданы специально для расширения виртуального рыночного пространства с целью захвата в нем ключевых позиций наднациональными англосаксонскими элитами. Таким образом, с одной стороны, новая МВФС может стать абсолютно элитарной (независимой от регулирования международных финансовых организаций), а с другой стороны, она может оказаться в чрезвычайной зависимости от бесперебойной и надежной работы интернета и других высокотехнологичных систем связи. Следовательно, стратегические преимущества в новой МВФС получают участники, обладающие самыми мощными суперкомпьютерами и доступом к Большим Данным. В США на протяжении двух последних десятилетий активно действуют специальные компании-провайдеры, аккумулирующие данные о различных социальных группах, компаниях и отдельных личностях. Одним из лидеров данной отрасли является компания Asxіom, которая обладает данными на более чем 500 млн человек – граждан США и других стран (около 50 параметров на каждого человека).

Трансформация международной валютно-финансовой системы в контексте развития финансово-технологической инфраструктуры мирового финансового рынка. Тенденция создания международной кибернетической (цифровой) валютно-финансовой системы взаимосвязана с другой доминирующей тенденцией трансформации современной МВФС: быстрым развитием финансово-технологической

1 Большие Данные (Big Data) – огромные количества информации, производимые людьми о людях, вещах и их взаимодействиях.

инфраструктуры мирового финансового рынка (МФР). Технологические финансовые новации существенно расширили границы МВФС и МФР, позволяя новым участникам выходить за пределы традиционной политики мирового финансового рынка, заполняя текущие пробелы и недостатки на финансовом рынке. Альтернативные провайдеры платежных платформ и автоматизированных инвестиционных решений, поставщики новых технологических финансовых продуктов и услуг полностью трансформировали ландшафт финансовых рынков и внесли существенный вклад в систему управления рисками и в достижение системной стабильности МФР. Но к настоящему времени сложилась ситуация, когда традиционные финансовые институты уже не могут контролировать в полной мере всю цепочку процессов перевода и создания стоимости, что порождает важные проблемы в трансформации и реформировании МВФС. Современный объем инновационных финансовых продуктов и услуг еще существенно меньше объема финансовых продуктов и услуг в традиционных секторах финансовых рынков, а высокие темпы их формирования и продвижения существенно увеличивают уровень возникающих новых видов рисков.

Складывающаяся ситуация ведет к необходимости создания глобального форума, в рамках которого осуществлялось бы национальное регулирование и надзор в области финансово-технологической инфраструктуры финансового рынка (ИФР). Необходимо также, чтобы международное надзорное сообщество определило набор стандартов, которые могли бы применять национальные надзорные органы для контроля и снижения рисков, обусловленных техническими инновациями. В отношении развития стандартов для ИФР принципиально важные действия были предприняты Комитетом по платежам и рыночным инфраструктурам Банка международных расчетов (КПРИ). В 2010 г. КПРИ и Международная организация комиссий по ценным бумагам (МОКЦБ) выступили с совместной инициативой пересмотра и обновления международных стандартов для инфраструктуры финансового рынка. В 2012 г. КПРИ совместно с МОКЦБ подготовили Доклад «Принципы для инфраструктур финансового рынка»¹ (далее – Принципы для ИФР), который содержит новые международные стандарты для инфраструктур фи-

1 <http://www.bis.org/cpmi/publ/d101a.pdf>, русскоязычная версия: <http://cbr.ru/PSystem/docs/concept.pdf>.

Раздел I

нансового рынка, включая системно значимые платежные системы, центральные депозитории ценных бумаг, системы расчетов по ценным бумагам, центральных контрагентов и торговые репозитории.

С развитием финансово-технологической инфраструктуры мирового финансового рынка проявилась еще одна современная проблема в развитии и трансформации МВФС — доступность новых финансовых технологий и связанное с ней доверие к новым продуктам и услугам МФР. В настоящее время финансовая доступность (Financial Inclusion) отсутствует для 2 млрд взрослого населения во всем мире. Признанная как критически важная для снижения уровня бедности и экономического роста финансовая доступность стала стратегическим приоритетом национальных правительств и бизнеса в целом ряде отраслей. Цифровые финансовые услуги (сервисы), включая сбережения, кредиты, платежи, сделки и страхование, значительно увеличили количество финансово вовлеченных лиц за последние несколько лет, но для ускорения прогресса, важно сохранять масштабный уровень кросс-секторального сотрудничества, инновации и инвестиции. Для повышения финансовой доступности в рамках Глобального партнерства по финансовой доступности Группой 20 (G20) были разработаны Принципы¹, нацеленные на их реализацию к 2020 г.

Трилемма финансовой глобализации. Главным субъектом хозяйственных отношений на современном этапе глобализации выступает транснациональный капитал, который не только играет ключевую роль в глобальной цепочке создания добавленной стоимости, но и все активнее подчиняет себе традиционные сферы государственной и социальной политики. Дальнейшая реализация модели глобальной экономики в конечном итоге может привести к ликвидации всех социальных завоеваний человечества и полному отстранению государства от воспроизводственного процесса. Политическая трилемма мировой экономики и финансовой глобализации заключается в невозможности одновременного достижения трех целей — гиперглобализации, проведения демократической политики и сохранения национального государства. Для достижения любых двух целей третьей целью придется пожертвовать. Именно в такую «ловушку» трилеммы финансовой глобализации попали национальные финан-

1 G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion, <https://www.gpfi.org/sites/default/files/documents/G20%20High%20Level%20Principles%20for%20Digital%20Financial%20Inclusion%20-%20Full%20version-.pdf>.

совые рынки суверенных государств, включая финансовый рынок Российской Федерации, так как их развитие напрямую сдерживается и во многом противоречит процессам финансовой глобализации.

Истоки трилеммы финансовой глобализации очевидны: захватив все мировые рынки (и товарные, и финансовый), транснациональный капитал как «самовозрастающая стоимость» достиг пределов своей экспансии. Для его дальнейшей мультипликации необходимо ликвидировать непроизводительные социальные или государственные расходы, соответственно, либо осуществив демонтаж социальной системы (отказ от социальной политики), либо передав полномочия регулирования экономики всемирному правительству (отказ от национальных государств). Третий вариант – деглобализация, для осуществления которой, однако, необходимо вернуться к ограничению движения транснационального капитала и регулированию валютных курсов, что фактически будет означать конец глобальной экономики¹.

Конкуренция между ТНК и государствами. В классическом определении американского экономиста Т. Левитта глобализация – это процесс слияния рынков отдельных продуктов, осуществляемый транснациональными корпорациями². Исходя из этого определения, реальное участие того или иного государства в процессах глобализации определяется количеством ТНК, находящихся в его юрисдикции.

Масштабы деятельности ТНК достигли существенных размеров. В период 1990–2017 гг. абсолютная величина добавленной стоимости, произведенной иностранными филиалами ТНК, увеличилась в 7,8 раза, их совокупные активы выросли в 27 раз. Для сравнения: размер мирового ВВП за указанный период вырос в 3,8 раза, а мировой экспорт товаров и услуг – в 5,1 раза. В иностранных филиалах ТНК занято немногим более 2% мировой рабочей силы, что приводит к огромному диспропорциональному распределению материальных, финансовых и интеллектуальных ресурсов. Несмотря на то, что абсолютный объем мирового экспорта товаров и услуг в 2017 г. снизился на 11,7% по сравнению с 2014 г. объем продаж и активы ТНК

- 1 *Родрик Д.* Парадокс глобализации: демократия и будущее мировой экономики / Пер. с англ. Н. Эдельмана; под науч. ред. А. Смирнова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014. С. 408–413.
- 2 *Levitt T.* The Globalization of Markets // Harvard Business Review. 1983. May. URL: <https://hbr.org/1983/05/the-globalization-of-markets> (дата обращения: 20.05.2018).

Раздел I

продолжали расти, что свидетельствует об активном использовании иностранными филиалами ТНК национальных точек роста. В последние годы развитые страны консолидируются в своем противостоянии опережающим темпам экономического роста в развивающихся странах (таблица 4).

Таблица 4

Некоторые показатели деятельности иностранных филиалов ТНК, млрд долларов (World Investment Report 2017: Investment and Digital Economy. UNCTAD, 2017. P. 26, 222)

	1990	2014	2015	2016	Прирост 1990–2017 гг.
Продажи	5097	33476	36069	37570	789%
Совокупные активы	4595	104931	108621	112833	2673%
Экспорт	1444	7854	6974	6812	482%
Занятость (тыс. чел.)	21438	75565	79817	82140	423%
Мировой ВВП	23464	78501	74178	75259	387%
Мировой экспорт товаров и услуг	4424	23563	20921	20437	462%
					Прирост 2014–2016
Приток ПИИ в развитые страны		563330	984105	1032373	183%
Приток ПИИ в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой		760533	789896	714050	–6%
Отношение притока ПИИ в развитые страны к притоку ПИИ в развиваю- щиеся страны и страны с переходной экономикой		42,5 / 57,5	55,5 / 44,5	59,1 / 40,9	–

В борьбе за ограниченные ресурсы ТНК выступают главными конкурентами суверенных государств. По сопоставлению доходов консолидированных бюджетов суверенных государств и выручки корпораций, в 2015 г. из 200 крупнейших экономик мира только 70 были государствами, остальные – ТНК. В условиях свободного транснационального перемещения капиталов происходит непропорциональное перераспределение богатства от суверенных государств к транснациональным корпорациям.

Выявленная проблема особенно актуальна для экономического роста и финансово-экономического суверенитета России. В 2015 г. в рейтинге Financial Times Global 500 крупнейших компаний по размеру рыночной капитализации 5 российским компаниям противостояло 209 американских ТНК. В 2016 г. в другом рейтинге – Fortune Global 500 – крупнейших компаний мира по размеру выручки присутствовало всего 5 российских компаний (против 134 американских). С 2008 г. число российских компаний в данных рейтингах последовательно снижается. Такая ситуация лишает Россию возможности паритетного участия в распределении прибылей в глобальной цепочке добавленной стоимости.

Таким образом, ТНК, с одной стороны, выступают основными проводниками, а с другой стороны, основными конкурентами глобального доминирования суверенных государств, поскольку имеют доступ к глобальным технологиям, обладают опытом проведения масштабных PR-компаний, широко используют механизмы политического лоббирования и подавления конкурентов, располагают собственными финансовыми и банковскими подразделениями и возможностями мобилизации масштабных финансовых ресурсов.

Усиление роли институциональных монополий в МВФС. Важной тенденцией современной трансформации МВФС является доминирование институциональных монополий в ее структуре и процессах функционирования. Под институциональными монополиями следует понимать правила и стандарты, при помощи которых в системе международного разделения труда и МВФС устанавливаются и поддерживаются условия для неравного обмена. Существование институциональных монополий является одним из основных факторов образования глобальных дисбалансов, что превращает глобализацию в механизм воспроизводства однополярного англосаксонского мироустройства. Доминирование институциональных монополий в современной МВФС препятствует полноценной интеграции российского финансового рынка в мировой.

В настоящее время к основным англосаксонским институциональным монополиям относятся:

1. Бумажно-валютный (-долларовый) стандарт – закрепление за долларом неофициального статуса мировой валюты¹, насажда-

1 В 1978 г. в Уставе МВФ понятие резервной валюты, закрепленное за долларом США, было заменено категорией свободно используемая валюта.

емого через Бреттон-Вудские институты: МВФ, Группу Всемирного банка, а также созданные по подобию МБРР региональные банки развития. В настоящее время в долларах деноминировано более 60% инструментов МФР и международных резервов. Бумажно-долларовый стандарт позволяет США получать «непомерную привилегию» за счет эмиссии мировой резервной валюты и служить центром МВФС, перекачивая капиталы с ее периферии. Доллар также служит основой формирования глобальной инфляционно-долговой пирамиды.

Современный бумажно-долларовый стандарт формально носит название мультидевизного стандарта или стандарта СДР, поскольку СДР представляют собой корзину из пяти валют. Однако с момента введения СДР в обращение в 1969 г. было осуществлено всего три эмиссии СДР на общую сумму 204,1 млрд (в долларах – 276 млрд). Этот объем является незначительным для обслуживания мировых торговых и финансовых потоков.

2. Биржевое ценообразование на рынках глобальных ресурсов – система дискриминации производителей, которые не могут устанавливать цены на собственную продукцию и продавать ее за собственную валюту (например, из 92 товаров, учитываемых международной финансовой статистикой, 87 товаров, в том числе нефть, имеют цены, номинированные в долларах). Основная доля сделок на мировом рынке нефти осуществляется по ценам, устанавливаемым на биржах США и Великобритании. Аналогичная ситуация сложилась и со многими другими стратегически сырьевыми товарами. Например, в Лондоне устанавливают мировые цены на металлы: алюминий, медь, золото, серебро, свинец, никель, цинк, олово.

Биржи – это ключевой механизм доступа к глобальным ресурсам (сырьевым, финансовым, интеллектуальным) и основная площадка для спекуляций. Именно на биржах происходит раскрутка американскими банками компаний «новой экономики» с целью стремительного повышения их капитализации и вовлечения в эту игру капиталов со всего мира. Так, например, произошло с нерентабельными интернет-компаниями в 1990-х го-

В соответствии со статьей XXX Устава МВФ, Фонд относит к данной категории валюты любых стран-членов, которые широко используются для проведения международных расчетов и в значительных объемах торгуются на мировом валютном рынке.

дах, когда их акции стали активно скупаться банком Goldman Sachs. В период с 1992 по 1999 г. стоимость одной акции интернет-провайдера America On-line выросла в 925 раз. В 2017 г. в рейтинге Financial Times Топ-500 компаний по размеру капитализации 205 компаний имели американское происхождение.

Основной импульс повышению биржевой стоимости новых и перспективных с точки зрения прибыльности компаний дают рядовые американцы. В США более 50% американских семей имеют свой фондовый портфель, то есть принимают участие в торгах на рынке ценных бумаг (в Великобритании владельцами акций являются около 24% семей).

Массовый спрос на разнообразные продукты финансового рынка стимулируется при помощи создания информационной асимметрии глобальной экономики – одной из важных целей современной государственной политики США. В широком понимании информационную асимметрию можно определить как отрыв действий операторов финансовых рынков от потребностей развития реального сектора экономики с целью получения сверхдоходов за счет опережающего использования стратегической информации, недоступной широкому кругу участников рынка.

Современные информационно-финансовые технологии позволяют американскому капиталу быстро и дешево переходить из продуктов одного сектора финансового рынка в другие секторы. Фактически США уже стали обществом инвесторов, в котором буквально все население занято «игрой» с разными финансовыми инструментами. Оптимальная стратегия «игры» США в инновационную экономику заключается в конкурентном опережении коммерциализации бесплатных (или пока еще дешевых) глобальных ресурсов и в их использовании как своеобразного «залога» под свои обязательства. Такая экономическая стратегия может заключаться в постоянных изменениях правил «игры» и диверсификации линейки продуктов финансового рынка, осуществляющихся так быстро, что партнеры просто не успевают к ним адаптироваться.

Проведенный анализ системы биржевого ценообразования на рынках глобальных ресурсов позволил выявить следующие стратегические конкурентные преимущества США и Великобритании в современной МВФС:

Раздел I

- активно применяемые стратегии бесконечного повышения рыночных оценок стоимости активов англо-американских компаний;
 - потенциал неограниченной эмиссии долларов под залог финансовых активов;
 - поддержание прибыльного режима доступа к стратегическим ресурсам, реальным мировым ценностям и залогопригодным активам;
 - осуществление контроля над системой международных платежей и расчетов;
 - получение привилегированного положения для американских и британских участников аукционов;
 - возможность создания разнообразных информационных асимметрий.
3. Мировой межбанковский валютный рынок Форекс, – который как институциональная монополия играет тройную роль:
- 1) является главной спекулятивной площадкой мира по перекачиванию ресурсов из реальной производственной в виртуальную финансовую сферу;
 - 2) выступает «обеспечением» для неограниченной долларовой эмиссии;
 - 3) служит инструментом поддержания заниженного курса валют стран мировой финансовой периферии, в первую очередь РФ. В январе 2017 г. рубль занимал пятую позицию среди стран с наиболее заниженным курсом национальной валюты после валют Египта, Украины, Малайзии и Южной Африки¹.

Функционирование и развитие рынка Форекс непосредственно связано с возникновением рынка евровалют. Сигнал Банка Англии в начале 1960-х годов, что он не будет контролировать и регулировать потоки иностранной валюты на лондонском рынке евродолларов, стал одним из ключевых элементов перестройки Лондона в глобальный финансовый центр. Развитию евродолларового рынка значительно способствовали нефтяные кризисы, инициированные странами ОПЕК в 1973–1980 гг. В ходе урегу-

1 The Economist. 2017. January 12. URL: <http://www.economist.com/content/big-mac-index> (дата обращения: 30.03.2017).

лирования возникнувших разногласий между США и Саудовской Аравией была достигнута стратегическая договоренность об оплате всех поставок нефти исключительно в долларах США. Для этого в Нью-Йорке и Лондоне были созданы специальные нефтяные биржи. В дополнение к этому богатые нефтью страны Ближнего Востока согласились размещать всю свою валютную выручку от продажи нефти в американских банках и на рынке евродолларов в Лондоне. Однако активному развитию рынка Форекс на данном этапе препятствовали фиксированные валютные курсы, привязка доллара к золоту и ограничение международного движения капитала. В 1977 г. ежедневный объем мировых валютных торгов составлял лишь 5 млрд долл. В результате последовавшей в 1980-х годов либерализации МВФС объемы операций на международных валютных рынках быстро выросли. Так, в середине 1980-х годов ежедневный объем сделок с валютой в мире составлял примерно 330 млрд, в начале 1990-х годов достиг 1 трлн долл., а в апреле 2015 г. увеличился до 5,3 трлн долл.

4. Плавающая ставка ЛИБОР – лондонская ставка предложения межбанковских кредитов в 10 основных валютах и 15 вариантах сроков, которая рассчитывается синдикатом из 16 банков-членов Британской банковской ассоциации (ББА). ЛИБОР служит механизмом извлечения сверхприбылей банками-членами ББА за счет манипуляций стоимостью займов на международных и национальных долговых рынках. ЛИБОР фактически трансформировал классическую двухуровневую банковскую систему «центральный банк – коммерческие банки» на одноуровневую «внутрибанковскую» систему, в которой банки стали кредитовать друг друга, минуя центральный банк и своих традиционных поставщиков денежных ресурсов-вкладчиков.

Ставка ЛИБОР и рынок Форекс тесно связаны между собой. После того как лондонский банкир З. Варбург ввел понятие «евродолларовая облигация» (1963 г.) в лондонский Сити начался приток евродолларов со всей Европы. Однако долларовые облигации в Европе имели небольшие масштабы финансирования (20 млн дол.) при достаточно высоком размере андеррайтинговых комиссионных сборов (2,5%). В 1969 г. в Лондоне был организован рынок синдицированных кредитов и предложена концепция ставки ЛИБОР.

Раздел I

Ставка ЛИБОР является плавающей, а банки зарабатывают прибыль на разнице между фиксированными и плавающими процентными ставками. Поэтому чем ниже ставка ЛИБОР, тем выше прибыль банков. Процедура установления официальной ставки ЛИБОР является крайне непрозрачной, что создает возможности для масштабных манипуляций. В целом на ЛИБОР ориентированы финансовые продукты общей стоимостью свыше 800 трлн долл. (включая ипотечные кредиты, кредитные карты, студенческие кредиты)¹. Поскольку сегодня 2/3 долларов обращаются за пределами США, влияние ставки ЛИБОР на международные финансовые потоки выше, чем у ФРС США.

5. Американские рейтинговые агентства (Moody's, S&P, Fitch) – механизм контроля ценообразования на рынке международных долговых обязательств. В 1975 г. Комиссия по ценным бумагам и биржам (США) санкционировала олигополию на рынке рейтингования, предоставив трем агентствам специальный статус «статистических рейтинговых организаций, официально признанных на уровне страны». В настоящее время на них приходится 95% кредитных рейтингов (Moody's – 40%, S&P – 40%, Fitch – 15%), присваиваемых участникам МФР². В значительной степени данные агентства несут ответственность за поддержание дискриминационного дифференциала процентных ставок между центром и периферией МВФС. В современной долговой экономике конкурентные преимущества получают не те компании, которые обладают наибольшим экономическим потенциалом, а те, кому удается за счет рейтингового превосходства получать кредит на наиболее выгодных условиях и за счет заемных ресурсов поглощать конкурентов. В данной стратегии рейтинговые агентства являются основным используемым США методом удержания американскими ТНК и ТНБ лидирующих позиций в мировой экономике и мировых финансах.

Процессы манипуляций с рейтингами во многом схожи с манипулированием ставкой ЛИБОР. Согласно правилам Базеля II (принятого в 2004 г.) от банков требовалось формирование до-

1 Хунбин С. Война валют. М.: ООО «Русский выбор», 2015. С. 238–249.

2 Credit Rating Controversy // Council on Foreign Relations. 2015. February 19. URL: <http://www.cfr.org/financial-crises/credit-rating-controversy/p22328> (дата обращения: 16.07.2017).

статочного капитала в соответствии с рейтингами ценных бумаг от трех ведущих американских компаний – Moody's, Standard and Poor's и Fitch. Это правило предусматривало кардинальное снижение весовых коэффициентов риска для ценных бумаг, обеспеченных активами (например, ипотекой) и имеющих высокий инвестиционный рейтинг. Так, для ABS с рейтингом AAA весовой коэффициент был снижен со 100% (Базель I) до 20%. Это означало, что при приобретении ABS банкам требовалось иметь в пять раз меньше капитала, чем при выдаче ссуд бизнесу и потребителю кредитовании. Однако в случае снижения рейтингов банки оказывались недокапитализированными, поскольку согласно второму новшеству Базеля II (правило МТМ) должны были проводить переоценку активов в соответствии с их рыночной стоимостью. Например, облигации, обеспеченные долговыми обязательствами (CDO), выпущенные в 2007 г. с рейтингом AAA, были понижены в среднем до CCC в 2008 г., что повлекло за собой увеличение требуемого размера капитала при покупке этих облигаций до 4900%. Из всего объема эмиссии частных долговых ценных бумаг, обеспеченных залоговыми с рейтингом AAA в 2005–2007 гг. у 15% выпусков рейтинговые агентства понизили рейтинг. Из ипотечных ценных бумаг, выпущенных в 2006 г. на сумму 869 млрд долл. и получивших от агентства Moody's рейтинг AAA, в 2007 г., когда цены на жилье начали падать, рейтинги были понижены для 83% выпусков¹.

Насколько значительным оказывается фактор неопределенности в ориентации инвесторов на оценки кредитоспособности заемщиков со стороны рейтинговых агентств демонстрируют данные, приведенные в таблице 5.

Инвесторы на МФР соотносили риски дефолта с присвоенными рейтингами (второй столбец таблицы 5). Однако их оценки оказались слишком оптимистичны (третий столбец), что связано с излишней самоуверенностью или сознательным завышением рейтингов самих рейтинговых агентств. В любом случае данные факты подтверждают то, что рейтинговые агентства являются важной составляющей в создании правительством США информационных асимметрии для получения стратегических преимуществ в МВФС.

1 Там же.

Таблица 5

Сравнение усредненного уровня оценок вероятности дефолта CDO в течение ближайших трех лет с долей фактически состоявшихся дефолтов

Рейтинг CDO	Оценки вероятности дефолта CDO в течение ближайших трех лет (%); июнь 2006 г.	Доля дефолтов, состоявшихся к июлю (%); 2009 г.
AAA	0,008	0,10
AA+	0,014	1,68
AA	0,042	8,16
AA–	0,053	12,03
A+	0,061	20,96
A	0,088	29,21
A–	0,118	36,65
BBB+	0,340	48,73
BBB	0,488	56,10
BBB–	0,881	66,67

Источник: Роговский Е. А. Кибер-Вашингтон: глобальные амбиции. М.: Международные отношения, 2014. С. 119.

- Англо-американское право — механизм разрешения коммерческих споров и защиты прав кредиторов в транснациональных сделках. Английское общее право является наиболее распространенной правовой системой в мире не только потому, что охватывает 30% населения мира, но также и потому что используется в 27% из 320 мировых юрисдикций. Несмотря на значительное число стран, использующих английское общее право, на эту группу приходится лишь 14% мирового ВВП, главным образом потому, что группа относится к развивающимся странам с ограниченными природными ресурсами.

Система американского общего права охватывает только 5% населения мира, однако доля этих стран в мировом ВВП составляет 26%. За пределами США американское общее право принято ограниченным числом стран (например, Либерией) и зависимыми от США территориями, такими как Гуам и Пуэрто-Рико. В целом английское и американское общее право благоприятствуют

кредиторам в вопросах банкротства в отличие от французской правовой системы (охватывает 26% юрисдикций и 23% населения мира), которая отдает предпочтение защите прав должников. Подавляющая доля английского и американского общего права в регулировании глобальной экономикой является определяющей в понимании основ функционирования мирового финансового рынка и, в частности, защиты прав кредиторов¹.

Исключительная роль Великобритании и США в мировой экономике и мировых финансах поддерживается особенно широким проникновением английского и американского общего права в сферу международного бизнеса. Шесть из десяти крупнейших в мире (по числу юристов) транснациональных юридических компаний имеют британское происхождение (DLA Piper, Norton Rose Fulbright, Clifford Chance, Allen & Overy, CMS, Linklaters). С целью защиты своих ТНК США и Великобритания активно практикуют заключение двухсторонних инвестиционных договоров, включающих в себя механизмы урегулирования коммерческих споров, что позволяет ТНК в судебном порядке оспаривать решения правительств принимающих стран. В 2010 г. английское общее право было самым популярным выбором ТНК при решении арбитражных споров, на которое приходилось 40% всех арбитражных дел Англо-американским правом регулируется также 95% выпусков международных облигаций в развивающихся странах и странах с формирующимися рынками².

7. Англо-американские аудиторские стандарты (МСФО, ГААР, FATCA и CRS) – механизм оперативного контроля над корпоративной деятельностью через интеграцию хозяйствующих субъектов всех стран мира в англо-американскую модель финансовой отчетности мирового финансового рынка. Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) были разработаны в период 1973–2001 гг. специально созданным в Лондоне Комитетом по международным стандартам финансовой отчетности.

1 English Common Law is the most widespread legal system in the world. URL: <https://www.sweetandmaxwell.co.uk/about-us/press-releases/061108.pdf> (дата обращения: 16.07.2017).

2 UK Legal services 2015: legal excellence, internationally renowned. London: The City UK, February 2015. P. 17, 26. URL: <https://www.thecityuk.com/assets/2015/Reports-PDF/UK-Legal-Services-2015.pdf> (дата обращения: 16.07.2017).

Раздел I

На современном этапе МСФО уже используют или находятся на стадии перехода к ним около 120 стран мира. Англосаксонские аудиторские компании занимают ведущие позиции в сфере международных аудиторских услуг: восемь из десяти крупнейших в мире аудиторских фирм имеют англо-американское происхождение. Хотя в Великобритании действует около 7,4 тыс. аудиторских фирм, большинство услуг, в том числе международных, приходится на «большую четверку» аудиторских фирм: Pricewaterhouse Coopers, Deloitte, KPMG, Ernst & Young. По рекомендации Группы 20, принятой на саммите в Санкт-Петербурге, Совет по международным стандартам финансовой отчетности и Совет по стандартам финансовой отчетности США к концу 2013 г. завершили работу по ключевым проектам создания единого комплекса усовершенствованных, высококачественных глобальных стандартов финансовой отчетности. Результатом стало принятие в мае 2014 г. глобального стандарта для автоматического обмена налоговой информацией (CRS – Common Reporting Standard). За основу нового стандарта взят американский закон FATCA¹. Вместе с тем, в отличие от FATCA, CRS имеют более широкую сферу применения.

Во-первых, финансовая информация, подлежащая представлению в отношении отчетных счетов, включает все виды инвестиционных доходов (включая проценты, дивиденды, доходы от определенных договоров страхования и других подобных видов дохода), а также остатки на счетах и выручку от продажи финансовых активов. Во-вторых, финансовые учреждения, которые обязаны представлять отчеты в CRS, включают не только банки и депозитарии, но и другие финансовые учреждения, та-

1 FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) – закон о налоговом соответствии иностранных счетов (принятый в США в 2010 г.), нацеленный на предотвращение уклонения от уплаты налогов американскими гражданами и резидентами, которые имеют счета в иностранных финансовых учреждениях (ИФУ). Согласно закону ИФУ обязаны информировать о таких счетах Налоговое управление США. В противном случае эти счета будут облагаться 30% штрафом. Тем самым FATCA призван затруднить для резидентов и граждан США размещение финансовых активов за пределами США, а также пополнять доходы федерального бюджета путем расширения налогооблагаемой базы на глобальные операции своих резидентов и их партнеров за счет иностранных банков.

кие как брокеры, определенные институты коллективного инвестирования и определенные страховые компании. В-третьих, отчетность распространяется на счета физических и юридических лиц (в которые входят трасты и фонды), а стандарт включает требование просматривать информацию о пассивных субъектах для сообщения данных о лицах, которые, в конечном счете, контролируют эти субъекты.

По состоянию на 2017 г. к соглашению CRS присоединилось 100 стран, включая Россию¹. С самого начала США активно лоббировали принятие CRS, однако до сих пор так и не подписали это многостороннее соглашение, что, как представляется, может быть объяснено следующим. Во-первых, структура финансовой системы США характеризуется наличием значительного количества инвестиционных фондов (взаимных фондов, фондов доверительного управления, хедж-фондов и пр.), которые, согласно англо-американскому праву, используют специфические схемы прав собственности и отчетности. Во-вторых, многие американские штаты пользуются особым режимом налогообложения (Нью-Йорк, Южная Дакота, Калифорния, Делавэр, Вайоминг, Невада), так что зарегистрированные в них компании ведут свои счета и операции с более низкой степенью «прозрачности». В-третьих, согласно данным отчета Transparency International, США включены в список четырех крупнейших рынков недвижимости (вместе с Великобританией, Канадой и Австралией) с точки зрения отмывания на этих рынках денег, полученных незаконным путем [33]. В-четвертых, нежелание США принимать CRS можно объяснить тем, что в то время, как во всех остальных странах взят курс на деофшоризацию, США сохраняют за собой статус единственного глобального офшора.

8. Офшорные юрисдикции – механизм выведения финансового капитала из-под контроля национальных фискальных систем его происхождения. По данным Tax Justice Network США и Великобритания выступают центрами глобальной офшорной деятельности с наивысшим индексом финансовой непрозрачности. Из 100 компаний Великобритании с наибольшей капитализацией 98 используют услуги офшоров. Из 100 крупнейших амери-

1 OECD. CRS by jurisdiction 2017/2018. URL: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/crs-by-jurisdiction/crs-by-jurisdiction-2018.htm> (дата обращения: 16.07.2018).

Раздел I

канских корпораций 83 корпорации имеют дочерние компании в офшорных зонах. Наибольшее число крупнейших офшоров находится в британской юрисдикции (таблица 6).

Таблица 6

Ставки налога на прибыль корпораций
в крупнейших офшорных центрах мира, находящихся
в прямой или косвенной британской юрисдикции (%)

Офшор	Ставка	Офшор	Ставка	Офшор	Ставка
Ангилья	0	Бермудские острова	0	Остров Мэн	0
Антигуа и Барбуда	25	Гернси	0	Острова Кука	20–28
Багамские острова	0	Гибралтар	10	Сент-Китс и Невис	0
Барбадос	25	Джерси	0	Сент-Висент и Гренадины	0
Белиз	0	Каймановы острова	0	Сент-Люсия	25
Британские Виргинские острова	0	Ниуэ	30	Острова Теркс и Кайкос	0

Примечание: Составлено авторами по данным PWC, <http://www.pwc.com/taxsummaries>.

По данным ОЭСР объемы «недоуплаченных» ТНК налогов в бюджеты стран ОЭСР и Группы 20 составляют от 4% до 10% от общей суммы глобального корпоративного налога, что ежегодно эквивалентно 100–240 млрд дол. Например, в таких странах, как Великобритания, Малайзия, Австралия и Люксембург доля ТНК в общем объеме прибылей до уплаты налогов составляет от 80% до 90%¹.

По данным компании Tax Justice Network, если к капиталам развивающихся стран, выведенных в офшоры, прибавить сумму международных резервов, которые эти страны инвестировали в бумаги развитых стран, то получится, что они являются

1 Tax planning by multinational firms: firm-level evidence from a cross country database. OECD.org. URL: <https://www.oecd.org/eco/Tax-planning-by-multinational-firms-firm-level-evidence-from-a-cross-country-database.pdf> (дата обращения: 25.05.2018).

чистыми кредиторами мировой финансовой системы на сумму более 10 трлн долл.

С целью повышения прозрачности финансовой отчетности на глобальном уровне по инициативе Группы 20 был разработан и принят новый многосторонний стандарт обмена информацией в налоговых целях. Было принято решение вводить меры против тех юрисдикций (стран), которые отказываются от сотрудничества по вопросам усовершенствования механизмов обмена информацией, касающейся уплаты налогов, включая «налоговые гавани». На Санкт-Петербургском саммите (5–6 сентября 2013 г.) был принят План действий ОЭСР / Группы 20 по противодействию размыванию налогооблагаемой базы и перемещению прибыли (BEPS)¹. В настоящее время к нему присоединилось уже около ста стран, включая юрисдикции, относящиеся к классическим офшорам.

9. Глобальный корпоративный контроль – контроль мировой экономики и мировых финансов, осуществляемый крупнейшими ТНК и ТНБ. В 2011 г. Швейцарский Федеральный технологический институт провел исследование «Сеть глобального корпоративного контроля»². В результате изучения финансовых показателей 37 млн компаний и инвесторов из базы данных Orbis 2007 было выделено 43 тыс. наиболее значимых ТНК. Из этих компаний было вычленено «ядро» из 1318 компаний, на которые приходилось около 20% от всех продаж компаний из базы данных. Далее было выявлено, что каждая из компаний «ядра» участвует в среднем в капитале еще 20 компаний, а в целом они контролируют около 60% мирового производства. Внутри «ядра» было обнаружено «малое ядро» из 147 ТНК, 75% из которых было представлено банками, страховыми обществами и финансовыми компаниями, то есть основными участниками мирового финансового рынка. По данным швейцарских аналитиков, «малое ядро» контролирует 40% мировых активов, в том числе 90% активов банковского сектора МФР. При этом из 50 компаний с высшим глобальным контролем 24 компании – американские и 8 – британские, а возглавила весь список английская компа-

1 Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. OECD. URL: <http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf> (дата обращения: 16.07.2017).

2 Vitali S., Glattfelder J. B., Battiston S. The Network of Global Corporate Control // PLoS ONE. 2011. V. 6. № 10. P. 4.

ния Barclays, признанная экспертами наиболее значимой финансовой группой мира.

10. Глобальный кибернетический контроль – механизм создания глобальной кибернетической финансовой системы. До начала 1990-х годов США рассматривали использование Интернета исключительно в целях национального развития и даже планировали выйти из управления системой доменных имен. Однако уже администрация Клинтона стала активно продвигать интернет-технологии в другие страны мира в качестве эффективного механизма экономического и политического влияния. В середине 1990-х годов была опробована новая технология применения интернета – Всемирная паутина, изобретенная британцем Т. Б. Ли. С целью стандартизации порядка управления Интернетом в 1998 г. при поддержке правительства США была создана некоммерческая международная организация интернет-корпорация по присвоению доменных имен и номеров (Internet Corporation Assigning Names and Numbers – ICANN). Между правительством США и ICANN было подписано соглашение, согласно которому правительство США наделялось полномочиями по управлению Интернетом, а на ICANN возлагалась функция по регистрации доменных имен, IP-адресов, контроля Интернета, обеспечения бесперебойной и безопасной работы сети.

В декабре 2012 г. в Дубае на Всемирной конференции по международным телекоммуникациям Россия внесла предложение предоставить другим странам возможность участия в управлении Интернетом и регулирования его национального сегмента. Несмотря на поддержку этого предложения Китаем, Сирией и рядом других стран, американская сторона категорически выступила против данной инициативы. Отказ США был обоснован тем, что свобода Интернета является главным фактором развития частной предпринимательской инициативы и инноваций на глобальном уровне. Таким образом, американские компании совместно с правительством США обладают монополией на управление Интернетом и контролируют все глобальные информационные потоки. Представляется, что такую позицию США следует рассматривать как ключевую составляющую закрепления доминирования США в глобальном киберпространстве – основной площадке будущего развития международного и национальных финансовых рынков.

В обобщенном виде основные параметрические показатели англо-американских институциональных монополий представлены в таблице 7.

Формирование и современные особенности англо-американского глобального финансового кластера как действующей модели МВФС. В конце 1990-х годов американский финансист Дж. Сорос предложил модель построения мирового финансового рынка на базе принципа «центр—периферия». Наиболее эффективным механизмом перераспределения финансовых ресурсов от «периферии» к «центру» мирового финансового рынка выступает финансовая глобализация. В одном из определений феномена финансовой глобализации, данном МВФ, финансовая глобализация определяется как степень связи стран через портфель международных финансовых активов, измеряемая как отношение суммарного объема валовых внешних активов и обязательств страны к ее ВВП.

Из определения финансовой глобализации, данного МВФ, вытекает, что США и Великобритания выступают основными бенефициарами функционирования модели «центр-периферия» мирового финансового рынка. На США и Великобританию приходилось 49,5% чистого мирового притока капитала. Кроме того, США и Великобритания являются мировыми лидерами с точки зрения накопленного объема прямых иностранных инвестиций (6,4 трлн и 1,2 трлн долл. в 2016 г. соответственно). По данным, опубликованным в августе 2016 г. компанией TheCityUK, совокупная доля США и Великобритании в отдельных сегментах мирового финансового рынка составляла: международная валютная торговля – 60%, внебиржевая торговля процентными деривативами – 72%, мировой рынок финтех-стартапов – 76%, рынок международных облигаций – 70%, рынок акций – 58%, частный выпуск акций – 75%, активы хедж-фондов – 77%, частные активы под управлением – 63%, инвестиционный банкинг – 44%, рынок межбанковских кредитов 38%, рынок морского страхования – 35% (рисунок 1).

В настоящее время США имеют наибольшую долю капитала в таких влиятельных международных финансовых организациях, как МВФ, Всемирный банк, ЕБРР, Межамериканский банк развития, Азиатский банк развития (одинаковая доля капитала с Японией). Именно эти институты опосредуют продвижение доллара как валюты деноминарования международных займов, в том числе путем выпуска облигаций. США подконтрольны три ведущих рейтинговых

Таблица 7
Ключевые характеристики
англо-американских институциональных монополий (2017)

Институциональная монополия	Достижимый эффект	Сфера действия	Степень монополизации
Бумажно-долларовый стандарт	Неофициальный статус доллара как мировой валюты	Мировая валютно-финансовая система (МВФС)	Международные кредиты — 59% Международные депозиты — 57% Международные облигации — 51% Международные платежи — 42%
Биржевое ценообразование на рынках глобальных ресурсов	Дискриминация производителей реального сектора экономики	Товарные и финансовые рынки	Совокупная доля Лондона и Нью-Йорка в торговле ключевыми товарами и финансовыми инструментами колеблется от 30% до 90% в зависимости от рынка
Рынок Форекс (валютный сегмент мирового финансового рынка)	1. Перекачивание ресурсов из реального производственного в виртуальный финансовый сектор 2. Обеспечение неограниченной долларовой эмиссии 3. Инструмент поддержания заниженного курса валют стран периферии МВФС	Межбанковский валютный рынок	Доли на рынке Форекс: Великобритания — 41% США — 15% Доллар США — 88% Фунт стерлингов — 13%
Ставка ЛИБОР	Механизм извлечения сверхприбылей банками-членами Британской банковской ассоциации	Рынок евродолларов. Договора процентного свопа. Финансовые продукты общей стоимостью свыше 800 трлн долл.	Доля Великобритании и США на глобальном рынке межбанковских кредитов — 38%

Международная валютно-финансовая система

Рейтинговые агентства	1. Контроль ценообразования на рынке международных долговых обязательств 2. Механизм поддержания дифференциала процентных ставок между центром и периферией МВФС	Суверенные и корпоративные заёмщики и инвесторы	Доли глобального рынка: S&P – 40% Moody's – 40% Fitch – 15%
Англо-Американское право	Механизм защиты прав кредиторов и разрешения коммерческих споров в транснациональных сделках	Транснациональный бизнес. Международное правовое регулирование	Доли в различных сегментах: Синдицированное кредитование – 100% Слияния и поглощения – 100% Международные облигации – 90% Международный арбитраж – 40% (английское право)
Англо-американские аудиторские стандарты	Механизм оперативного контроля над глобальной хозяйственной деятельностью через финансовую отчетность	Финансовые и нефинансовые организации	МСФО – более 120 стран CRS – более 100 стран
Офшоры	Механизм выведения финансового капитала из-под контроля национальных финансовых систем его происхождения	Фискальные системы суверенных государств	Треть крупнейших мировых офшоров находится в британской юрисдикции. США и Великобритания имеют наивысший индекс финансовой непрозрачности
Глобальный корпоративный контроль (ГКК)	Контроль крупнейших ТНК через участие в их капиталах	Наиболее значимые ТНК	Доля англо-американских компаний в сети глобального корпоративного контроля превышает 70%
Глобальный кибернетический контроль	Создание глобальной кибернетической финансовой системы	Глобальное киберпротранство. Цифровая экономика	ICANN – 100%-й контроль США

Примечание: Составлено по данным: IMF, BIS, ECB, SWIFT, TheCityUK, CFR, OECD, PWC, TaxJusticeNetwork, ThomsonReuters, ICANN.

Раздел I

		Доли США на глобальном рынке (%)	Доли Британии на глобальном рынке (%)
Сегменты доминирования США	Финтех - стартапы	66%	10%
	Частный выпуск акций	66%	9%
	Хедж-фонды	67%	10%
	Управление активами	57%	6%
	Инвестиционный банкинг	39%	5%
	Рынок акций	52%	6%
Сегменты доминирования Великобритании	Процентные деривативы	23%	49%
	Межбанковские кредиты	18%	20%
	Морское страхование	6%	29%
	ФОРЕКС	19%	41%

Рис. 1. Англо-американская финансовая дуополия, 2016 г. (%) (UK Financial and Related Professional Services: Meeting the challenges and delivering opportunities. The City UK. August 2016. URL: <https://www.thecityuk.com/research/uk-frps-challenges-and-opportunities>)

агентства мира (Moody's, S&P и Fitch), на которые приходится 95% мировых кредитных рейтингов. Благодаря наивысшим кредитным рейтингам доходность ценных бумаг и других финансовых активов США, как правило, выше доходности соответствующих финансовых инструментов остальных стран. Инвестируя в зарубежные финансовые активы, США существуют за счет этого дифференциала процентных ставок, искусственно создавая спрос на доллары и увеличивая задолженность других стран.

В свою очередь в Великобритании располагается наибольшее в мире количество штаб-квартир и филиалов крупнейших ТНК и ТНБ. В Лондоне ежедневно рассчитывается самая важная в мире процентная ставка – ЛИБОР, на которую ориентированы финансовые продукты общей стоимостью около 800 трлн долл. (ЛИБОР служит для них базой условий займа). Манипуляции со ставкой ЛИБОР в начале 1980-х годов стали причиной долгового кризиса в развивающихся странах, а в результате кризиса 2008–2009 гг. привели к пе-

перераспределению сверхприбылей в пользу транснациональных банков, оперирующих на Лондонском финансовом рынке.

В 2017 г. Лондон в очередной раз был признан главным финансовым центром мира. Кроме того, в британской юрисдикции находится 18 из 42 крупнейших офшорных финансовых центров. Помимо этого, на протяжении последних 30 лет Лондон является глобальным лидером в сфере «исламских финансов». Значимость Лондона в МВФС подчеркивается также и тем фактом, что основная площадка по урегулированию (реструктуризации) суверенного внешнего долга перед частными банками носит название Лондонского клуба кредиторов. При этом данный процесс никак не формализован. У Лондонского клуба нет ни штаб-квартиры, которая бы располагалась в Лондоне, ни устава, который бы обязывал его членов проводить свои встречи в британской столице.

Таким образом, императивные тенденции трансформации доллароцентристской англосаксонской модели МВФС в многополярную, в полной мере объясняют как длительность и неэффективность проводимых реформ, так и намеренное противостояние процессам трансформации МВФС, демонстрируемое США и Великобританией. Это противостояние выражается в поддержке процессов деглобализации мировой экономики (включая неопротекционизм и реиндустриализацию развитых стран) и мировых финансов, с одной стороны, и ускоренного развития информационно-коммуникационных технологий в целях полного контроля МВФС англо-саксонскими институтами, с другой стороны.

Выявленные императивные тенденции трансформации МВФС оказывают непосредственное функционально-институциональное воздействие на всю систему мирового финансового рынка, включая его национальный уровень. Поэтому секторальное развитие российского финансового рынка в условиях сложившейся к настоящему времени системы глобального англо-американского доминирования не может не испытывать «противостоящего давления» современных тенденций трансформации МВФС. Тем не менее, возможные сценарии перехода к новым принципам организации международной валютно-финансовой системы могут содержать для российского финансового рынка как новые возможности секторального встраивания в мировую систему финансовых рынков, так и определенные риски, которые в конкретных ситуациях перевешивают возможности секторального развития РФР в условиях трансформации МВФС.

1.2. Сценарий будущей организации мировой валютно-финансовой системы и риски для России

В качестве будущих долгосрочных сценариев организации МВФС теоретически можно проанализировать следующие варианты:

- 1) наднациональные деньги;
- 2) ремонетизация золота;
- 3) цифровые валюты;
- 4) валютный полицентризм (поливалютный стандарт).

Потенциал реализации этих сценариев зависит от преобладающих тенденций в развитии мировой экономики и мировых финансов, от усиления или ослабления надгосударственного и государственного вмешательства в регулирование денежных отношений.

Сценарий 1. Наднациональные деньги

Этот подход частично поддерживается американским и китайским правительствами, а также экономистами кейнсианской научной школы, которые предлагают ввести в международные валютно-финансовые отношения систему, основанную на «бумажном золоте», с целью окончательной демонетизации золота и замены его новой денежной единицей (например, СДР), которую эмитировал бы мировой (наднациональный) центральный банк. Замена доллара СДР осложняется следующими факторами:

1. В долларах осуществляется почти половина расчетов в международной торговле (48,1% в 2017 г.), что обуславливает также соответствующую долю доллара в структуре международных валютных резервов (67% в 2017 г.).
2. Совокупный размер эмиссии СДР эквивалентен 204,1 млрд (276 млрд долл.), что составляет менее 3% совокупного объема международных валютных резервов. Таким образом, существующего объема СДР недостаточно для обеспечения мирового спроса.
3. СДР является виртуальной по своей сути денежной единицей, которая не формирует институциональной основы для сопоставления покупательной способности национальных валют.

Для превращения СДР в полноценные мировые деньги требуется выполнение ряда условий:

Международная валютно-финансовая система

- а) Необходимо расширить полномочия МВФ, преобразовав его в банк центральных банков с правом эмиссии СДР. Страны-члены деноминируют курсы своих валют в СДР, которые благодаря этому получают стабильность и гарантию от обесценения. Поскольку новые СДР выступают эталоном стоимости, то они не нуждаются в валютной корзине для подтверждения их стоимостной стабильности.
- б) Члены МВФ договариваются о симметричных правах и обязательствах между кредиторами и должниками. Проблема дисбалансов решается совместными усилиями стран кредиторов, которые принимают паритетное участие в предоставлении балансирующих кредитов и финансовой помощи странам-должникам. Таким образом, долговые кризисы, которые периодически выводят МВФС из строя, уходят в прошлое.
- в) Все члены МВФ обязуются придерживаться реально, а не номинально зафиксированных стабильных валютных курсов. Они оставляют за собой право и возможность проведения автономной внутренней экономической, валютной, финансовой и социальной политики.
- г) МВФ как гарант системы контролирует соблюдение правил, обеспечивающих гармоничное сосуществование структурно и конъюнктурно гетерогенных стран и валют. Возвращение финансового сектора к выполнению присущих ему задач и функций в реальном экономическом секторе должно стать ключевым элементом общей программы действий МВФ, центральных банков стран-членов, а также саммитов в рамках Группы 20.
- д) СДР должны стать ликвидным активом, в котором другие субъекты частного и публичного права смогут деноминировать свои долговые обязательства. В январе 2011 г. МВФ представил план по созданию ликвидного облигационного рынка СДР, потенциальными эмитентами которого наряду с МВФ могут выступить Всемирный банк и другие региональные банки развития, а потенциальными покупателями – суверенные фонды и глобальные корпорации.

Риски введения СДР в качестве международных денег связаны с тем, что новый мировой центральный банк может оказаться под влиянием США и сможет бесконечно раскручивать инфляцию, чтобы покрывать любые дефициты, в частности в торговле с Китаем.

Раздел I

Риски и возможности участия России в МВФС, базирующейся на наднациональных деньгах – СДР (сценарий I). Участие России в данном сценарии представляется нецелесообразным, поскольку он фактически возвращает страны к первоначальному плану Дж. М. Кейнса, в котором все контрольные рычаги над мировой экономикой и мировыми финансами осуществляются в англо-саксонской системе. Участие в этом сценарии фактически лишает Россию финансового и экономического суверенитета и, как следствие, перспективы восстановления собственной экономической, научно-технической, образовательной и информационной базы.

Кроме того, имплементация плана по созданию в структуре МВФС наднациональных денег выглядит проблематичной в условиях современной геоэкономической и геофинансовой парадигмы. Во-первых, эмиссия мировых денег требует от стран полной экономической, финансовой и политической интеграции, в первую очередь, от США, которые пока не готовы к реализации такого сценария. Как уже отмечалось, текущая доля США в общем размере квот в МВФ (17,46%) необоснованно завышена. Несмотря на снижающую роль в мировой экономике, США продолжают оставаться единственной страной-членом МВФ, которая благодаря владению наибольшей долей голосов (16,53%) может заблокировать любое решение Фонда, принятие которого требует квалифицированного большинства голосов (85%). Во-вторых, фиксация реальных валютных курсов требует гармонизации таких макроэкономических переменных, как инфляция и процентная ставка, динамика роста реальных доходов населения, что, в свою очередь, требует гармонизации фискальной и социальной политики. Кроме того, страны должны демонстрировать конвергенцию производительности труда, а также обеспечиваться равноправным и равномерным доступом к новым технологиям и рынкам капитала. В-третьих, анализ решений, принятых на антикризисных саммитах Группы 20, указывает на то, что они не предусматривают проведения кардинальных изменений в доминирующей в мире неолиберальной модели социально-экономического развития и в основном носят декларативный характер.

Учитывая риски России в рассматриваемом проекте реформирования МВФС, следует, на наш взгляд, напомнить, что в СССР довольно успешно функционировал собственный проект наднациональных денег – система переводного рубля, действовавшая во взаиморасче-

тах стран Совета экономической взаимопомощи (СЭВ). Модернизация данного опыта могла бы не только способствовать стабилизации торговых и финансовых потоков на евразийском пространстве, но и создать реальный противовес доллароцентристской модели глобальной экономики.

Сценарий 2. Ремонетизация золота в МВФС

В отличие от фидуциарных денег золото обладает собственной внутренней ценностью. Как товар золото характеризуется таким свойством как сохраняемость. Другие товары сразу потребляются или амортизируются после их производства. Напротив, все добытое золото сохраняется практически в неизменном виде. Поэтому если 1 г (1 унцию) золота умножить на количество операций, которые были осуществлены с этим золотом, то его стоимость будет уходить в бесконечность. С одной стороны, это значительно усложняет объективную оценку стоимости золота, но, с другой стороны, открывает новые перспективы переосмысления роли золота как мировых денег в XXI в. Во времена золотого стандарта не существовало валютного курса как средства отражения разницы между внутренней и внешней стоимостью денег. Обе стоимости определялись на основе золота. С завершением эпохи золотого стандарта, приоритет, отдаваемый обеспечению бездефицитности платежного баланса, был утрачен.

Скептически настроенные эксперты считают возврат к золотому стандарту невозможным по причине того, что сегодня глобальный размер банковских депозитов в 10 раз превышает стоимость мирового запаса золота. Действительно, ремонетизация золота предполагает резкое увеличение мировых цен на золото (таблица 8).

Перспектива возврата к золотому стандарту в МВФС не устраивает американцев. Во-первых, США не имеют достаточных запасов золота для обеспечения доллару функции резервной валюты. Во-вторых, США теряют сравнительные конкурентные преимущества во внешней торговле и экспорте капитала, которые в этом случае переходят в страны Евразии. Поскольку введение новой мировой валюты невозможно, США продолжат проведение инфляционной политики, чтобы страны с твердыми валютами были вынуждены повышать курс своих валют, но сомнительно, чтобы Китай, Германия, Россия и другие экспортеры выражали бы желание бесконечно поддерживать американскую инфляцию.

Раздел I

Таблица 8
Модели золотого стандарта

Факторы гибкого золотого стандарта, 2016 г.	Подразумеваемая цена на золото (в долл. США за тройскую унцию)	Переоценка доллара США относительно монетарного золота, %
Денежная масса М1 США с 40-процентным золотым обеспечением	5064	403
Денежная масса М1 США со 100-процентным золотым обеспечением	12660	985
Денежная масса М1 США, Китая и ЕЦБ с 40-процентным золотым обеспечением	20507	1596
Денежная масса М2 США с 40-процентным золотым обеспечением	20143	1568
Денежная масса М2 США со 100-процентным золотым обеспечением	50358	3919

Примечание: Составлено авторами на основе данных: World Gold Council – www.gold.org, CIA WorldFactbook – www.cia.gov.

В течение последнего десятилетия КНР является мировым лидером по добыче золота, но переход на золотой стандарт для Китая на современном этапе выглядит маловероятным. Китай – страна с наибольшим объемом денежной массы в мире (агрегат М2), которая в долларовом эквиваленте в декабре 2017 г. на 47% превышала денежную массу США (22,89 трлн долл. против 13,17 трлн дол.). При этом официальные запасы резервного золота Китая в 4,6 раза меньше, чем у США. Доля золота в общем объеме золотовалютных резервов Китая составляет лишь 1,8%. Потребности Китая в обеспечении собственной денежной массы золотом на сегодня больше, чем у какой-либо другой страны.

Сторонники золотого стандарта призывают полностью упразднить контроль над трансграничным движением капитала, заменить действующую систему частичного резервирования 100-процентным банковским резервированием, а также распустить международные финансовые организации.

Преимущества системы 100% банковского резервирования сводятся к следующему. Во-первых, из экономики исчезает главный источник нестабильности, который заключается в проциклическом

поведении банков, расширяющих кредит во время экономического подъема и сжимающих кредитование в период спада. Во-вторых, повышается надежность банков, которые при 100-процентом резервировании будут защищены от «информационной асимметричности» поведения вкладчиков и возможности последующих банкротств. В-третьих, резко снижается уровень государственного долга. В-четвертых, снижается совокупная величина частного долга через упразднение традиционных кредитных денег. Это влечет за собой снижение доходов банковской системы и более справедливое распределение доходов в обществе.

Риски для России при возможности возврата к золотому стандарту в МВФС. Сегодня денежная масса России в долларовом эквиваленте в 22 раза меньше денежной массы Китая, в то время как официальные запасы золота России и Китая приблизительно равны. По добыче золота Россия занимает 3-е место в мире (297 т в 2016 г.). В период 2007–2017 гг. Россия увеличила официальные запасы золота на более 1200 тонн и является мировым лидером с точки зрения наращивания золотого запаса. Доля золота в официальных международных резервах России составляет лишь 13,2% (01.01.2016 г.), в то время как в США этот показатель достигает 72,2%. Поэтому для России дальнейшее наращивание доли золота в официальных резервах, очевидно, будет иметь приоритетное значение.

Опыт СССР говорит о важной роли золотого запаса в контексте обеспечения денежной массы (наряду с ее обеспечением всем достоянием советского государства). Дальнейшее наращивание золотого запаса Россией является важным фактором освобождения национального финансового рынка от долларовой зависимости. Кроме того, в случае нового мирового финансового кризиса запасы золота могут служить дополнительным важным показателем ликвидности и повышения доверия к РФР.

Сценарий 3. Переход МВФС на использование цифровых валют

Цифровые валюты (криптовалюты) — это валюты, выпуск которых может осуществляться частными лицами без посредничества центральных и коммерческих банков в цифровой, криптографической, анонимной и «прозрачной» (с использованием технологии блокчейн) форме. Криптовалюты не являются объектом регулирования со стороны центрального банка или других органов финансового надзора.

На сегодняшний день самой распространенной криптовалютой является биткойн, а общее число криптовалют уже насчитывает около тысячи видов). Биткойн был создан в 2009 г. и тогда цена (курс) одного биткойна составлял 0,3 цента. В 2011 г. курс биткойна вырос до 2 долл., к декабрю 2012 г. — до 30 долл., к декабрю 2013 г. — до 1000 долл. Но в январе 2015 г. произошло снижение курса биткойна до 200 долл., и только к февралю 2017 г. он снова превысил отметку в 1000 долл. В июле 2016 г. курс биткойна снижался до 640 долл., а 22 июня 2017 г. он превысил 2800 долл. Капитализация рынка биткойнов с июля 2016 г. по июль 2017 г. увеличилась в 4 раза — с 10,1 млрд до 46,1 млрд долл.¹ Таким образом, цена биткойна является чрезвычайно волатильной, что делает его привлекательным спекулятивным финансовым инструментом.

В начале своего появления биткойн не привлекал внимания официальных финансовых регуляторов, а также основных участников МВФС. Ситуация изменилась после публикации доклада Европейского центрального банка (ЕЦБ) в октябре 2012 г. под названием «Virtual currency schemes»², в котором были описаны риски и возможности использования виртуальных валютных схем и электронных денег. В августе 2013 г. Министерство финансов Германии официально признало биткойн расчетной денежной единицей. В сентябре 2013 г. Министерство финансов Канады одобрило открытие сети банкоматов по обмену биткойнов в крупнейших городах страны. В феврале 2016 г. Банк Англии заявил о создании собственной криптовалюты RSCoin. В 2015 г. органы финансового надзора США легализовали биткойн, а власти штата Калифорния (место расположения Кремниевой долины и ICANN) фактически уравнили биткойн в правах с долларом. Руководство центральных Банков Швеции и Дании в январе 2017 г. обнародовало планы о прекращении выпуска бумажных наличных денег и полного перехода на электронные деньги.

Помимо выполнения функций валюты биткойн представляет собой платежную систему с рядом преимуществ: 1) практически нулевые транзакционные издержки; 2) максимально упрощенный порядок пользования данной системой; 3) программный код битко-

1 Crypto Currency Market Capitalisations. URL: <https://coinmarketcap.com> (дата обращения: 22.07.2018).

2 Virtual currency schemes // European central bank. URL: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtual_currency_schemes201210en.pdf (дата обращения: 16.07.2018).

ина достаточно гибок, что позволяет постоянно развивать систему биткоина практически в режиме онлайн; 4) технологии блокчейна делают перемещения криптовалют полностью транспарентными. К недостаткам биткоина можно отнести: 1) анонимность; 2) дефляционную природу биткоина, обусловленную ограниченными размерами его эмиссии в 21 млн биткоинов (в настоящее время добыто 16,3 млн биткоинов), после чего выпуск новых монет прекратится; 3) сверхспекулятивную природу биткоина и его высокую волатильность. Причиной всех этих недостатков, по нашему мнению, выступает отсутствие адаптированного регулятора системы биткоина.

Трансформация биткоина из преимущественно платежной в спекулятивную систему произошла в 2013 г. К этому времени было создано около полусотни электронных бирж, рассредоточенных в разных географических регионах и ориентированных на различных типах инвесторов. Одновременно была проведена массированная компания по популяризации биткоина в СМИ. Очевидно, что изобретателям-одиночкам такой масштаб действий был бы не под силу. Это дает основания предполагать, что под псевдонимом Сатоши Накомото (автора протокола биткоина и исходного программного обеспечения) скрывается группа высококвалифицированных и организованных программистов и криптографов. Предположительно биткоин может представлять собой эксперимент по переходу на совершенно новую МВФС с нулевыми транзакционными издержками, когда традиционные банковские, финансовые и инвестиционные институты системы становятся невостребованными. Масштабное внедрение системы биткоин также означает бессмысленность существования каких-либо регулирующих государственных и надгосударственных институтов, поскольку участниками системы биткоина являются анонимные владельцы кошельков.

Очевидно, что такой сценарий трансформации МВФС неприемлем для традиционных транснациональных корпораций, бизнес которых построен на ненулевых издержках и возможностях получения тотального рыночного превосходства за счет разветвленной логистической системы, диверсифицированной шкалы продаваемых товаров и услуг и высокого уровня концентрации (монополизации) бизнеса.

Хотя цифровые валюты типа биткоина не предлагают обществу никаких принципиально новых денежных функций, они позволяют высокотехнологичной элите создать собственную внутреннюю платежную систему новой цифровой экономики. С инновацион-

ным алгоритмическим характером эмиссии она обладает свойством хранения всех произведенных транзакций и возможностью обработки Больших Данных в режиме реального времени. Сценарий «цифровые валюты» предполагает окончательный выход денег из-под контроля центральных банков; превращение наличных денег в электронно-банковские деньги (цифровые валюты), создание которых связано с освоением специальных компьютерных программ и частными эмиссионными схемами. Вместе с тем, несмотря на свой либеральный характер, система биткоина позволяет осуществлять гораздо более жесткий контроль над денежными потоками, чем действующая МВФС. Проект цифровых денег, скорее всего, преследует цель трансформации глобального финансового пузыря в новую привлекательную для инвесторов форму, а также является попыткой поставить денежные системы всех стран мира под контроль информационных технологий, регулируемых англо-саксонским транснациональным капиталом.

К главным предпосылкам существования глобальной кибернетической финансовой системы, управляемой не государствами, а наднациональными (англосаксонскими) квазикорпоративными структурами можно отнести: 1) в основном безналичный денежный оборот; 2) обеспечение бизнес-структурам полного доступа к персональным данным как главному ресурсу цифровой экономики; 3) установление полного контроля над глобальной экономикой по образцу современного контроля над системообразующими финансовыми институтами мира со стороны ФРС США.

Риски и возможности перехода к глобальной цифровой валютно-финансовой системе для РФ. Представляется, что участие в данном сценарии наиболее опасно и контрпродуктивно для России, поскольку несет в себе угрозу окончательной утраты политического, финансового и экономического суверенитета.

За последние 3 года в России абсолютный размер наличных денег вне банковской системы возрос на более чем 1 трлн руб. (с 6,6 трлн руб. в июне 2015 г. до 7,7 трлн руб. в июне 2017 г.). За указанный период доля наличных в широкой денежной массе снизилась с 20,7 до 19,9%. Однако подобное увеличение денежной массы было обусловлено на 16,7% ростом наличных денег в обращении и на 48% – ростом объема срочных депозитов. Эти тенденции говорят о предпочтении наличных денег и доверии к банковской системе в целом в российском обществе.

Система безналичных цифровых расчетов создавалась в СССР, как на теоретическом, так и на практическом уровне. Еще в 1970-х годов в СССР была разработана уникальная система управления народным хозяйством, основанная на принципах кибернетики – ОГАС (автор – академик АН СССР В. М. Глушков). Ее суть заключалась в объединении управления экономическими (производственными) процессами с автоматизированными системами управления технологическими процессами на основе создания единой государственной автоматизированной сети вычислительных центров. Помимо этого, В. М. Глушков предлагал проект безналичных денег путем разделения банковской системы на два сектора – честных и сомнительных заработков и постепенного вытеснения первым сектором второго. Кроме того, основу советской индустриализации составляла двухконтурная система денежного обращения. Согласно этой модели, группа отраслей по производству средств производства функционировала исключительно на основе безналичных расчетов. Это позволило сфокусировать производство на решении реальных производственных проблем (а не фиктивных финансовых) и за довольно короткий срок восстановить весь машиностроительный комплекс страны. Обращение к данному опыту могло бы быть вполне продуктивным в контексте выполнения Указа Президента РФ от 13 мая 2017 г. «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»¹.

Сценарий 4. Валютный полицентризм (поливалютная международная финансовая система)

Создатели общей европейской валюты видели в евро реальную альтернативу глобальной долларовой системе. Однако, как свидетельствует опыт Евросоюза, функционирование региональной валюты в условиях международной либерализации финансовых рынков не обеспечило ЕС финансовую независимость и необходимую защиту от дестабилизации развития в рамках интеграционного союза. Наличие сильной конкурентной валюты на глобальном рынке всегда представляло угрозу для американских банковских кругов. Поэтому логично предположить, что кризис государственных финансов

1 Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 г. № 208. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41921> (дата обращения: 22.07.2018).

стран Еврозоны входил в их планы по ослаблению евро. В результате кризиса государственных финансов ЕС оказался в жесткой зависимости от частных банковских институтов, которые удерживают значительную часть госдолга стран Еврозоны. Эти банки получили возможность рефинансироваться в ЕЦБ по низкой процентной ставке и предоставлять финансовые ресурсы Греции и другим странам периферии по ставке в 5 и больше раз превышавшей размер ставки, по которой сами получали займы от ЕЦБ, что автоматически вело к увеличению долговой нагрузки на страны ЕС.

Сам ЕЦБ в период кризиса получил беспрецедентную по размерам финансовую поддержку от ФРС США. В 2007 и 2008 гг. Федеральный комитет открытого рынка уполномочил Федеральный резервный банк Нью-Йорка открыть временные своп-линии по доллару для 14 иностранных центральных банков с целью рефинансирования в долларах финансовых учреждений, находящихся в их юрисдикциях. Совокупный объем транзакций, осуществленных в рамках данных своп-соглашений, составил свыше 8 трлн долл., из которых на ЕЦБ пришлось около 80%. Кроме того, в период 2007–2010 гг. ФРС предоставил беспроцентные кредиты глобальным системно значимым финансовым институтам (СЗФИ) на сумму более 16 трлн долл., из которых от 15 до 23% (в зависимости от типа кредитной линии) пришлось на финансовые учреждения Германии и Франции¹. Таким образом, в результате глобального финансового кризиса 2007–2009 гг. ЕС оказался в тотальной зависимости от англосаксонского транснационального капитала.

Для выхода из кризиса Евросоюз должен перейти на более высокий уровень институциональной интеграции путем создания банковской, бюджетной, фискальной и политической «федерализации». При условии перехода Европы к политическому союзу (федерализации) и создания единой европейской фискальной и банковской систем теоретически евро мог бы укрепиться настолько, чтобы бросить доллару как экономический, так и политический вызов. В этом случае долларовое доминирование может закончиться, и МВФС может вернуться к валютным блокам. В данном сценарии возможно образование валютных блоков в евразийском регионе, в частности, с участием России, Китая и Индии.

1 Federal Reserve System. Opportunities Exist to Strengthen Policies and Processes for Managing Emergency Assistance // United Nations Government Accountability Office. July 2011. P. 206.

Риски и возможности для России при реализации сценария трансформации МВФС на базе поливалютного стандарта. Этот вариант прогнозного сценария реформирования МВФС представляется наиболее приемлемым для России, поскольку позволяет осуществить решение актуальных задач – укрепление финансового и экономического суверенитета, реиндустриализацию, переход на новый (шестой) технологический уклад. Ключевой предпосылкой реализации данного сценария для России является эффективное валютно-финансовое сотрудничество стран ЕАЭС. Заинтересованность других участников ЕАЭС в таком сотрудничестве обусловлена не только суверенными рисками, связанными с интенсификацией функционирования институциональных монополий, но и высокой неопределенностью развития в англосаксонском центре мировой экономики и финансов, который в среднесрочной перспективе будет проходить через очень сложную трансформацию от модели долгового роста к цифровой модели.

Несмотря на нынешние политические разногласия, между странами ЕАЭС существует достаточно высокий уровень конвергенции экономических циклов, что позволяет им синхронно отвечать на внешние шоки мерами монетарного и валютно-финансового регулирования. Задачами повышения эффективности валютно-финансового сотрудничества стран ЕАЭС являются дальнейшая унификация режимов денежно-кредитной политики, гармонизация финансовых рынков и выравнивание уровней экономического развития, а также расширение использования национальных валют во взаимных расчетах через механизмы своп-соглашений и клиринга.

1.3. Место России в международной валютно-финансовой системе

Формирование новой модели секторального развития российского финансового рынка в условиях реформирования МВФС и мирового финансового рынка (МФР), а также введения экономических санкций в отношении России предполагает разработку более взвешенных и, как следствие, прагматичных подходов к участию РФ в процессах трансформации МВФС, принимая во внимание высокую степень зависимости инфраструктуры РФР от МВФС и МФР. Хотя Россия представлена в G20, Международном валютном фонде (МВФ), Банке международных расчетов (БМР), Азиатско-тихоокеанском эконо-

мическом союзе (АТЭС), Всемирной торговой организации (ВТО) и ряде других международных финансово-экономических и торговых организаций, ее современные позиции в международной валютно-финансовой системе достаточно противоречивы. С одной стороны, Россия является нетто-экспортером капитала, что обусловлено основным глобальным дисбалансом в современной мировой финансовой архитектуре: между странами полюса сбережений и странами полюса потребления, в котором РФ представлена в группе стран полюса сбережений и накоплений¹. С другой стороны, российский капитал преимущественно вывозится в офшорные юрисдикции, а затем в обезличенной форме распространяется по всему мировому финансовому рынку.

В дискуссии, касающейся проблем реформирования МВФС, Россия исходит из того, что, во-первых, ее вовлечение в наднациональные регулирующие структуры МВФС во многом обусловлено потребностью в использовании российских национальных ресурсов для финансирования многочисленных международных программ помощи. Во-вторых, участие России в международных проектах, в отличие от развитых стран, финансирующих их за счет эмиссионных источников, происходит за счет расходования международных резервов страны, что представляется недопустимым и опасным в условиях экономических санкций, применяемых в отношении России.

Являясь крупнейшей страной мира по размеру территории и запасу сырьевых ресурсов, Россия крайне слабо присутствует в институциональной структуре МВФС. Кризис 2008 г., снижение мировых цен на энергоносители, введение экономических санкций и девальвация рубля значительно подорвали позиции России в мировых рейтингах. В посткризисный период (2010–2016) доля России в общем объеме мировой капитализации снизилась на треть. За последние два года (2014–2016) доля российского рубля в обслуживании международных финансовых операций и в международных платежах и расчетах снизилась вдвое (с 0,4% до 0,2%). В сентябре 2016 г. в рэнкинге глобальных финансовых центров место Москвы было понижено на 17 позиций, а в марте 2017 г. снижено еще на одну позицию. Учитывая высокую степень заинтересованности транснационального капитала в усилении зависимости и несамостоятельности России

1 Такое положение России в основном глобальном дисбалансе МФА связано с наличием длительного положительного сальдо текущего счета платежного баланса.

Международная валютно-финансовая система

на мировом финансовом рынке, что достигается поддержанием системы неэквивалентного обмена, когда свободное трансграничное перемещение капиталов осуществляется в условиях искусственно заниженного курса рубля, можно с большой долей вероятности спрогнозировать дальнейшее снижение рейтингов России в системе мировых финансов (таблица 9).

Таблица 9

Показатели места финансового рынка Российской Федерации в глобальной финансовой системе в докризисный (2007) и «посткризисный» период (2017)

	2007	2017
Место Москвы в рейтинге мировых финансовых центров	45	85*
Доля в глобальном обороте торговли акциями	0,6	0,12
Доля в мировой капитализации	2,07	0,71
Доля в глобальном объеме IPO/SPO	1,4	0,06
Доля рубля в мировом номинале еврооблигаций	0,04	0.09**
Доля рубля в международных расчетах	0.4**	0.2***
Доля рубля в глобальном валютном обороте	0,7	1,1***
Доля в глобальном объеме страховых премий	0,4	0,37
Справочно: доля в мировом ВВП	2,26	1,81

Примечание. * – март 2017, ** – 2014 г., *** – 2016 г.; составлено по данным: Данилов Ю. Оценка места Российской Федерации на глобальном финансовом рынке // Вопросы экономики. 2016. № 11. С. 109; SWIFT, BIS, GFCI 20.

Россия и Китай занимают первые две позиции среди развивающихся стран по размеру капиталов, выведенных в офшоры. Основными бенефициарами офшорных капиталов выступают инвестиционные фонды и другие институты теневого банкинга. При том, что Россия является основным поставщиком финансовых ресурсов в офшоры, ее доля в мировых активах теневого банкинга на глобальном финансовом рынке составляет лишь 0,1%.

Россия занимает невысокие позиции в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума в целом

и конкретно по показателю развития финансового рынка. По фактору «развитие финансового рынка» — одному из 12 составных факторов индекса глобальной конкурентоспособности — Россия находится на 95-й позиции из 140 возможных и существенно отстает от ведущих стран Группы двадцати (по данным Отчета о глобальной конкурентоспособности за 2015–2016 гг.). Низкие показатели (позиции) наблюдаются по следующим элементам данного фактора: устойчивость банков — 115, регулирование фондовых бирж — 97, финансирование через локальный фондовый рынок — 88, индекс законных прав — 80, доступность финансовых услуг — 67. Тем не менее, по сравнению с результатами, достигнутыми Россией в период с 2012 по 2015 г., индикаторы фактора «развитие финансового рынка» значительно улучшились.

Исследование современных особенностей участия РФ в процессах реформирования МВФС предполагает также анализ институциональных изменений в российском присутствии в основных международных валютно-финансовых институтах, прежде всего, в Международном валютном фонде. В параграфе 1.2 была выявлена основная современная тенденция трансформации МВФС: переход от ее однополярного англо-саксонского институционального устройства к многополярной институциональной организации. При существующем изобилии литературы, посвященной рассмотрению вопроса трансформации МВФС, зачастую из поля зрения выпадает тот факт, что финансовая глобализация XXI в. — это инструмент централизованного контроля и управления процессами, происходящими в мировом экономическом и финансовом пространстве. А международной финансовой организацией, осуществляющей централизованный наднациональный контроль в современном реформировании МВФС может стать Международный валютный фонд.

Однако любые попытки реальной реформы Фонда намеренно тормозятся США. В 2010 г. по рекомендации Группы двадцати Совет управляющих МВФ одобрил комплексную реформу квот и системы управления Фонда. Цель реформы заключалась в перегруппировке пропорции квот таким образом, чтобы адекватно учитывать изменения роли и веса некоторых членов Фонда в мировой экономике. По завершению реформы в 2016 г. Россия заняла девятую позицию, а Китай стал третьим по размеру квоты членом МВФ. Однако в целом группа стран БРИКС так и не получила блокирующего пакета голосов (15%), который дает право накладывать вето на наи-

более значимые решения Фонда, требующие квалифицированного большинства голосов (85%). При этом США (17% голосов) сохранили за собой статус единственной страны-члена МВФ, обладающей таким правом.

Квота стран в МВФ рассчитывается по формуле. Формула, применяемая при определении квот первых членов Фонда – участников Бреттон-Вудской конференции, – включала пять переменных: национальный доход, официальные резервы, платежи за импорт, изменчивость экспортных поступлений и отношение экспорта к национальному доходу. В начале 1960-х годов Бреттон-Вудская формула была дополнена четырьмя другими формулами с теми же переменными, но с большими весами для внешней торговли и изменчивости текущих поступлений¹.

В отличие от пяти предыдущих формул, новая формула, предложенная МВФ, базируется не на числовых, а на весовых коэффициентах и является средневзвешенной суммой таких показателей, как ВВП (с весом 50%), внешнеторговый оборот (30%), изменчивость экспортных платежей и чистых потоков капиталов (15%) и размер международных резервов (5%). Новая формула² имеет следующий вид: $Q = (0,5Y + 0,3O + 0,15V + 0,05R)^k$, где Q – квота, Y – трехлетняя (2003–2005 гг.) средневзвешенная комбинация ВВП, рассчитанного в рыночных ценах и по паритету покупательной способности с соответствующими весами в 0,60 и 0,40, O – средняя ежегодная сумма текущих платежей и текущих поступлений (товары, услуги, доходы и трансферты) за пять лет (2001–2005 гг.), V – изменчивость

1 Формулы расчета квот МВФ: $Q_1 = (0,01Y + 0,025R + 0,05P + 0,2276VC) (1 + C/Y)$; $Q_2 = (0,0065Y + 0,0205125R + 0,078P + 0,4052VC) (1 + C/V)$; $Q_3 = (0,0045Y + 0,03896768R + 0,07P + 0,76976VC) (1 + C/Y)$; $Q_4 = 0,005Y + 0,042280464R + 0,044 (P + C) + 0,8352VC$; $Q_5 = 0,0045Y + 0,05218008R + 0,039 (P + C) + 1,0432VC$, где Q_1, Q_2, Q_3, Q_4, Q_5 – рассчитанные квоты для каждой формулы, Y – ВВП в рыночных ценах за последний год, R – средний 12-месячный уровень резервов за последний год (включая резервы в иностранной валюте, СДР, резервную позицию в Фонде и монетарное золото), P – средняя ежегодная сумма текущих платежей за пять последних лет, C – средняя ежегодная сумма текущих поступлений за пять последних лет, VC – изменчивость текущих поступлений, которая определяется как одно стандартное отклонение от пятилетнего переменного среднего значения за тринадцать последних лет.

2 Принята в 2015 г.

текущих поступлений и чистых потоков капитала, величина которой определяется как одно стандартное отклонение от трехлетнего централизованного тренда за 1993–2005 гг., R – средний размер официальных резервов за 12 месяцев 2005 г. (включает резервы в иностранной валюте, СДР, резервную позицию в Фонде и монетарное золото), k – фактор компрессии 0,95, который призван уменьшать дисперсию начисленных квот.

Формула выглядит упрощенной по сравнению с предыдущими, однако, в ней вес ВВП является определяющим для величины квоты (в то время как в предыдущих формулах коэффициент ВВП было наименее значимым). Кроме того, в новой формуле ВВП представляет собой комбинированную величину, на 60% рассчитанную в рыночных ценах и на 40% – по паритету покупательной способности валют (ППС). На первый взгляд, такое сочетание должно повышать квоты лидеров развивающихся стран, поскольку значение ВВП, рассчитанного по ППС, для них выше, чем значение ВВП, рассчитанного в рыночных ценах. Однако, при непосредственном расчете эффект оказывается не столь однозначным. Например, по данным за 2016 г. по обоим методам расчета размер ВВП США является неизменным, однако для всех остальных стран Группы 20 (за исключением Австралии) размер ВВП, рассчитанный в рыночных ценах, ниже размера ВВП, рассчитанного по ППС (это отражает переоценку доллара ко всем остальным валютам). Например, номинальный размер ВВП стран БРИКС меньше размера ВВП по ППС от 2 (Китай, Бразилия) до 4 раз (Индия)¹.

Еще более противоречивым в новой формуле является весовой коэффициент международных резервов. В предыдущей формуле, которая рассчитывалась по данным 1994 г., размер международных резервов играл вторую по значению роль после изменчивости экспортных поступлений. Эта методика была благоприятной для развитых стран, поскольку размер их международных резервов в 1994 г. превышал размер резервов развивающихся стран. Однако в 2005 г., данные которого были взяты за основу расчета квоты по новой формуле, ситуация изменилась на противоположную. Если, например, в 1994 г. валютные резервы США в 1,2 раза превышали резервы Китая, то в 2005 г. валютные резервы Китая были больше валютных резервов США в 15,2 раза. В 2016 г. доля стран группы БРИКС в меж-

1 МВФ. URL: <http://www.imf.org>.

Международная валютно-финансовая система

дународных валютных резервах более чем в 2,5 раза превышала соответствующий показатель стран Группы семи¹.

Новая формула по составу своих переменных является лишь интерпретацией предыдущих и практически не учитывает структурные изменения, произошедшие в мировой экономике и мировых финансах за последние 20 лет. Ориентируясь на показатель номинального ВВП, формула, например, совершенно не учитывает реальных темпов его роста, которые намного выше в странах группы БРИКС по сравнению со странами Группы семи. Не учитывается также тот факт, что рост ВВП в развитых странах происходит главным образом за счет увеличения внешнего долга. Кроме того, формула не учитывает показатели долгосрочной обеспеченности стран энергетическими и трудовыми ресурсами, которые непосредственно влияют на производительность труда и обеспечение конкурентных преимуществ в международной торговле. Значительные незадействованные резервы стран БРИКС могли бы использоваться, как дополнительные ликвидные ресурсы МВФ в обмен на более заметную роль этих стран в процессе принятия решений Фонда.

1 World Economic Outlook: Gaining Momentum? International Monetary Fund. April 2017. P. xiii.

Глава 2

РЕГУЛИРОВАНИЕ РИСКОВ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ УГРОЗАМ МЕЖДУНАРОДНОГО ТЕРРОРИЗМА

2.1. Информационный терроризм как деструктивное асоциальное явление

Современная международная обстановка, а также глобальные вызовы последних десятилетий формируют такую действительность, в которой понятия «террор» и «терроризм» становятся общеизвестными и, к сожалению, всеупотребительными. Сравнительно недавно появилось выражение «международный терроризм», которое в последние годы стало особенно актуальным и отражает деятельность террористических организаций, не соотносимых с тем или иным государством или нацией, а существующих и осуществляющих свою деятельность на территории многих стран мира.

Термины террор, террористический акт, терроризм в целом трактуются как методы устрашения, главным средством которых являются насильственные действия в отношении противника. Правовое определение понятия терроризм закреплено в нашей стране Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», в котором под этим термином понимается «идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и/или иными формами противоправных насильственных действий»¹. Следует подчеркнуть, что практически во всех

1 Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Российская газета. Федеральный выпуск. 2006. № 4014. 10 марта.

научных, научно-методических и правовых источниках отмечается уголовная направленность террористических актов.

Главным противником террористов или террористических операций может быть конкретное физическое лицо (лица), которое исполняет государственные, политические или другие общественные функции. Жертвами данных насильственных действий зачастую становятся люди, которые не имеют прямого отношения к противнику, однако именно эти жертвы и становятся главным средством устрашения, являющегося конечной целью террористов. Следует подчеркнуть при этом, что еще одной из задач террористического акта является психологическое воздействие на индивидов, не являющихся непосредственно объектами данного преступного действия.

Изучение различных аспектов терроризма (политического, психологического, социально-экономического и др.) находилось в центре внимания исследователей еще в конце XX в., когда международный терроризм не заявлял о себе с такой силой, как это происходит сейчас.

Вместе с тем противодействия терроризму в информационной сфере находится на периферии внимания экспертов, аналитиков и исследователей. До настоящего времени не выработана система предложений государственным структурам и СМИ по организации информационного противодействия террористическим организациям. Иными словами, на первый план в этом направлении деятельности выходит работа, связанная с серьезным анализом террористических теорий и идеологий террора, особенно в рамках формирования глобального информационного пространства.

Опыт последних десятилетий демонстрирует, что игнорирование этого аспекта может вызывать затруднения в понимании сущности самого феномена терроризма в обществе XXI в. Глобальные процессы, ознаменовавшие конец XX—начало XXI в., требуют от государства такого «типа модернизации, который не даст стране выпасть из исторического времени и позволит провести системные социально-экономические преобразования в сроки, учитывающие темпы глобальной модернизации»¹. К числу таких социально-экономических преобразований должно быть отнесено и переосмысление системы борьбы с терроризмом.

1 Сильвестров С. Н. Глобализация и глобальное регулирование: новые тенденции и вызовы для российской экономической политики // Российский экономический журнал. 2016. № 3. С. 62.

Раздел I

Современная действительность выявляет все новые и новые разновидности терроризма: национальный, международный, государственный. К числу таких разновидностей, появившихся в последние десятилетия, но формирующих весьма большие риски в современном международном сообществе, относится информационный терроризм. На настоящем этапе в специальной литературе анализируется роль информационных технологий современного общества, отмечается дихотомичность информационной среды в контексте противодействия терроризму, которая определяется тем, что информационное пространство способно как противодействовать терроризму, так и быть средством содействия террористической деятельности.

Информационный терроризм представляет собой форму негативного воздействия на личность, общество и государство всеми видами информации. Анализ исследований, так или иначе посвященных проблеме информационного терроризма, показывает, что можно выделить три подхода к определению специфики информационного терроризма.

1. Согласно первому из этих подходов, целью информационного терроризма является демонстрация несогласия с государственными политическими и общесоциальными стратегиями и тактиками на федеральном и региональном уровнях.
2. Более умеренная формулировка информационного терроризма заключается в том, что различного рода угрозы, а также конкретные действия по устрашению, которые совершаются по отношению к конкретным личностям, социальным группам и обществу в целом может быть признана преступлением с признаками терроризирования, поскольку среди отличительных признаков терроризирования отмечается как раз создание в обществе атмосферы угроз, нагнетание страха.
3. Третий подход к определению информационного терроризма гласит, что информационный терроризм, будучи разновидностью терроризма вообще, представляет собой деятельность, которая выражается в устрашении населения и органов государственной власти, при этом главная цель такой деятельности заключается в достижении различного рода преступных намерений.

На основе анализа существующих подходов определения информационного терроризма можно сделать вывод о правомерности понятия информационный терроризм как одного из опасных преступных

деяний, наряду с трактовкой понятия терроризм согласно законодательству РФ. В этой связи борьба с терроризмом и противодействие террористической деятельности во всех проявлениях данного деструктивного асоциального явления должна считаться приоритетной задачей правоохранительных органов всех государств мира, что особенно актуально в условиях активизации террористических организаций на территории многих стран.

Информационный терроризм является новым видом террористической деятельности глобального информационного сообщества, ориентированным на привлечение разнообразных методов, приемов и форм негативного воздействия на социально-психологическую атмосферу общества и государства. Информационный терроризм характеризуется целенаправленным использованием различных каналов средств массовой коммуникации для создания условий, которые могут повлечь за собой дестабилизацию информационно-психологической и социальной обстановки в стране или каком-либо регионе государства или мира. Особенностью современного информационного терроризма следует признать тот факт, что современные террористические организации активно используют методы информационно-психологического воздействия, поскольку оно является важным элементом манипулятивного управления сознанием и поведением людей.

Проблема информационного терроризма, как и проблема терроризма вообще, не обошла стороной и нашу страну. К сожалению, информация о террористических актах с середины 1990-х годов регулярно будоражит общественность и вызывает весьма активный и неравнодушный отклик в самых широких кругах населения нашего государства. Информационные процессы в современной России складываются из нескольких источников, которые в целом можно разделить на две крупные категории: отечественные и зарубежные информационные потоки. Оба этих направления характеризуются разной степенью лояльности к нашей стране и разной степенью использования различных информационных средств манипулятивного воздействия на общественное мнение.

На современном этапе огромное влияние на общественную мысль, мировоззрение и социальную мораль оказывают и будут оказывать в дальнейшем такие каналы средств массовой коммуникации, как телевидение, радио, периодические печатные издания, а также Интернет. При этом, как представляется, значение последнего в ин-

формационной сфере XXI в. будет объективно возрастать, в связи с чем изучению данного канала как средства информационного воздействия на население России, а также на состояние оперативной обстановки в нашей стране необходимо уделить особое внимание.

В современных условиях перехода к информационному обществу очевидным становится тот факт, что бурное развитие информационной индустрии начала XXI в., а также практически неконтролируемая глобализация информационных потоков влекут за собой объективно наблюдаемое возрастание роли информационно-пропагандистских мер в деле противостояния потенциальным и реальным угрозам безопасности общества и государства, а также минимизации рисков, связанных с последствиями террористических актов.

По справедливому замечанию М. А. Эскиндарова, «современной российской экономике, существующей в условиях «новой нормальности», необходим поворот к новой экономической модели, поскольку это позволит минимализировать поиск новых приоритетов и источников развития»¹. На наш взгляд, формирование новой экономической модели невозможно без решения актуальных проблем, связанных с распространением информационного терроризма, который оказывает непосредственное влияние на экономическую обстановку в нашей стране и мире.

Таким образом, можно констатировать, что работа по противодействию информационному терроризму как деструктивному асоциальному явлению в современном обществе должна базироваться на следующих базисных концептуальных положениях:

1. Информационный терроризм является новым видом террористической деятельности, возникновение которого обусловлено бурным развитием глобального информационного сообщества. Эта разновидность терроризма ориентирована на использование методов, приемов и форм негативного воздействия на информационную среду общества и государства, а также на социально-психологическую атмосферу в той или иной социальной группе или социуме в целом.

1 Эскиндаров М. А. Экономическое развитие России требует новую экономическую модель // Научные труды Вольного экономического общества России. М.: Общественная организация «Вольное экономическое общество России». 2017. Т. 203. С. 195.

2. На настоящем этапе огромное влияние на общественное мировоззрение оказывает телевидение, радио, периодические печатные издания, Интернет. В современных условиях, определяемых глобализационными вызовами XXI в. (переход к информационному обществу глобального характера, бурное развития информационной сферы и активное ускорение информационных потоков), возрастает роль информационно-пропагандистских средств противодействия терроризму на всех уровнях.
3. Современная социокультурная и общественно-политическая обстановка в России заставляет говорить о системе выработки ряда мер по противодействию различного рода экстремистским настроениям.
4. Особое значение в условиях современного информационного общества приобретает многоаспектность выработки методик регулирования рисков, связанных с проявлением информационного терроризма, которые могут включать в себя философско-политические тактики, научно-технические аспекты, лингвофилософские, лингвокогнитивные и социально-психологические приемы противодействия терроризму.

2.2. Философско-политические тактики формирования методологии противодействия информационному терроризму

Информационный терроризм является предметом различных междисциплинарных исследований, находящихся на стыке политологии, философии и социологии. Современный терроризм в сфере обработки, передачи, хранения и защиты индивидуальной и коллективной информации использует возможности глобализирующегося мира, а также основных технических достижений последних лет и отличается возрастанием значения различных информационных ресурсов и совершенствованием инфраструктурной базы. Специалисты, изучающие данную проблему с позиций философии, политологии и социологии, исследуют вопросы определения информационного терроризма в философско-политическом аспекте, выявления роли государства в противодействии информационному терроризму, а также определения влияния политических и социальных процессов на основные особенности террористической деятельности в информационной среде. При этом несмотря на то, что в последние годы осуществлен целый комплекс исследований по важнейшим пробле-

мам информационного терроризма, уровень научного осмысления данного феномена остается недостаточно высоким. В этой связи представляется целесообразным выделить следующие перспективы применения философско-политических тактик формирования методологии противодействия информационному терроризму:

- 1) создание эффективной и максимально непротиворечивой методологии исследования информационного терроризма;
- 2) рассмотрение ряда вопросов, относящихся к пониманию атрибутивных характеристик информационного терроризма (факторы устрашения, политическая обусловленность, деструктивное влияние на власть и общество и мн. др.);
- 3) анализ политической сущности информационного терроризма;
- 4) определения путей и методов уменьшения угроз информационного терроризма;
- 5) сравнительный анализ как на государственном, так и на региональном уровне террористических доктрин, организаций и форм активности.

Следует отметить, что на современном этапе развития научной мысли прослеживается определенная изоляция политологической, социологической и философской школ анализа информационного терроризма, что подтверждает необходимость исследования наиболее актуальных и действенных методов противодействия этому явлению с позиций синергетического знания.

2.3. Методология противодействия информационному терроризму: научно-технический аспект

Необходимо отметить, что информационный терроризм не менее опасен по сравнению с его другими видами в условиях широчайшего применения современной автоматизированной информационной техники.

Информационный терроризм в современном глобализирующемся мире представляет серьезную угрозу мировой безопасности, конституционному строю и общественным институтам отдельных стран. Предупреждение информационного терроризма и противодействие этому деструктивному асоциальному явлению в современных условиях невозможно представить без глубокого научного анализа методов противодействия данному опасному феномену, ко-

торый со временем видоизменяется и приобретает все более сложные и изощренные формы. В сложившейся ситуации необходим анализ состояния информационной инфраструктуры государства, под которой ученые понимают совокупность разнообразных систем связи, использующихся в процессе государственного управления, а также конгломерат информационных систем, которые принадлежат государству, частному сектору и отдельным гражданам.

Очевидные возможности использования информационной структуры в деструктивных целях определяет необходимость усиления борьбы с угрозой информационного терроризма. Среди основных направлений работы в этой сфере следует выделить следующие:

- 1) создание базы данных потенциально уязвимых в сфере информационного терроризма компонентов информационной инфраструктуры;
- 2) разработка и внедрение эффективной защитной системы подобных объектов от возможных актов информационного терроризма;
- 3) ограничение использования международных открытых информационных систем в работе объектов информационной инфраструктуры, имеющих стратегическое значение для безопасности России;
- 4) разработка законодательной базы в отношении создания максимально возможной в демократическом обществе степени государственного контроля деятельности специалистов по вычислительной технике в целях организации профилактики террористических настроений.

2.4. Противодействие информационному терроризму: лингвофилософский подход и лингвокогнитивные методики

На современном этапе развития методики противодействия информационному терроризму доминирующим вектором становится тематизация когнитивных аспектов функционирования языковых процессов и связанных с этим методологических проблем, в отношении которых существуют различные точки зрения как среди лингвистов, так и среди представителей смежных гуманитарных наук.

Лингвофилософский подход к объяснению и пониманию коммуникативных процессов на разных уровнях интересубъективности

Раздел I

имплицитно предполагает конвенциональное единство субъектов исследовательской деятельности, связанное с признанием общих мировоззренческих и методологических установок, исходных философско-гносеологических принципов и ценностных ориентиров, к которым относятся следующие позиции:

- 1) онтологическая проблема изучения лингвокогнитивного анализа как метода противодействия информационному терроризму, основанного на рассмотрении психофизиологических реакций и мыслительных процессов, до настоящего времени является недостаточно разработанной;
- 2) нейрофизиологический субстрат мыслительно-речевой деятельности детерминирует родовую способность людей к «говорению», порождению речевого механизма смыслообразования и человеческого взаимопонимания. Вместе с тем, сам язык, как эмпирически не наблюдаемый феномен, не адаптируется и, соответственно, не редуцируется;
- 3) своеобразие языка, его глубинная сущность и структура нелинейным образом определяется внутренне противоречивым, гетерогенным строением мышления и сознания, проявляющимся в дихотомии психических процессов: сознательное—бессознательное, вербализуемое—невербализуемое, дискурсивное—интуитивное, обыденное—научное, — которые образуют сложную открытую саморазвивающуюся систему;
- 4) актуальность лингвокогнитивного анализа такого явления, как информационный терроризм, определяется необходимостью решения сложных комплексных проблем, существующих в российском обществе, в основании которых следует искать фундаментальные противоречия в диаде «мысль—слово», в глубинных структурах смыслопорождающей языковой деятельности.

Особое значение в условиях современного информационного общества приобретает лингвистический аспект противодействия информационному терроризму. Достаточно новым явлением можно считать активное использование риторики ксенофобного характера в агитационных текстах, размещение в Интернете анонимных информационных материалов, содержащих угрозы жизни и безопасности отдельным людям или социальным группам, организация хакерами-националистами массовых атак на веб-сайты и другие акты противоправной деятельности. Назрела необходимость формирова-

ния комплексной методики противодействия современным тенденциям развития лингвистического терроризма в масс-медиа и интернет-коммуникациях. Следует подчеркнуть важность привлечения лингвистических знаний для моделирования различных явлений гуманитарной сферы, прогнозирования последствий тех или иных событий, решения наукоемких вопросов, связанных с формированием языковой, национальной, информационной политики, направленных на развитие личности человека и гармонизацию социальных отношений. Привлечение специальных лингвистических и психологических знаний необходимо для диагностирования текстов на предмет возможного наличия в них речевых и языковых деликтов, для интерпретации содержания данных текстов, а также для определения возможности установления авторства анонимных текстов с признаками экстремистской направленности.

С учетом вышеизложенных методологических и мировоззренческих предпосылок, обуславливающих инновационный характер разработки проблемы лингвокогнитивного анализа как метода противодействия информационному терроризму, можно сформулировать его базисные концептуальные положения:

1. Лингвофилософская рефлексия мыслительно-языковой деятельности человека в логике принципов самоорганизации выявляет в нелинейной модели сознания и мышления несколько когнитивных уровней: аксиоматическо-доказательный (формально-логический), который раскрывает дифференцированную структуру объективных детерминаций в познаваемой ментальной реальности; системно-ценностный (голограммный), обеспечивающий гештальт-восприятие, гештальт-переключение с одних отношений на другие через скачки мысли и интенциональное включение субъекта в коммуникативно-деятельностное пространство.
2. Применение нелинейной методологии расширяет границы возможной смыслообразной реконструкции лингвокогнитивной сферы человеческой деятельности, направленной на проблематизацию всех когнитивных потенциалов, объективирующихся в модусах коммуникативной сопряженности человека с реалиями существенно нелинейного мира.
3. Языковая способность (компетентность) обусловлена нейрофизиологическими и психофизиологическими закономерностями, изучение которых позволяет лингвистике развивать концепту-

альные модели как локализационистского, так и холистического типа, объясняющими и воспроизводящими алгоритмы и правила организации и функционирования всех человеческих языков, среди которых русский язык по характеристикам, специфичным именно для человеческого языка (лексикон, морфология, фонология, синтаксис, семантика, метафоричность, продуктивность, контекстуальность и др.), является одним из самых сложных и богатых, исходя из когнитивных возможностей языков, что подчеркивает значимость проведения междисциплинарных исследований профилактики информационного терроризма именно на материале русского языка.

2.5. Социально-психологический аспект противодействия информационному терроризму

Социально-психологический аспект изучения информационного терроризма и выработки методики противодействия данному деструктивному асоциальному явлению определяет возможность выделения определенного набора личностных черт, которыми обладают члены радикальных групп.

На основе анализа различных социальных групп специалисты в сфере психологии выявили следующие социальные и психологические особенности индивидов, склонных к террористической деятельности:

1. Эмоциональная и интеллектуальная незрелость, проявляющаяся в том, что многим людям, вовлеченным в террористическую деятельность, присущи такие личностные качества, как категоричность, доходящая порой до абсолютизма и максимализм. Зачастую подобные черты формируются в характере человека как следствие поверхностного восприятия реальности, что приводит зачастую к теоретическому и практическому дилетантизму в различных сферах, в том числе в социально-политической.
2. Низкая самоидентификация, требующая наличия психостабилизирующего фактора. Таким фактором зачастую становится террористическая группировка, помогающая индивиду избавиться от недостатка психосоциальной идентификации.
3. Комплекс неполноценности, являющийся во многих случаях причиной жестокого и агрессивного поведения. Деструктивные

и девиантные поступки в таком случае становятся механизмами некоей компенсации, поскольку главной задачей становится защита собственного «Я» с перманентной оборонительно-агрессивной готовностью.

4. Самооправдание, которое, как правило, соотносит политико-идеологические мотивы участия в террористической деятельности с психологическими потребностями групповой принадлежности и личностной идентификации.

Для более глубокого научного анализа необходимо исследование не только отдельных личностей и их психологических особенностей, но и деятельности деструктивных организаций. Изучение в совокупности деятельности данных субъектов, возможно, поможет лучше понять природу информационного терроризма и роста случаев применения техник реформирования мышления (контроля сознания) в обществе.

В современном мультикультурном информационном пространстве важнейшей задачей повышения эффективности противодействия информационному терроризму является разработка на основе анализа социально-психологического портрета представителей данного явления комплексной методологии, законодательной основой для создания которой стала Стратегия национальной безопасности России до 2020 г., включающая в себя как политический, так и социальный, культурологический и информационный аспекты. Кроме того, крайне необходимым представляется принятие комплекса мер по устранению социальных условий, способствующих распространению информационного терроризма в любой его форме, выработке в общественном сознании устойчивого неприятия данного явления, а также привлечение СМИ к участию в противодействии информационному терроризму.

Учитывая тот факт, что одной из главных целей информационного терроризма является воздействие на население, социально-психологические стратегии противодействия данному деструктивному асоциальному явлению предполагают возможность выделения определенного набора личностных черт, которыми обладают члены радикально настроенных групп. К группам риска включения в поле информационного терроризма относятся следующие:

- 1) зависимый тип личности;
- 2) истероиды, лица с паранойяльной настроенностью;

Раздел I

- 3) лица из асоциальных семей;
- 4) лица из неполных семей;
- 5) лица из семей с гиперопекой;
- 6) лица с ограниченными физическими возможностями;
- 7) лица с развитым эйдетическим восприятием;
- 8) лица, пережившие тяжелые психотравмы;
- 9) лица, склонные к конфабуляциям (разновидность «ложных воспоминаний», «галлюцинации воспоминания»);
- 10) психастеники;
- 11) дети, внуки и родственники террористов¹.

Безусловно, принадлежность людей к одной или нескольким из перечисленных групп не предполагает безусловного их участия в деятельности террористического характера, однако социально-психологическая работа, направленная на минимизацию рисков проявления информационного терроризма, связанных именно с данными социально-психологическими группами, может позволить избежать самых тяжелых последствий данного деструктивного асоциального явления.

В заключение необходимо подчеркнуть, что создание методологии реализации основных стратегий в сфере противодействия информационному терроризму должно учитывать приоритет профилактических мер в сфере противодействия информационному терроризму и участия в этом процессе как органов государственной власти, так и институтов гражданского общества. При формировании указанных методик регулирования рисков, связанных с проявлением информационного терроризма, крайне важным является комплексный синергетический подход, включающий в себя философско-политические, научно-технические, лингвофилософские, лингво-когнитивные и социально-психологические приемы противодействия информационному терроризму как серьезной угрозе национальной безопасности государства в условиях трансформации мирового сообщества.

1 *Вершинин М.* Психологические особенности членов деструктивных и террористических (радикальных) групп. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Psihol/versh/index.php.

Глава 3

МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ, ИЛИ «ВЕЛИКОЕ ПЕРЕСЕЛЕНИЕ НАРОДОВ»: РИСКИ ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Миграция быстро и заметно меняет национальный состав ряда развитых стран, прежде всего Европы, а также России. Побывав в Париже, можно только удивляться тому изобилию различных наций и народностей, населяющих этот красивый город. Задаешься невольно вопросом, а где же парижане? Подобная картина постепенно складывается и в Германии, после наплыва туда эмигрантов из Ближнего Востока и Африканских стран. В настоящее время с подобной угрозой столкнулись уже и США. Это выдвигает на повестку дня немало проблем, к решению которых необходимо быть готовым каждому государству и на которые необходимо реагировать заблаговременно уже сейчас, так как они оказывают существенное влияние на геополитическую обстановку в мире и безопасность каждого государства.

Нельзя забывать, что освоение огромной территории России требует большого количества рабочих рук. И не только освоение, но и защита. Уже в конце XIX в. российские ученые пришли к выводу, что России требуется порядка 450 млн жителей, чтобы обустроить все ее необъятные просторы. Времена сейчас другие, иные технологии, иная производительность труда и все же нынешнего населения для освоения такого огромного пространства крайне недостаточно.

Представители медицинского сообщества прогнозируют резкое снижение уровня рождаемости в России, которое наступит уже в ближайшем будущем. Более 50% юношей и девушек на сегодняшний день имеют заболевания, влияющие не лучшим образом на ре-

Раздел II

продуктивные функции. За последние 15 лет число подростков сократилось примерно на 40%. Число молодежи в возрасте от 10 до 17 лет сегодня составляет немногим более 10 млн. Таким образом, «сохранение репродуктивного здоровья подростков приобретает для государства стратегическое значение» [1] и в конечном счете влияет на его национальную безопасность. Оптимизм, сохраняющийся в отношении рождаемости сегодня, несмотря на принимаемые меры Правительства в ближайшие годы сойдет на нет, поскольку в репродуктивный возраст вступает малочисленное поколение лихих 1990-х годов. В какой-то мере частично решить демографическую проблему в стране помогает именно миграция.

Ранее проблемами миграции занималась Федеральная миграционная служба (ФМС), предложившая проект концепции миграционной политики до 2025 г. В настоящее время она вошла в состав МВД, но от этого положение дел в вопросах миграции не улучшилось. Основной причиной здесь является, на наш взгляд, высокая коррупционность этого процесса.

В России самые быстрые темпы роста числа мигрантов. Если сейчас их, по некоторым, даже неточным, данным, около 10 млн, то через 13–15 лет по разным оценкам специалистов станет больше примерно в два, а то и в три раза. По данным ФМС, международная миграция в Россию в 2015 г. составила 9,8 млн человек. Разброс цифр по нелегальной миграции огромен, он представляет от официальных четырех млн до неофициальных 10 и даже 15 млн, что свидетельствует об очень слабом учете и контроле за этим процессом. Моделей и подходов к решению проблемы миграции достаточно. Их можно без особого труда согласовать, состыковать, «привести к общему знаменателю». Однако главная проблема состоит в том, что у всех этих моделей нет принципиальной политико-идеологической основы, которая, на наш взгляд, должна исходить из того, что территория СНГ – это исторически сформировавшееся общее жизненное пространство всех населяющих его народов бывшего Советского Союза. Не надо забывать, что это наши бывшие соотечественники. Но не только для России и ее экономики важны мигранты, они важны для всего СНГ.

Сегодня Россия остается крупнейшим работодателем для мигрантов и источником пополнения государственных бюджетов для таких стран СНГ, как Киргизия, Таджикистан, Армения, Грузия, Украина, Узбекистан. Например, за счет трудовых мигрантов в 2017 г.

Киргизия пополнила свой бюджет на 37,1% от ВВП, Таджикистан на 28%, Армения на 13,9%, Грузия на 12%, Украина на 7,2%, Узбекистан на 3,9%. Это заработки ее граждан, работающих в том числе и в России [2, с. 2].

Нельзя не заметить, что значительно увеличились за несколько лет денежные переводы, осуществляемые трудовыми мигрантами из России на родину. Однако, это лишь официальные цифры, на наш взгляд, показывающие не более 20% от реальных сумм. Во-первых, до сих пор ФМС и научное сообщество не могут более или менее точно подсчитать численность самих мигрантов, во-вторых, прозрачность отчетности не всегда качественна и, в-третьих, сложно подсчитать, сколько вывозится нелегально наличными. Поскольку основная часть денег вывозится нелегально и с нее не платятся налоги, не трудно представить себе, какие миллиарды составляет упущенная выгода бюджета Российской Федерации.

В настоящее время главными поставщиками рабочей силы в Россию остаются Киргизия, Таджикистан, Узбекистан, приезжают работать в Россию и с Украины. Но миграционный поток, по мнению ученых, из этих регионов после 2030 г. значительно снизится, так как часть молодежи этих стран уже выехала для обучения или работы в сопредельные государства, особенно украинское население, которое в последнее время переориентировалось на Запад.

Чтобы России успешно экономически развиваться, волей-неволей придется принимать мигрантов из Китая. Другой альтернативы нет. Но использовать эту возможность необходимо крайне осторожно, так как она напрямую влияет на геополитическое положение России и ее национальную безопасность.

Китай постепенно принимает в свои объятия страны бывшего СНГ, осваивая как их территории, так и заселяя китайским населением. Что тоже в будущем может представлять определенную угрозу национальной безопасности России. Эта проблема должна быть предметом отдельного научного исследования в ближайшем будущем.

Пекин, сославшись на мнение Национальной комиссии по здравоохранению и семейному планированию, видя, что рост численности китайского населения все равно ограничить не удастся, видимо решил возглавить этот процесс и направить его в нужное русло, исходя из внешне и внутри политических интересов поднебесной.

Компартия Китая, готовящаяся в 2021 г. отметить свой столетний юбилей, приняла решение разрешить всем семьям в стра-

Раздел II

не заводить по два ребенка. Таким образом, она отказалась от демографической политики «одна семья – один ребенок», введенной в 1979 г.

В 2014 г. в Китае впервые более чем за 20 лет сократилась численность трудоспособного населения, в связи с чем руководство страны серьезно озаботилось о стимулировании рождаемости. Население Китая, по оценке ООН, достигло в 2015 г. 1,376 млрд чел. [3]. Не трудно предположить, что численность китайского населения в настоящее время будет увеличиваться в геометрической прогрессии. И Китай, предположительно, планирует воспользоваться этим процессом в своих геополитических и стратегических интересах.

Но чем это в перспективе угрожает национальной безопасности России?

В настоящее время, в связи с усиливающейся борьбой между США и Китаем за мировое господство, Россия вынуждена лавировать между этими мощными мировыми державами.

У этих государств имеется свой интерес к России, как стране с огромной территорией и значительными природными ресурсами, но не более того.

В США неоднократно высказывались мнения о том, что России необходимо делиться своими ресурсами с другими странами (Маргарет Олбрайт – бывшая госсекретарь США и другие). Китай в этом отношении свою позицию не афиширует.

Непосредственно в самом быстро развивающемся Китае нарастает ряд сложных внутривнутриполитических проблем. В их числе быстрый рост численности населения, значительная его плотность на один квадратный километр, растущая безработица, продовольственная, экологическая и другие.

Китай имеет самый большой демографический потенциал. На территории, равной 7,1% площади всего Земного шара, проживает 18,6% населения планеты. Общий объем ВВП Китая составляет около 23%, что делает его второй экономикой мира, после США. И что опасно – является нашим ближайшим соседом.

Сегодня только в приграничных с Россией регионах плотность населения на прилегающей китайской территории в некоторых местах даже в 30 раз выше, чем на российской территории. В Пекине предполагают, что 50–70 миллионов этих китайцев могли бы расселиться в Сибири и на Дальнем Востоке. И для этого предпринимаются конкретные меры.

Численность мужского населения Китая превысила численность женского, по разным данным, примерно на 140–170 миллионов человек, что составляет 10–12% населения. Из-за этого сегодня мужчины не могут найти себе спутницу жизни на родине, и многие из них не прочь обосноваться в России.

Следующая проблема — скрытая безработица в китайских городах. Она оценивается в среднем на 20% от всего населения. Это примерно 275 миллионов человек, что почти в два раза больше, чем население России. Многие из них в поисках работы, гипотетически, могут поехать на заработки в Россию. А если в КНР обострятся из-за экономического кризиса внутренние проблемы, может начаться массовый исход населения, в первую очередь из приграничных районов, в Россию. Остановить этот поток будет весьма проблематично. И историческое «великое переселение народов» или современные европейские миграционные проблемы покажутся «детскими забавами». Хотя в Европе они уже играют значительную роль во внутренней политике государств и могут стать одной из весомых причин даже смены правительств.

Эти процессы, в той или иной степени, учитываются в проводимой китайской внешней политике по отношению к России.

Китай в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) рассматривает Россию не как главного игрока. Россия для Китая — «партнер» по ШОС и ОДКБ. Это открывает возможности для поиска вариантов взаимодействия с Китаем по вопросам ликвидации возможных угроз в Центральной Азии.

Россия — участник шестисторонней встречи по Корее, что обеспечивает ее присутствие в данном формате, хотя и не позволяет надеется на активное участие в происходящем процессе. Россия присутствует в АТЭС, что отражает реальную, но малозаметную ее роль на этом Форуме.

Для Китая Россия является одновременно большим геополитическим и сопредельным государством. Развитие стратегического диалога с Россией для Китая означает, что она имеет регионально-го партнера и обеспечивает безопасность своих северных рубежей на границе в 4,1 тыс. км.

Россия является для Китая источником природных ресурсов, в первую очередь энергоносителей (нефть, газ). И хотя сегодня доля российской нефти в китайском импорте пока невелика — пятое место после стран Персидского залива, Африки и Латинской Америки,

Раздел II

потенциально, с учетом открывшегося в декабре 2009 г. нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан (ВСТО) и других проектов, энергетическое значение России для Китая будет постоянно возрастать вместе с потребностями ее растущей экономики. Российские Сибирь и Дальний Восток – привлекательные районы для китайских инвестиций и миграции китайского населения, что совпадает с планами Москвы по освоению этих территорий. Исходя из территориальной близости, достаточно выгодно одновременно развивать китайские провинции северо-востока (Дунбэя) и российские дальневосточно-сибирские регионы.

Но использовать имеющийся потенциал необходимо крайне осторожно, так как это является реальной угрозой национальной безопасности страны и даже возможной потерей части ее суверенитета.

Уже сегодня китайская экспансия стала острой проблемой для Дальнего Востока, Западной и Восточной Сибири. Особенно сильно чувствуется напряжение в вопросах миграции в связи с происходящими процессами на Дальнем Востоке. Губернаторы дальневосточных регионов, требуя от центра бюджетных ассигнований, открыто заявляли: «Дайте нам денег или через 20 лет мы все здесь будем говорить по-китайски».

Восточные регионы России находятся на пороге демографической экспансии. Со второй половины 1990-х годов население Дальневосточного региона, Западной и Восточной Сибири сократилось почти на 40%. Эксперты Института народнохозяйственного прогнозирования РАН утверждают, что тенденции снижения численности населения в ближайшие годы охватят 73 из 85 субъектов Российской Федерации. Даже за последние благополучные 12 лет численность населения в Сибирском федеральном округе уменьшилась на 5,55% – с 20 миллионов 447 тысяч человек в 2003 г. до 19 миллионов 312 тысяч человек на 1 января 2015 г., а в Дальневосточном федеральном округе численность населения за указанный период сократилась сразу на 11,27% – с 7 миллионов до 6 миллионов 211 тысяч человек. При этом сокращение происходило, в основном, за счет русских.

По прогнозам экспертов ООН, население России 2050 г. сократится до 130 миллионов человек, в то время как потребность в дополнительной рабочей силе вырастет до 18 миллионов человек. Страны СНГ лишь наполовину смогут компенсировать эту недостачу. Таким образом, наша страна вскоре столкнется с нехваткой трудовых ресурсов и объективно будет вынуждена перейти к импорту рабочей силы

из сопредельных стран, в первую очередь из Китая. Россия сама будет заинтересована в притоке иммигрантов на свои территории, и, прежде всего, в районы Сибири, Дальнего Востока, и крайнего Севера.

База для массовой миграции китайского населения уже давно имеется.

Проживающее к югу от границы китайское население численностью 1 млрд 350 млн человек почти в 10 раз превосходит 144-миллионное население России. Это соотношение особенно заметно в Сибири, где проживает не более 38 миллионов человек, и особенно в приграничных районах, где на 6 миллионов россиян приходится более 90 миллионов китайцев. С увеличением числа смешанных браков, расширением приграничной торговли и инвестиций сибиряки уже поняли, что хорошо это или плохо, но Пекин гораздо ближе, чем Москва. Огромные сибирские просторы не только способны вместить плотные массы китайцев, прижатые горами и пустынями западного Китая к прибрежной части страны. Эти земли уже сейчас в значительной мере обеспечивают, ставший «мировой фабрикой» Китай, сырьем, особенно нефтью, газом и древесиной. Все чаще принадлежащие китайцам сибирские заводы начинают выпускать готовую продукцию, как будто этот регион уже является частью экономики Среднего царства [4].

Благодаря проводимой соответствующей миграционной политики, происходит постепенное внедрение китайского населения на территорию России. Китайские анклавные территории уже сейчас постепенно расширяются, живут по своим законам и в соответствии со своими традициями. Для этого уже делается многое, и мы оказываем в этом содействие, создавая в приграничных районах территории опережающего развития (ТОР). Что это такое?

Это выведенные с апреля 2012 г. из-под российских законов образования, представляющие из себя по сути «государства в государстве». Задачей этих образований со штабом во Владивостоке, изначально являлось «привлечение инвестиций для освоения территорий Сибири и Дальнего Востока и эффективное использование природных ресурсов». А переходящие в их ведение 16 субъектов, составляющие 60% территории России, практически выведены из-под федеральных законов о недрах, лесах, земле, градостроительстве, трудовой деятельности и гражданстве. ТОРы, согласно Федеральным Законам от 23.12.2014 № 380-ФЗ, 29.12. 2014 № 473-ФЗ (в редакции от 3.08.2018), получили нулевую ставку налога на добычу полезных

Раздел II

ископаемых, нулевую ставку налога на прибыль, льготную ставку отчислений на обязательное социальное страхование. При этом в соответствии с рядом исключений, созданная схема фактически подменяет собой органы российской власти, — когда федеральные, региональные органы власти и местного самоуправления ограничены в правах надзора за ТОРами. По публикациям 2012 г. мы знаем, что единственным контрольным органом оставалась Счетная палата, но проверки могли осуществляться только при непосредственном указании Президента [5].

По данным Минвостокразвития, на территориях опережающего развития и свободного порта Владивосток (СПВ) китайские партнеры уже реализуют 23 проекта с общим объемом инвестиций около трех миллиардов долларов. Планируется увеличить в несколько раз приток китайских инвестиций в экономику округа. И не только инвестиций, но и китайского населения, которое будет осваивать эти инвестиции.

Китайские предприниматели уже вошли в целый ряд проектов по различным направлениям: это космическая отрасль, промышленность, энергетика, сельское хозяйство, транспорт, логистика, туризм и другие сферы жизни и деятельности человека. На этих территориях создаются совместные предприятия, где рабочие места занимаются в том числе и китайцами.

Особое внимание уделяется новым технологиям и отраслям. Если раньше Китай закупал новые технологии, то сейчас уже стал их продавцом. В октябре 2018 г. в Харбине прошел III Российско-Китайский форум высоких технологий, где наметились перспективные направления взаимного сотрудничества по созданию синхронного ускорителя, искусственного интеллекта, уникальной системы дистанционной проверки безопасности в аэропортах, технологий в области строительства и эксплуатации зданий в условиях холода и другие. В Китае успешно работают 8 комплексных экспериментальных зон использования новых технологий в промышленности. И все это Китай готов применить в России с использованием в первую очередь своей рабочей силы, что будет в ближайшем будущем представлять серьезную угрозу национальной безопасности России.

Последнее время особое внимание Китай стал уделять развитию космической отрасли. Строятся большие совместные планы совместных исследований Луны, создания ракет-носителей и ракетных двигателей, низкоорбитальной системы мобильной связи

и системы мониторинга космического мусора, планируются работы в сфере спутниковой навигации.

Однако, по мнению некоторых российских ученых, особенно делиться космическими технологиями России не следует. Так, профессора О. В. Матвеев и А. С. Храланов считают, что «именно альянс с КНР сегодня приводит нас и к конвергенции новых космических проектов, и к увеличению точек роста внутри оборонно-промышленного комплекса России, при этом, однако, и втягивает в новую гонку коммерческих рисков мировой конъюнктуры, которая всегда агрессивна и имеет только временных союзников через стратегические альянсы, зачастую приводящих к финальной стадии развития бизнеса – слияниям и поглощениям» [8].

Например, в Пекине 25 июня 2016 г. подписали договор о совместном предприятии для разработки, производства и продажи широкофюзеляжного дальнемагистрального самолета (ШФДМС). Планируется, что новый самолет займет существенную долю рынка не только в России и Китае, но и в других странах. Авиапроизводителями принято решение, что окончательная сборка лайнера будет проходить в Шанхае, а конструкторское бюро и инженерный центр начнут свою работу в России на базе предприятий Объединенной авиационной корпорации (ОАК) [9]. Шанхай получит значительное количество рабочих мест для китайского населения.

Компании «Юбо-Сумотори» из Приморья, став в декабре 2016 г. резидентом свободного порта Владивосток, организовали производство и дистрибуцию грузовиков FAW. Плановый объем в начале производства составил до 2000 тяжелых грузовых автомобилей в год. За 10 лет предполагаемый объем налоговых отчислений в бюджеты всех уровней превысят более 867 млн рублей (с учетом налоговых льгот для резидентов СПВ). Сборка автомобилей FAW осуществляется с 2017 г. на площадях «Техцентра Сумотори» в пригороде Артема в том числе и китайскими рабочими.

Есть и более крупные проекты. Инвесторы из КНР планируют создать в Приморье металлургический кластер ценой 5 млрд \$ [10].

В области энергоресурсов, китайская корпорация Sinopec заключила соглашение с крупнейшей в России нефтехимической компанией «Сибур» в качестве стратегического инвестора. В 2013 г. компании создали совместное предприятие на базе Красноярского завода синтетического каучука для производства и экспорта выпускаемой продукции в Китай. У «Сибура» и Sinopec «Сибур» уже имеется га-

Раздел II

зоперерабатывающая и нефтехимическая компании, занимающая первое место в России по объемам переработки попутного нефтяного газа (данные ЦДУ ТЭК). На конец 2014 г., компания выпускала продукцию на 26 производственных площадках. Клиентский портфель компании в настоящее время включает более 1400 крупных потребителей в топливно-энергетическом комплексе, автомобилестроении, строительстве, потребительском секторе, химической и других отраслях примерно в 70 странах мира [11].

Успешно работают китайские инвестиции и в других регионах Дальнего Востока. Так, в амурской ТОР «Белогорск» введен в эксплуатацию завод по производству цемента (из клинкера). В Якутии, в ТОР «Кангалассы» резиденты с участием китайского капитала организовали производство керамического кирпича. Прорабатываются также идеи строительства в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) с участием китайцев нефтеперерабатывающего завода, сборочного производства дорожно-строительной техники и металлоконструкций, предприятия по выпуску термобелья, проекты строительства жилья и гостиниц, разработки месторождений полезных ископаемых, в том числе золота. На всех этих предприятиях работают и китайские рабочие, что значительно повышает их численность в российских регионах.

Особое место в сотрудничестве отводится сельскохозяйственному производству. Занимается этим созданный Российско-китайский фонд агропромышленного развития (РКФАР) на Дальнем Востоке, образованный совместно с Фондом развития Дальнего Востока. По заявлениям учредителей, 90% его капитала принадлежит китайским инвесторам. Общий первоначальный капитал составляет 13 млрд рублей с дальнейшей капитализацией фонда до 10 млрд долларов.

В 2016 г. корпорации «Тай Юань» и «ХуаФэн» согласовали с властями Приморья проект крупного животноводческого комплекса молочного и мясного направлений. Часть продукции поставляется на внутренний рынок, часть в Китай. Несколько молочных ферм создали в Приморье компания «Джундин» и бизнесмены из Новой Зеландии. Проектируются фермы на 1200 голов и других объектов [12].

Аграрный фонд (РКФАР) выразил готовность поддержать компанию «Ратмир» из Приморья. Она построила сеть свинокомплексов в ТОР «Михайловская» мощностью 46 тысяч тонн (в убойном весе) в год. Общая стоимость проекта составила 15 млрд рублей. Первую свиноферму запустили в 2017 г.

Есть среди проектов и весьма специфические. Так, корпорация «Прим Хуньчунь» строит в Уссурийском районе с участием китайских инвесторов комплекс по переработке и хранению овощей, рыбы и морепродуктов, а также ферму-питомник по выращиванию дальневосточной лягушки.

В приграничных районах китайцами успешно осваиваются российские земли, на которых развивают, порой варварскими способами, сельское хозяйство. Земли, как правило, арендуются на 49 лет, но этого вполне достаточно, чтобы, используя специальные удобрения, из них выжать за 2–3 года все плодородие.

«Амур Агро Холдинга» в Амурской области запустил проект по глубокой переработке сои и пшеницы мощностью 180 тыс. тонн соевых бобов и 110 тыс. тонн пшеницы. Общая стоимость проекта – 2,9 млрд рублей.

В Еврейской автономной области китайские предприниматели успешно строят агропарк «Весна». Стоимость проекта составляет примерно 150 млн \$.

Китайские власти арендовали в России 426,6 тысяч га приграничной земли на сельскохозяйственные нужды. Об этом сообщает агентство «Синьхуа» со ссылкой на областную китайскую сельскохозяйственную комиссию. Земля расположена на приграничном участке: протяженность границ Хэйлунцзян с Еврейским автономным округом и Хабаровским краем достигает 3 тысяч км. Администрация областного города Муданцзян уже распоряжается 146,6 тысячами га пахотной земли в России. «Владения» этого города в России по сравнению с прошлым годом выросли на 42%, указывает «Синьхуа». Администрация Муданцзяна выступает еще и оператором 16 зерноперерабатывающих предприятий на Дальнем Востоке (от элеваторов до мукомольных предприятий).

Значительными темпами в приграничных районах идет как законная, так и незаконная вырубка лесов.

КНР является лидером и в легальных закупках российской древесины. По данным Lesprom Network, в 2016 г. доля Китая в закупках необработанного леса составила 64% (12,76 млн кубов). Кроме того, китайцы лидируют в закупках пиломатериалов из российского сырья (53% от общих объемов, или 14,15 млн кубометров). Основная незаконная рубки леса приходится на Иркутскую область. Нелегальный лес отправляется преимущественно в Китай. За последние три года по данным Министерства природных ресурсов (МПР) со-

Раздел II

вокупный ущерб составил 30,8 млрд рублей. Зафиксировано в общей сложности 52,4 тыс. случаев незаконных рубок общим объемом в 4,1 млн кубометров древесины. В последнее время уже потеряны в результате незаконных рубок и пожаров миллионы гектаров лесов. В начале 2017 г. утвердили межведомственный План по предотвращению незаконной заготовки и оборота древесины до 2020 г., но как будет он выполняться? [14].

Начав работу по созданию природных заказников и особо охраняемых территорий, администрация Могочинского района обнаружила, что практически все лесные территории района вдоль российско-китайской границы сданы в аренду гражданам КНР на полвека. В процессе работы сотрудники районной администрации и Даурского заповедника выяснили, что в аренду китайцам сдана широкая полоса, проходящая по Могочинскому, Газимуро-Заводскому и Средненскому районам. В результате практически вырублены и вывезены в Китай через зимний переход Покровка-Логухэ самые ценные леса междуречья Шилки и Аргуни [15].

Успешно развивается логистика, позволяющая соединять Китай с районами Сибири, Дальнего Востока, Забайкалья... и вывозить российские ресурсы в Китай. Например, в Амурской области заканчивается строительство моста через реку Амур между российским Благовещенском и китайским Хэйхэ. За три года силами подрядчиков двух стран построили логистический объект, протяженностью более километра и 11 км. подъездных путей. Подготовка к строительству моста шла более 20 лет. Ввод в эксплуатацию ожидается в июне 2019 г. Планируемая стоимость моста составляла примерно 379 \$. К 2020 г. по мосту ежегодно будут транспортироваться 3,09 млн тонн грузов и перемещаться 1,48 млн человек. Расчет пропускной способности моста до 2040 г. – 6,5 миллиона тонн груза и 3 млн человек [16].

Один из самых масштабных по объему необходимых инвестиций, – проект развития международных транспортных коридоров (МТК) – «Приморье-1» и «Приморье-2», представляющих кратчайший путь к морским портам на юге Приморья для северо-восточных китайских провинций Хэйлунцзян и Цзилинь. К 2030 г. объем грузопотока по двум МТК достигнет 45 млн тонн. География поставок весьма обширна: из провинции Хэйлуныцзян в Южную Корею, Японию и на юг Китая.

Видимо и проект «шелкового пути» строился с далеко идущими стратегическими целями, так как вокруг этого объекта будет со-

здаваться соответствующая инфраструктура с китайскими инвестициями и населением.

Если с Китаем сохранятся прочные отношения, то, к 2050 г. китайцы могут стать вторым по численности народом в России и обойти по миграции народы Средней Азии [17].

Китай серьезно заявляет о своих намерениях осваивать даже Арктику, хотя является одной из неарктических стран. Еще в 1925 г. Китай подписал Договор о Шпицбергене [18]. Но только в 2004 г. открыл первую в истории Китая научно-исследовательскую полярную станцию «Хуанхэ», представляющую собой двухэтажное здание общей площадью 500 м², в котором имеются лаборатории, офисы, читальные залы, кладовые и жилые помещения. В здании могут разместиться до 25 человек. На крыше здания расположена научная обсерватория [19].

У Китая есть и свой ледокол «Хуе Лонг» (Снежный дракон), построенный на Украине в 1993 г. На его борту размещен центр обработки данных, а также семь лабораторий общей площадью 200 квадратных метров [20]. Летом 2012 г. страна отправила ледокол «Сюэлу» («Снежный дракон») в экспедицию по Северному морскому пути и через Северный полюс.

В 2012 г. Полярный научно-исследовательский институт Китая (PRIC) заключил контракт с «Aker Arctic» на разработку концепции и базового проекта нового китайского полярного исследовательского судна, спуск которого на воду запланирован в 2019 г. [21].

В настоящее время у Китая уже имеются четыре антарктических станции – «Great Wall» (основана в 1985 г. на острове Кинг-Джордж), «Zhongshan» (1989 год, Холмы Ларсеманн), «Kunlun» (2009 г., Ледовый купол А (Dome A), Восточная Антарктида) и «Taishan» (2014 г., Земля Принцессы Елизаветы). Во время проведения 34-й китайской антарктической экспедиции 7 февраля 2018 г., специалисты из КНР заложили основу пятой антарктической исследовательской станции на острове Инэкспрессибл (Inexpressible Island), в заливе Терра-Нова, море Росса. Строительство планируется завершить к 2022 г. Пятая станция рассчитана на круглогодичную исследовательскую работу 80 человек летом и 30 человек зимой [22].

Данные факты свидетельствуют о серьезных намерениях и больших возможностях Китая закрепить свои позиции в Арктике и Антарктике. Подтверждает планы Китая и опубликованная 26 января 2018 г. Белая книга «Арктическая политика Китая» (далее – Белая книга) [23].

Раздел II

В Белой книге подчеркивается, что неарктические страны, в соответствии с международным правом, обладают определенными правами в арктическом регионе и провозглашается тезис об отнесении КНР к государству, географически расположенному рядом с Арктикой «Near-Arctic State», т. е. одному из континентальных государств, близко расположенных к полярному кругу. Отмечается, что КНР имеет намерения участвовать во всех возможных аспектах деятельности в Арктике, как совместно с другими государствами, так и самостоятельно. К 2020 г. Китай планирует направить через арктические воды 15% внешнеторгового грузопотока.

В научной литературе китайскими учеными высказывается мнение о взаимном интересе Китая и России в области обеспечения судоходства по Северному морскому пути, инвестициях в освоение углеводородных ресурсов шельфа. Китай также заинтересован в доступе к ресурсной базе региона, в том числе и к богатым рыбным промыслам в Северном Ледовитом океане [24, с. 129].

В Белой книге также закрепляется идея создания «Полярного шелкового пути». Шелковый путь XXI в. (инициатива пояса и пути), важная инициатива сотрудничества Китая, которая дает возможность для заинтересованных сторон совместно построить «Полярный Шелковый путь», а также возможность для соединения и устойчивого экономического и социального развитию Арктики. Использование такого названия, как «Арктических Шелковый путь» говорит о серьезных намерениях КНР закрепить за собой одно из лидирующих мест в осуществлении транспортных перевозок по Северному Ледовитому океану,

С 2013 г. Китай и Россия ведут диалог по вопросам Арктики. В 2012 г. Китай и Исландия подписали рамочное Соглашение об Арктическом сотрудничестве, которое стало первым межправительственным соглашением по Арктическим вопросам между Китаем и Арктическим государством. Он провел двусторонние диалоги по морскому праву и полярным вопросам с Соединенным Королевством и Францией. В 2016 г. Китай, Япония и Республика Корея начали трехсторонний диалог высокого уровня по Арктическим вопросам в целях содействия обмену информацией о политике, практике и опыте в области международного сотрудничества в Арктике, научных исследований и коммерческом сотрудничестве.

Однако современная реальность такова, что установление каких-либо существенных запретов и ограничений на осуществление

Деятельность институтов регулирования стратегического развития

деятельности в Арктике вряд ли возможно, либо затруднительно. Это обусловлено и тем, что для развития экономики арктических стран, например, России необходима разработка ресурсов Арктической зоны и серьезное освоение региона, в том числе и с привлечением возможностей других стран (напр., Китая). Так, на Международном арктическом форуме «Арктика – территория диалога», проходившем 29–30 марта 2017 г. в Архангельске, Президент Российской Федерации В. В. Путин сказал, что Россия не намерена препятствовать работе нерегиональных стран в Арктике и заинтересована в привлечении ресурсов и возможностей других государств для освоения этого региона [26]. Но здесь речь идет именно об осуществлении в Арктике совместной деятельности.

Европейский опыт решения международных миграционных проблем показывает, что его можно успешно использовать как составной элемент финансовых, информационных, сетевых и других войн нового поколения.

Существующая экономическая, демографическая и миграционная политика не всегда своевременно реагируют на складывающуюся ситуацию и может очень дорого обойтись России и ее народу. Мы можем потерять не только российский генофонд, но и значительные территории. Поэтому России в настоящее время необходима новая миграционная политика в глобализирующемся мире [29].

Современную миграционную политику, принципы ее регулирования, на основе которых трудовые мигранты могут проживать, необходимо направить на обеспечение национальных интересов России, причем на всех ее территориях. Она должна быть прагматичной, способствовать росту экономики, повышению уровня и качества жизни россиян, сохранению и преумножению богатств России, основным из которых является ее народ.

РАЗДЕЛ II

ИНСТИТУТЫ УПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ: РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Глава 1

ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЗВИТЫХ СТРАНАХ

1.1. Правительство в системе органов государственной власти

В большинстве стран правительство является главным органом общенациональной исполнительной власти, наделенным широкими полномочиями и несущим ответственность за свою деятельность перед народом. В идеальном случае правительство должно служить общенациональным интересам. В большинстве случаев правительство обладает доминирующим положением в системе государственной власти [23].

Чаще всего контроль над деятельностью правительств осуществляется органами представительной власти — парламентом, хотя по мнению ряда исследователей в настоящее время прослеживается тенденция стремления правительств к выходу из-под какого-либо контроля [24].

В настоящее время наиболее распространены две модели формирования правительств: модель, предполагающая участие представительной власти, и внепарламентская.

Полномочия правительства определяются законодательством, а в ряде случаев традициями и обычаями [24]. В большинстве случаев правительства действуют в рамках законодательно одобренных программ [25].

Правительства как правило осуществляют свои полномочия в таких сферах, как текущее управление, социально-экономическая политика, оборонная и внешнеполитическая стратегия, финансовая сфера, разработка законопроектов.

1.2. Местное самоуправление

Исторически демократия как форма правления выросла из самоуправления населенных пунктов (городов), и в настоящее время самоуправление представляет собой систему обеспечения жизнедеятельности людей в тех или иных компактных поселениях [26].

Самоуправление как феномен является равно организацией низовой власти и управленческой деятельностью на местном уровне.

В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления 1985 г. под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» (п. 1 ст. 3).

Уровень развития местного самоуправления в той или иной стране является практически общепризнанным критерием зрелости демократии.

В организации местного самоуправления различают англо-американскую и континентальную модель. Для англо-американской модели характерно отсутствия представителя центральной власти, осуществляющего контроль над деятельностью органов самоуправления, тогда как континентальная модель предполагает наличие такого представителя. Также модели организации местного самоуправления отличаются по степени унификации. Унифицированные модели предполагают единообразие и равный статус однопорядковых органов местного самоуправления, в то время как в индивидуализированных моделях статус определяется либо традицией, либо типом поселения, а также исторически сложившимися отношениями между регионами и центральной властью. Отличаются различные модели и по критерию формирования местной исполнительной власти: в одних она формируется местными представительными органами, в других – на основании прямых выборов. В ряде случаев в различных регионах одной страны применяются различные модели формирования исполнительных органов местного самоуправления.

На основании обзора текущей литературы и практики можно с высокой степенью достоверности утверждать, что в большой мере деятельность правительств развитых государств направлена на обеспечение эффективного местного самоуправления. Именно ячейки самоуправления являются основой демократии, являются той «по-

душкой», которая демпфирует любые потрясения государства, является стабилизатором общества. Сильное самоуправление – основа стабильности экономики государства.

1.3. Сравнение деятельности государственных институтов в контексте стратегического планирования

Именно правительство как центральный орган исполнительной власти ответственно за осуществление стратегического планирования. На деятельность правительства через законодательную систему государств оказывают воздействия ведущие политические партии стран. Важнейшим параметром системы стратегического планирования является статус человека и гражданина государства, определяемого конституциями стран. На реализацию стратегии и соответственно на планирование влияют территориальное деление и судебные системы. Сведя все эти параметры в единую таблицу, мы сможем увидеть отличительные особенности конституционной, правовой и управленческой практики государств.

В таблице 10 представлены особенности конституционной, правовой и управленческой практики государств.

Анализируя таблицу 10, мы приходим к выводу, что все развитые страны исторически имеют свои уникальные и зачастую несопоставимые и несовместимые иерархии территориального, судебного и административного управления [27]. Поэтому на этих уровнях невозможно выделить обобщенную систему стратегического планирования социально-экономического развития стран, что и подтверждается практикой и проблемами Европейского союза. Единственным объектом стратегического планирования социально-экономического развития может выступать только ячейки местного самоуправления и человек [28], мало того, права человека гарантируют большинство конституций экономически развитых стран.

Таблица 10
Особенности конституционной, правовой и управленческой практики современных государств

Страны	Конституция, человек, гражданин	Ведущие партии	Отношение партий к гос. участию в эконимике	Представление социально-экономических интересов граждан	Уровни управления	Глава государства	Глава правительства	Судебная власть
США ¹	Признание за человеком естественных и неотчуждаемых прав, к ним относятся жизнь, свобода и стремление к счастью. Все люди созданы равными	Демократическая, Республиканская	Демократы за активное участие	Демократы	Общенациональная, региональная (штаты), местная	Президент	Президент	Верховный, окружной; Районные суды
Великобритания ²	Отсутствует системное изложение прав, свобод, обязанностей человека и гражданина, поскольку они регулируются разнообразными статутом, судебными прецедентами, правовыми обычаями	Консервативная, Лейбористская	Консерваторы имеют сильные позиции в Парламенте и региональных органах власти	Лейбористы	Парламентарное правительство, 9 правительственных регионов, местное самоуправление	Монарх	Лидер победившей на выборах партии	Апелляционный суд; Высокий суд; Суд короны, и др. суды
Франция ³	Признание народа в качестве единственного источника власти. Право человека и гражданина: свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению, а также равенство	Множество партий	Множество партий – множество мнений	Множество партий	Регион, Департамент, Округ, Кантон, Коммуна	Президент	Премьер-министр	Суды общей юрисдикции; Административные суды

Примечания: 1) Конституции государств Америки. В 3 т. / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2006. Т. 1; Официальный сайт Конгресса США. URL: <http://www.loc.gov>; 2) Конституции государств Европы: в 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 485; Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 401.

Деятельность институтов регулирования стратегического развития

Германия ⁴	Гарантия: право на суд; ограничение прав человека только на основании закона; обязанность государства несет ответственность за действия своих служащих в отношении третьих лиц	Социал-демократическая партия Германии, Христианско-демократический союз, Христианско-социальный союз, Свободная демократическая партия и др.	Христианско-демократический союз занимается лоббированием	Множество партий	16 равноправных субъектов — земель, иерархия территориальная; местное самоуправление	Федеральный канцлер	Специализация судов по характеру рассматриваемых дел: общей подсудности (компетенции), трудовые, социальные, административные, финансовые
Австралия ⁵	Власть в Австралийском союзе принадлежит Федеральному Парламентской Королевы, Сенат, Палата представителей	Лейбористская партия; Либеральная партия; Национальная партия	Лейбористская партия; Либеральная партия; Национальная партия;	Национальная партия	6 штатов, 2 материковых территорий; местное самоуправление	Лидер партии или коалиции с поддержкой большинства в Палате представителей	Федеральные суды; Суды отдельных штатов; Специальные судебные учреждения
Япония ⁶	Закрепляются традиционные личные права: право на жизнь, стремление к счастью, право на свободу и неприкосновенность личности, право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства. Специально зафиксирована свобода совести и религии	Многопартийная, лидер Либерально-демократическая партия	Либерально-демократическая партия занимается лоббированием	Лидер Партии Коэйто (соответствие с идеями буддистской демократии), Социал-демократическая партия	47 префектур (формально объединяются в регионы), 14 округов, Местное самоуправление	Император	Верховный суд; семейные и дисциплинарные (первичные) суды

Примечания: 4) Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М., 1991; 5) Конституция Австралии URL: http://legalportal.am/download/constitutions/14_ru.pdf; 6) Конституции государств Азии. В 3 т./ Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. Т. 1. С. 101П.

Продолжение таблицы 10

Страны	Конституция, человек, гражданин	Ведущие партии	Отношение партий к гос. участию в эконимике	Представление социально-экономических интересов граждан	Уровни управления	Глава государства	Глава правительства	Судебная власть
Канада ⁷	«Права и свободы могут ограничиваться только нормами права в пределах, считаемых разумными, и оправданность которых может быть объяснена в свободном и демократическом обществе»	Консервативная партия Канады; Новая демократическая партия; Либеральная партия Канады; Квебекский блок; Зелёная партия Канады	Консервативная партия Канады; Либеральная партия Канады; Квебекский блок; Зелёная партия Канады	Новая демократическая партия	10 провинций и 3 территории	Британская королева, Генерал-губернатор	Лидер победившей на выборах партии	Верховный суд Канады; Федеральный апелляционный суд; Канадский налоговый суд, а также высшие суды общей компетенции в провинциях и территориях; Провинциальные суды
КНР ⁸	Декларируется принадлежность власти народу. Равенство граждан перед законом, равноправием мужчины и женщины, нанесением гражданами при осуществлении своих прав и свобод ущерба интересам государства, общества и коллективам, законным правам других граждан	Коммунистическая партия Китая (КПК), фиктивные партии	Плановая экономика	Плановая экономика	Провинции, автономные национальные районы; Уезды, автономные округа, автономные уезды, города; Волости, национальные волости, городские районы, поселки	Председатель	Премьер Госсовета	Председатель ПК ВСНП

Примечания: ⁷ Конституции государств Америки. В 3 т. / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2006. Т. 1; ⁸ Конституции государств Азии. В 3 т. / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. Т. 1. С. 209.

Деятельность институтов регулирования стратегического развития

Южная Корея ⁹	Ничего конкретного	Совместная демократическая партия; Свободная Корея; Народная Правильная партия; Партия справедливости	Свободная Корея; Правильная партия	Партия справедливости	9 провинций, 6 городов-метрополий, 1 город особого статуса; город, уезд; городской муниципальный округ; поселок; волость; район; деревня	Президент	Конституционный суд, Верховный Суд, Высокие суды, окружные суды и муниципальные суды, а также специализированные суды – Патентный суд, Суд по семейным делам, Суд по административным делам, военные суды
Сингапур ¹⁰	Основные свободы: право на жизнь и личную свободу; запрещение рабства и принудительного труда; защита от уголовных законов с обратной силой и повторных судебных процессов; право на равенство и равную защиту; запрещение изгнания и право на свободу передвижения; право на свободу слова, собраний и ассоциаций; право на свободу религии; право на равенство в обращении	Партия «Народное действие»	Партия «Народное действие»	Партия «Народное действие»	5 округов; избирательные округа; избирательные районы	Премьер-министр	Верховный суд (Административный, Высший, Апелляционный); Суды низших инстанций

Примечания: 9) Конституции государств Азии. В 3 т. / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. Т. 1. С. 977; Конституции государств Азии. В 3 т. / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. Т. 1. С. 665.

Глава 2

ПЕРЕЧЕНЬ И ИЕРАРХИЯ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЗВИТЫХ СТРАНАХ

США

Главным документом стратегического планирования на перспективу президентского срока является Стратегия национальной безопасности (NSS), что еще раз свидетельствует о том, что наиболее эффективным инструментом обеспечения национальной безопасности является развитие. При этом безопасность имеет гораздо более широкую трактовку, чем этот же термин, например, в европейских аналогичных документах, где к понятию «безопасность» относятся главным образом вопросы обороны, общественного порядка и экологической устойчивости. Стратегия национальной безопасности покрывает практически все сферы жизнедеятельности страны.

Последняя редакция указанного документа была опубликована в конце 2017 г. [29]. Документ представляет собой развернутую формулировку четырех главных задач страны [30].

Задача 1 – Защита американского народа, национальной безопасности и американского образа жизни. Частные подзадачи:

- Обеспечение неприкосновенности границ США и их территории;
- Устранение угроз путем ликвидации их источников;
- Обеспечение безопасности в условиях киберэпохи;
- Обеспечение устойчивого развития.

Задача 2 – Обеспечение процветания Америки. Частные подзадачи:

Перечень и иерархия документов стратегического планирования

- Восстановление внутреннего производства;
- Обеспечение свободных, справедливых и взаимовыгодных экономических отношений;
- Обеспечение лидирующих позиций в области исследований, технологий, изобретений и инноваций;
- Стимулирование развития и обеспечение безопасности национальной инновационной базы;
- Обеспечение доминирования в области энергетики.

Задача 3 – Сохранение мира через наращивание мощи. Частные подзадачи:

- Обновление конкурентных преимуществ США;
- Обновление возможностей в области военной мощи, военно-промышленной базы, ядерных сил, освоения космоса, развития киберпространства, наращивания интеллектуальной мощи;
- Развитие дипломатии и усовершенствование государственного управления.

Кроме того, Стратегия содержит дополнительный раздел «Стратегия в региональном контексте», где описаны основные цели США в таких регионах как Индийско-Тихоокеанский регион, Европа, Ближний Восток, Южная и Центральная Азия, Западное полушарие, Африка.

Положения Стратегия национальной безопасности являются основой для разработки всех остальных конкретизирующих документов стратегического планирования. К таковым относятся: федеральный план работы на год, проект бюджета, долгосрочные стратегические планы федеральных департаментов, федеральные программы, число которых достигает порядка полутора тысяч. В США насчитывается 16 Департаментов (фактически министерств), входящих в так называемый блок исполнительной власти и 18 федеральных так называемых независимых агентств.

Кроме того, в соответствии с Законом об усовершенствовании государственного управления и отчетности (GPRA Modernization Act of 2010) [31] действует институт межотраслевых приоритетных целей, которые согласуются со всеми заинтересованными министерствами (департаментами) и отраслевыми приоритетными целями.

Несмотря на наличие долгосрочных планов и прогнозов, стратегическое планирование США концентрируется на принятии и исполнении годовых планов федерального правительства и федеральных

Раздел II

министерств, по которым ведется жесткий мониторинг, отчетность и вносятся по мере необходимости корректировки. Результаты их исполнения доводятся до общественности в ежегодном экономическом докладе президента США.

Подготовка отраслевых годовых планов сопровождается формированием бюджетных заявок. На основе отраслевых годовых планов Административно-бюджетное управление формирует годовой федеральный план, который затем рассматривается в Конгрессе вместе с проектом бюджета.

Такая парадигма стратегического планирования, которая кратко может быть определена как «долгосрочное видение в сочетании с жестким мониторингом краткосрочных планов» основана на том, что прогнозирование в США является мощной индустрией, в которую вовлечены сотни аналитических центров и десятки тысяч специалистов. Развитость как государственной, так и частной индустрии прогнозирования в США позволяет достичь, с одной стороны, приемлемо высокой точности прогнозов, а, с другой стороны, базирясь на долгосрочном видении, сосредоточиться на конкретных планах по воплощению желательных трендов в реальность. Жесткая привязка годовых планов к годовому бюджетному планированию позволяет быстро скорректировать планы в случае изменения видения наиболее перспективных направлений развития и национальных приоритетов.

Великобритания

Особенностью Великобритании является то, что государственное управление этой страны переживает достаточно серьезные изменения, выражающиеся в децентрализации власти и управления [32].

Тенденция к децентрализации коснулась и системы стратегического планирования. В 2012 г. был принят документ «Основы национальной политики в области планирования» (National Planning Policy Framework), призванный скоординировать центральное и региональное стратегическое планирование в условиях децентрализации планирования и управления, и перехода от секторального к территориальному принципу организации планирования.

Документ состоит из 219 статей, и в самом общем виде имеет следующую структуру:

Перечень и иерархия документов стратегического планирования

- Обращение министра;
- Введение;
- Достижение устойчивого развития;
- Составление планов;
- Принятие решений;
- Приложения;
- Введение в действие;
- Глоссарий.

Документы, утратившие силу в связи с принятием Основ национальной политики в области планирования [33].

После вступления в силу Основ национальной политики в области планирования были заменены 44 нормативных акта в области стратегического планирования. Благодаря вступлению в силу указанного документа удалось гармонизировать центральное и региональное стратегическое планирование в различных областях национального развития.

И в центральном правительстве, и на уровне региональных властей стратегическое планирование осуществляется с горизонтом 15–20 лет [34]. При этом стратегические планы центрального правительства и регионов в соответствии с Основами национальной политики в области планирования скоординированы.

Стратегическое планирование осуществляется в центральном правительстве различными ведомствами. Правительство Великобритании насчитывает 121 министерство, 25 министерских департаментов, 20 неминистерских департаментов, представляющих собой аппарат высших чиновников, не находящихся в ранге министра и более 300 государственных агентств.

Правительственные органы в рамках своей компетенции или в кооперации с другими государственными разрабатывают стратегии (Policies). В настоящее время их насчитывается 224 [35].

Для удобства планирования все нормативные документы собраны на государственном веб-портале «Руководство по национальному планированию» (National planning practice guidance) [36].

Также, как и в США, в Великобритании реализация стратегических планов зависит от бюджетного планирования. При этом само Казначейство занимается финансовым проектированием на 50-летнем горизонте, а на десятилетний период устанавливаются целевые показатели.

Раздел II

Бюджетное планирование имеет трехлетний горизонт с пересмотром показателей каждые два года. Трехлетние показатели не являются обязательными к исполнению, но на практике по большей мере исполняются [37].

Франция

Франция является одним из пионеров среди развитых стран в области применения практики планирования. На протяжении некоторого промежутка времени в послевоенный период во Франции практиковалось даже директивное планирование, которое впоследствии было заменено индикативным. В дальнейшем Франция перешла к стратегическому планированию во много благодаря влиянию ЕС. Для парадигмы планирования Франции характерны два принципиальных момента:

- 1) политика создания лидеров отрасли – крупных корпораций, отраслевых «национальных чемпионов» способных осуществлять собственную политику, скоординированную с государственной;
- 2) сильное договорное начало. Для примера можно привести ситуацию с отчетностью. В соответствии с французским законодательством предприятие не обязано предоставлять никакой информации, кроме информации о доходах. Но на основе договора с правительством предприятия собирали необходимые данные взамен на налоговые послабления и прочие преференции, вытекавшие из факта участия в индикативном планировании.

Главным планирующим органом страны до сравнительно недавнего времени был Генеральный комиссариат по планированию, подчиненный непосредственно премьер-министру. В 2006 г. он был преобразован в Центр стратегического анализа, в 2013 г. переименован в Генеральный комиссариат стратегии и форсайта (Commissariat-General for Strategy and Foresight/France Stratégie – CGSP).

В задачи Комиссариата входит:

- проведение независимой оценки государственной стратегии;
- предвидение изменений во французском обществе;
- стимулирование диалога между различными общественными участниками процесса развития;

Перечень и иерархия документов стратегического планирования

- предложение мероприятий стратегического характера и реформ, а также выработка рекомендаций правительству по преодолению тех или иных проблем, включая анализ зарубежного опыта [45].

Результатом работы комиссариата являются документы перспективного развития, которые принимаются после учета мнений иных государственных органов в качестве документов основных направлений государственной политики. За 2012–2016 гг. их было принято несколько десятков [46].

Кроме того, в 2012 г. было учреждено Министерство промышленного возрождения Франции, а годом позже представлена стратегия «Новая индустриальная Франция», которая предусматривает реализацию 34 конкретных планов в области реиндустриализации. Основными направлениями стратегии являются [47]:

- активизация усилий государства и частного бизнеса по финансированию и инновационной деятельности;
- значительный рост инвестиций в промышленность и расширение гаммы продуктов, произведенных во Франции;
- курс на развитие широкомасштабного инновационного процесса;
- завоевание наиболее перспективных мировых рынков при концентрации усилий на тех технологических направлениях, где Франция уже имеет явные достижения и преимущества;
- развитие промышленности на основе принципов устойчивого развития;
- стимулирование взаимодействия основных участников инновационного процесса (предприятий, научных лабораторий, высшей школы);
- продолжение курса на развитие сетевой организации научно-технологической и инновационной деятельности;
- поддержка налогового кредита на НИР как ключевого инструмента стимулирования научно-технологической активности промышленных предприятий;
- стимулирование инновационной активности малых и средних предприятий;
- превращение малых и средних предприятий в локомотив инновационного развития промышленности;
- усиление роли регионов в инновационном развитии промышленности;

Раздел II

- активное внедрение коллективного подхода к разработке инновационной и промышленной политики;
- широкое развитие различного рода инициатив по пробуждению интереса общественности (особенно молодежи) к проблемам промышленности, и, в частности, к машиностроению, которое испытывает дефицит рабочей силы по многим специальностям; например, по оценкам, И. Фиорда (Y. Fiorda) вице-президента профсоюза FIM (Fédération des industries mécaniques), несмотря на сложную общую экономическую ситуацию ежегодное увеличение набора рабочей силы в машиностроении Франции может составить к 2020 г. от 40 до 50 тыс. человек.

Таким образом, парадигма стратегического планирования Франции основывается на переговорном процессе правительства главным образом с крупными корпорациями, обладающими собственными серьезными аналитическими возможностями. Главный момент стратегического планирования – переговорный процесс, к сожалению, не имеет отражения в открытых документах.

Канада

Организация стратегического планирования в Канаде во многом обусловлена сильными принципами федерализма и идеей обустройства обширных территорий этой страны. Во многом этот подход напоминает подход Великобритании. Но если в Великобритании возрастающая роль региональных правительств в стратегическом планировании является следствием политики децентрализации, то в Канаде изначально стратегическое планирование строилось, исходя из максимального привлечения к формированию стратегических планов региональных и муниципальных властей. Поэтому соотношение государственных расходов на уровне федерального правительства, правительств провинций и муниципалитетов находится в соотношении 35:45:20 [48].

Второй особенностью стратегического планирования Канады является вовлечение в процесс так называемых стейкхолдеров, буквально, «держателей долей», хотя правильнее было бы перевести этот термин как «заинтересованных участников», т. е. всех тех, кого непосредственно касается составление и реализация стратегических планов, и кто в состоянии оказать заметное влияние на планирование или реализацию.

Перечень и иерархия документов стратегического планирования

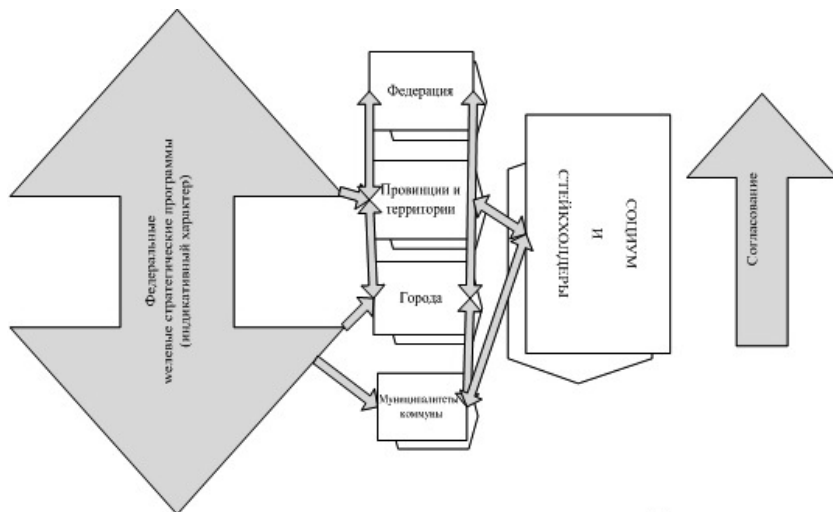


Рис. 2. Стратегическое планирование Канады

Схематично стратегическое планирование Канады может быть представлено следующим образом (см. рисунок 2) [49].

В правительство Канады входит 29 федеральных министерств [50] и весьма большое число департаментов, ассоциированных агентств и околоправительственных организаций [51].

Практически в каждой из правительственных организаций присутствует подразделение, отвечающее за формирование стратегии устойчивого развития и согласования ее положений с регионами, муниципалитетами и заинтересованными участниками. Взаимопроникновению стратегического планирования с экспертным сообществом способствует тот факт, что практически все сотрудники подразделений устойчивого развития являются членами Канадской ассоциации экономического развития (Economic Developers Association of Canada: EDAC) [52]. Кроме того, членство в Ассоциации способствует повышению квалификации.

Так же как и в США долгосрочное видение конкретизируется в ежегодно обновляемом Экономическом плане действий (Economic Action Plan, EAP), а также в ежегодных планах правительственных подразделений, организаций и агентств. Финансирование планов [53], а также ход их реализации [54] отражается на правительственном сайте Канады.

Китай

Стратегическое планирование в КНР имеет достаточно длительную историю. Некоторое время оно носило директивный характер по советскому образцу, определенный период заняло индикативное планирование.

Формирование ее в современном виде началось с положения заключительного коммюнике третьего пленума 18-го созыва ЦК Компартии КНР 2013 г., где было отмечено: «Необходимо активизировать процесс структурных экономических преобразований, способствуя тому, чтобы при распределении ресурсов рынок играл решающую роль» [55].

В стратегическом планировании Китая можно выделить следующие компоненты:

- долгосрочные прогнозы и формируемые на их основе стратегические долгосрочные программы развития;
- стратегические долгосрочные планы территориального развития;
- среднесрочное планирование территориального развития;
- среднесрочное (пятилетнее) планирование общенационального социально-экономического развития.

Долгосрочной программе развития на основе долгосрочного развития относится «Прогноз-2050» или как его еще именуют в литературе «Китай-2050». Этот прогноз разрабатывался ведущими специалистами КНР из Института количественных и технико-экономических исследований Академии общественных наук, Комитета по планированию и развитию КНР, Пекинского и Народного университетов. К его формированию были привлечены аналитические подразделения спецслужб и созданы десятки институтов. Конечной целью этой программы развития является завоевание мирового экономического и технологического лидерства к 2050 г. В программе дана разбивка по периодам развития. С незначительными коррективами «Прогноз-2050» был утверждён на 19 съезде КПК в 2017 г. [56].

Поскольку китайскому стратегическому мышлению традиционно свойственна стратегемность (что можно перевести как искусство обмана противника), то синологи обращают внимание на тот факт, что стратегические планы Китая могут быть средством введения в заблуждение окружающего мира, равно как и методы достижения поставленных целей [57].

Перечень и иерархия документов стратегического планирования

К стратегическим долгосрочным планам территориального развития относятся: Программа развития западных провинций Китая (до 2050 г.), Программа устойчивого и гармоничного социально-экономического развития в старых революционных районах на 2012–2020 гг., Программа возрождения Северо-Востока Китая.

Пятилетний план. В марте 2016 г. Всекитайское собрание народных представителей приняло 13 пятилетний план социально-экономического развития Китая [58].

План состоит из 20 частей и 80 глав. Укрупненная структура плана имеет следующий вид [59]:

- Часть 1. Замысел, основные цели и философия развития.
- Часть 2. Развитие за счет инноваций.
- Часть 3. Новая система развития.
- Часть 4. Модернизация сельского хозяйства.
- Часть 5. Оптимизированная современная промышленная система.
- Часть 6 Киберэкономика.
- Часть 7. Современные сети инфраструктуры.
- Часть 8. Новая урбанизация.
- Часть 9. Координация развития регионов.
- Часть 10 Экосистемы и окружающая среда.
- Часть 11. Всеобщая открытость.
- Часть 12. Углубление кооперации между Китаем, Гонконгом, Макао и Тайванем.
- Часть 13. Борьба с бедностью.
- Часть 14 Улучшение образования и медицинского обслуживания для всех граждан.
- Часть 15. Поддержка общественного благосостояния.
- Часть 16. Социалистический культурный и этический прогресс.
- Часть 17.. Улучшение и большая инновационность в управлении обществом.
- Часть 18 Социалистическая демократия и верховенство закона.
- Часть 19. Скоординированное экономическое и оборонное развитие.
- Часть 20. Реализация.

Основные направления развития, очевидные из оглавления подлежат реализации на основе либерализации и увеличения степени прозрачности.

Раздел II

Годовое планирование находится в русле пятилетнего плана, формируется на отраслевом и территориальном уровне, и отражается в таких документах как Годовой план развития и Годовой баланс доходов и расходов, являющийся основным документом при составлении ежегодных планов развития отраслей, провинций и муниципальных образований.

Австралия

Особенности стратегического планирования в Австралии обусловлены политическим устройством Австралийского союза, которое предусматривает ограниченное верховенство федерального законодательства над законодательствами штатов.

Федеральное правительство состоит из 18 департаментов. Кроме того, имеется 149 федеральных агентств, так или иначе охватывающих всю социально-экономическую жизнь Австралии.

Для согласования стратегий различных штатов и территорий в Австралии имеется такой специфический орган как Совет правительств (Council of Australian Governments). В его рамках действуют следующие советы:

- совет по федеральным финансовым отношениям;
- совет по реформе системы обеспечения инвалидов;
- совет по транспорту и инфраструктуре;
- совет по энергетике;
- совет по промышленности и профессиональному обучению;
- совет по образованию;
- совет по законодательству, противодействию преступности и безопасности населения;
- совет по здравоохранению.

На основе консультаций и при необходимости с привлечением государственных агентств, например, Австралийским институтом стратегической политики (Australian Strategic Policy Institute) [60], советы разрабатывают отраслевые стратегические планы.

Примером может служить стратегический план Совета по транспорту и инфраструктуре, который тесно взаимодействует с федеральным правительственным Департаментом (Department of Infrastructure and Regional Development). Документ носит название «Стратегическая программа действий», и охватывает период с 2016 по 2022 г. В доку-

Перечень и иерархия документов стратегического планирования

менте обозначены приоритеты, дана разбивка по временным горизонтам планирования и указан уровень ответственности: от уровня Содружества до регионального [61].

Отраслевые стратегические планы могут также разрабатываться и правительственными департаментами. Пример подобного рода стратегического плана – Strategic Plan 2016 – 20 департамента промышленности, инноваций и науки [62]. Однако указанный план носит преимущественно рамочный характер.

Власти территорий и штатов занимаются построением собственных стратегических планов. Хорошим примером может служить стратегический план на период до 2050 г. Западной Австралии [63], подготовленной Государственной плановой комиссией штата. Обращает на себя внимание то, что план подготовлен в сотрудничестве с 36 органами государственной власти и агентствами штата.

Аналогичные планы составляются и прочими штатами, и территориями Австралийского союза.

Германия

Особенности экономической системы Германии характеризуются такими параметрами как:

- весьма высокое качество человеческого капитала;
- высокоразвитая промышленность с большим удельным весом высокотехнологичных производств, не имеющих аналогов в мире;
- весьма большое число компаний среднего и малого бизнеса;
- развитая сеть банков высшей степени надежности;
- традиции социального государства;
- развитый федерализм.

Во многом эти характеристики определяют систему стратегического планирования Германии.

Планирование в ФРГ начало развиваться значительно позже, чем, например, во Франции, что во многом объясняется предпринимательскими традициями и распространенностью малого бизнеса. Главным стимулом его развития стала социальная ориентированность государства.

В настоящее время главным документом стратегического планирования страны является Национальная Стратегия устойчиво-

Раздел II

го развития (Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development), которая была принята Федеральным правительством в 2002 г. Стратегия предусматривает промежуточные подведения итогов и корректировки. Последний пересмотр отдельных положений Стратегии имел место в 2012 г. Приоритеты и положения Стратегии в незначительной степени зависят от смены правительственных кабинетов.

Структура документа содержит в себе семь разделов, и имеет следующий вид:

- I. От идеи к стратегии.
- II. Модель устойчивого развития.
- III. Стратегия как социальный процесс.
- IV. Показатели и цели.
- V. Ключевые задачи стратегии устойчивого развития.
- VI. Глобальная ответственность.
- VII. Результаты измерений, мониторинг и развитие стратегии [64].

Основываясь на долгосрочном стратегическом плане Министерство экономики разрабатывает четырехлетние среднесрочные планы, а также краткосрочные годовые планы, так называемые «проекции» по основным агрегатным показателям социально-экономического развития страны в целом. Также Министерство экономики планирует структурные изменения в экономике как в отношении кризисных отраслей, так и в отношении секторов, развитие которых желательно с точки зрения улучшения общей экономической перспективы. Главным образом это высокотехнологические отрасли.

На основе оценок Министерства экономики Минфин Германии разрабатывает среднесрочные планы финансирования, где происходит увязка федерального, земельного и муниципального уровня планирования.

Учитывая сильные традиции федерализма, стратегическое планирование осуществляется также и на уровне регионов, и на уровне общин/муниципалитетов.

Стратегическое территориальное планирование на федеральном уровне главным образом посвящено определению рамок территориального экономического развития. Профильным министерством здесь является Федеральное министерство территориальной организации, строительства и градостроительства. Более низкий уровень представлен регионами, куда могут входить несколько земель,

Перечень и иерархия документов стратегического планирования

объединившихся в плановый союз, далее идет земельный уровень, а затем муниципальный/общинный.

Все стратегические и среднесрочные планы подлежат согласованию и взаимоувязке.

Интеллектуальное обеспечение стратегического планирования Германии осуществляется за счет различных научно-экспертных структур при правительстве и министерствах. Примером может служить Совет экспертов по вопросам хозяйственного развития при правительстве.

Япония

Стратегическое планирование в Японии позволило этой стране не только восстановить народное хозяйство, находящееся не в лучшем виде после войны, но и войти в клуб развитых стран, что удалось весьма ограниченному кругу стран. Япония — единственная страна с большим населением, которой в XX в. удалось перейти из развивающегося состояния в развитое.

Главными отличительными чертами Японии в области стратегического планирования, по крайней мере на его начальных стадиях было:

- наличие крупных государственных аналитических мощностей (МВТП, ЭПА);
- механизм согласования стратегических планов развития государства с представителями крупных финансово-промышленных групп.

Стратегическое планирование в Японии и система согласования интересов бизнеса и государства дали беспрецедентные результаты в 1960—1970-е годы, которые вошли в историю под именем «японского чуда».

Однако к концу века прежняя система стратегического планирования с упором на прорывные отрасли, являющиеся локомотивами экономики, себя во многом изжила. Тому было множество причин главные из которых в следующем:

- высокая заработная плата и общий ценовой уровень внутри страны подтолкнули корпорации к выводу производства за рубеж;
- выросли и продолжают развиваться новые «азиатские тигры», составляющие Японии серьезную конкуренцию;

Раздел II

- затруднения в определении «прорывных» отраслей XXI в. в условиях глобализации;
- отсутствие необходимости в разработке государственного прогноза в результате наличия больших аналитических мощностей в корпоративном секторе;
- исчерпанность модели пожизненного найма и внутрифирменной организации на основе традиционной морали и обычаев;
- старение населения;
- недостаточные успехи японской фундаментальной науки в области создания потенциально коммерциализируемых научных заделов.

В этих условиях стратегическое планирование Японии было переориентировано на принятие долгосрочных рамочных планов. Примером могут служить следующие документы.

Программа «Вызовы и действия в области экономической/промышленной политики» [65], которая была опубликована в сентябре 2011 г.

Программа предусматривает четыре направления стратегии:

- восстановление после землетрясения и аварии на атомной станции;
- предотвращение дефицита электроэнергии;
- борьба с последствиями укрепления иены и падением промышленного производства;
- переход к экономическому оживлению за счет стимулирования спроса и инноваций.

Годом позже была принята Стратегия Cool Japan [66]. Это достаточно эксцентричная с точки зрения экономической стратегической ортодоксии программа. Ставка в ней сделана не на традиционные для японской промышленности отрасли и не на отрасли, связанные с инновационным развитием, а на экспансию Японии как культурной сверхдержавы – японской народной культуры, массовой культуры, образа жизни, моды, массового искусства. При этом исполнителями программы должны быть не промышленные гиганты, а мелкие и средние компании, финансируемые из специального фонда Cool Japan Fund. Программа рассчитана на период до 2020 г. По оценкам авторов программы к 2020 г. мировой рынок «креативных услуг» достигнет объема 900 трлн иен. Цель японской экспансии – выйти на уровень 8–10 трлн иен. Объемы финансирования программы из указанного фонда составили по 2014 г. порядка 300 млн долларов.

Перечень и иерархия документов стратегического планирования

В то же время идея адаптации в новой технологической реальности и получение конкурентных преимуществ в ее рамках вызвали к жизни «Пятый Базовый план научно-технического развития» (The 5th Science and Technology Basic Plan), рассчитанный на период с 2016 по 2021 г.

План имеет следующую структуру.

1. Введение.
2. Базовые концепты.
3. Создание новой ценности для развития будущей промышленности и социальной трансформации.
4. Решение экономических и социальных проблем.
5. Укрепление «основы» для НТиИ.
6. Установление системного благоприятного цикла для человеческих ресурсов, знаний и капитала для инноваций.
7. Углубление отношений между НТиИ и обществом.
8. Повышение потенциала для содействия НТиИ [67].

В 2013 г. был принят план под названием «Стратегия восстановления Японии» (Japan Revitalization Strategy) [68]. Экспертное сообщество критиковало этот план за то, что он скорее напоминает перечень стратегических направлений, чем традиционный стратегический план [69]. В поправках 2014 г. [70] было предложено осуществить следующие реформы:

- усовершенствовать корпоративное управление;
- осуществить реформу управления государственными и полугосударственными фондами;
- стимулировать венчурный бизнес;
- изменить налогообложение предприятий;
- стимулировать инновации, осуществляя «революцию роботов»;
- применять гибкие схемы найма;
- проводить более активную аграрную политику;
- укрепить образование и здравоохранение.

Набор действительно достаточно общий.

Из долгосрочных прогнозов заслуживает внимание прогноз академической ассоциации – Научного Совета Японии (Science Council of Japan). Он озаглавлен «Япония – видение 2050» (Japan Vision 2050) [71]. Стратегия представляет собой анализ закономерностей развития мира и Японии за последнее столетие, основных технологичес-

Раздел II

ких трендов и постановку задач в области науки и технологии перед японским научным сообществом.

Южная Корея

Система стратегического планирования Республики Корея во многом повторяет японскую систему, хотя ее развертывание началось несколько позже, чем в Японии, и первый стратегический план развития – так называемый план Натана, разработанный при содействии ООН, был неудачным.

Двадцатилетний план стратегического развития был подготовлен в начале 1960-х годов при содействии Агентства США по международному развитию (USAID). Стратегия предполагала последовательное осуществление четырех пятилетних планов и ориентацию по японскому образцу на рынки развитого мира. В 1962 г. было создано Управление экономического планирования по аналогии с японским Экономическим плановым агентством. Данная стратегия оказалась вполне успешной, и к настоящему времени многие аналитики относят Южную Корею к числу развитых стран.

Всего было осуществлено семь пятилетних планов, затем случился Юго-Восточный кризис 1997–1998 гг., и подобно Японии и Франции, Южная Корея перешла от пятилетнего к стратегическому планированию. Причины этого также были близки к тем, что имели место в Японии, – аналитические мощности финансово-промышленных групп позволили осуществлять отраслевое планирование во многом без вмешательства государства. Тем не менее ряд частных отраслевых планов находятся в настоящее время в ведении правительственных органов.

Основным документом стратегического развития Республики Корея является принятая в 2006 г. Национальная стратегия устойчивого развития Кореи (The Korean National Strategy for Sustainable Development) [72]. Документ содержит 9 разделов, в которых определена главная задача интеграции эффективных стратегий в области экономики, социального развития и защиты окружающей среды, 4 базовые стратегии, в рамках которых решаются 48 частных задач.

Подобно Стратегии восстановления Японии документ носит рамочный характер, далекий от установления жестких индикаторов.

Примером частных стратегических планов и программ могут служить стратегии в области инновационно-технологического развития.

Глава 3

МЕТОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ РАЗРАБОТКИ И СОГЛАСОВАНИЯ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЗВИТЫХ СТРАНАХ

США

Долгосрочные стратегии, имеющие как общенациональные, так и отраслевые цели, являются основой для декомпозиции их профильными органами до уровня промежуточных целей на краткосрочном (годовом) временном горизонте.

Конечным пунктом отраслевого планирования в финансовом отражении является подготовка бюджетной заявки, которая передается в Административно-бюджетное управление администрации Президента. Ряд отраслевых и общенациональных программ имеет статус мандатных, расходы на которые утверждены на несколько лет вперед. Остальные стратегические программы имеют статус дискреционных, их финансирование утверждается Конгрессом на ежегодной основе.

В качестве непосредственных исполнителей бюджетных заявок выступают различные государственные и уполномоченные органы, включая управления администрации Президента. Как правило заявки готовятся с участием представителей Конгресса и общественности, что способствует их дальнейшей легитимации. В свою очередь Административно-бюджетное управление на основе заявок готовит годовой федеральный финансовый план, и передает его на утверждение в Конгресс вместе с проектом федерального бюджета.

Утверждение расходов на реализацию той или иной стратегической программы в Конгрессе не носит формальный характер, и в боль-

шой степени зависит от результатов реализации, а не от того факта, что в предыдущие периоды были сделаны те или иные затраты.

Графически процесс финансирования стратегических планов представлен на следующей схеме.

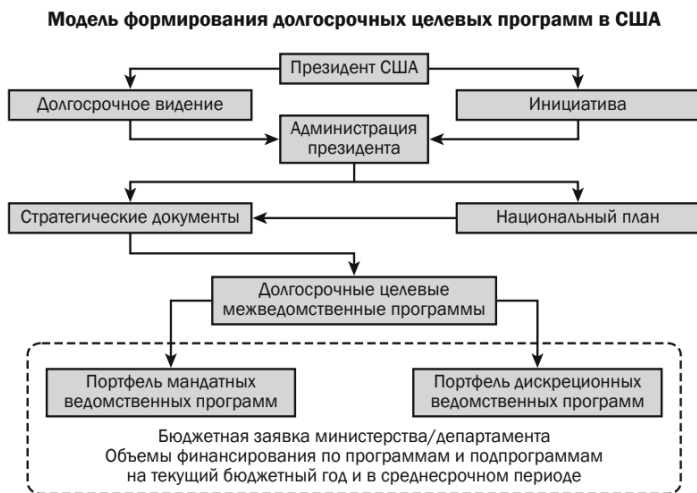


Рис. 3. Модель формирования долгосрочных целевых программ в США (Тищенко Т. В. Долгосрочные целевые программы в США и Канаде: модели планирования и особенности структуры // Financial journal. 2015. № 1. С. 53)

Кроме того, в 2017 г. Министерство финансов подготовило собственный стратегический план до 2022 г. [73].

Документ в общем виде имеет следующую структуру.

- I. Министерство и его миссия;
- II. Стратегические цели и задачи;

Цель 1: Ускорение экономического роста США;

Цель 2: Обеспечение финансовой стабильности;

Цель 3: Укрепление национальной безопасности;

Цель 4: Реформирование системы контроля эффективности правительственных расходов;

Цель 5: Достижение совершенства в операционной области;

- III. Процессы мониторинга;

Разработка и согласование документов стратегического планирования

- Усовершенствование контроля;
- Ежегодные обновления.

Каждая цель стратегии требует решения 3–5 частных задач, подробно сформулированных в документе.

Великобритания

Казначейство Великобритании в своих подходах ориентировано на долгосрочную перспективу и бюджетное проектирование имеет горизонт до 50 лет при том, что на десятилетний период устанавливаются целевые показатели. Бюджетное планирование осуществляется на трехлетнем горизонте, и каждые два года показатели подлежат анализу и, в случае необходимости, пересмотру. Трехлетние показатели не являются обязательными к исполнению. Пересмотренный бюджет принимается ежегодно.

При том, что только в федеральном правительстве насчитывается свыше двухсот стратегических планов, разрабатываемых различными государственными органами и не меньшее их число сосредоточено в региональных центрах власти, весьма актуальна проблема увязки стратегических приоритетов развития. Также как и в США стратегические планы (в основном как правило пятилетнего горизонта) конкретизируются двухлетними планами-графиками. При принятии трехлетнего бюджета происходит координация между планами-графиками развития и трехлетним бюджетом, при этом максимальная детализация происходит на уровне годового бюджета, обязательно к исполнению.

Бюджетный процесс в его координации с исполнением стратегических планов ориентирован на контроль эффективности их реализации. Так, в стране действует система оценки эффективности реализации планов, предусматривающая контроль по 130 показателям, которые являются едиными для всех стратегических планов, включая территориальные. Это позволяет производить сравнительную оценку эффективности реализации стратегических планов в различных регионах.

Кроме того, действует система стандартизации качества, предоставляемых в рамках реализации стратегических планов государственных услуг. Законодательно определен минимальный стандарт качества. В рамках реализации стратегических планов происхо-

Раздел II

дит оценка эффективности работы органов государственной власти, осуществляемая средствами внутреннего и внешнего аудита [74].

Наряду с тенденцией децентрализации государственного управления, а, следовательно, стратегического планирования и финансирования стратегических планов, действует тенденция к усилению контроля за качеством государственного управления и реализации стратегических планов, которая началась с принятием с 1988 г. концепции последовательного развития (Next Steps Initiative [75]), которая сама по себе является стратегией роста эффективности государственного управления.

В соответствии с ее положениями уже с 1998 г. подход к планированию государственных расходов стал базироваться на программном принципе. Государственные услуги, предоставляемые за счет программ бюджетного финансирования, отражаются в едином документе – Соглашение о предоставлении государственных услуг (Public Service Agreement whitepaper). В соответствии с указанным соглашением для каждого государственного органа, вступающего в данное соглашение, устанавливается трехлетний лимит расходования бюджетных средств с опцией перераспределения средств в рамках планового периода. К каждому соглашению с тем или иным государственным органом прилагается техническое описание деятельности (PSA Technical Note) и техническое описание результатов (Efficiency Technical Note) [76].

Франция

Особенность финансирования стратегических планов Франции обусловлена тем обстоятельством, что министерство финансов объединено в одну группу с министерством экономики. Более того, ключевые с точки зрения стратегического планирования и его финансового обеспечения директораты – директорат казначейства и директорат прогнозирования, – являются общими для этих министерств, что обеспечивает согласование стратегического и финансового планирования на уровне подготовки планов.

Подготовленные министерствами планы направляются в так называемый Конституционный совет – орган, который проверяет соответствие мероприятий и планов правительства действующему законодательству и, прежде всего, основному закону страны – Конституции.

Разработка и согласование документов стратегического планирования

Планирование бюджета ограничено действием Пакта стабильности и роста [81] и Маастрихтским договором, которые ограничивают дефицит бюджета страны трехпроцентным значением, в то время как совокупный государственный долг не должен превышать 60% ВВП.

Директорат прогнозирования обеспечивает решение следующих задач:

- мониторинг позитивного международного опыта;
- мониторинг состояния национальной экономики;
- формирование прогнозов развития национальной экономики;
- мониторинг результатов макроэкономической политики;
- мониторинг влияния европейской интеграции;
- отраслевой экономический анализ;
- мониторинг государственных финансов;
- мониторинг социального развития.

Кроме этого, директорат прогнозирования осуществляет координацию и обеспечивает деятельность Национальной экономической комиссии – общественного органа, осуществляющего привлечение представителей научно-экспертного и делового сообщества к формированию стратегических и финансовых планов. Комиссия проводит ежегодно четыре сессии

Программы стратегического планирования зачастую направлены на решение одной задачи. За координацию программ, исключение дублирования и, следовательно, избыточного расхода финансовых ресурсов, отвечает Координатор программ, назначаемый премьер-министром. Координатор программ готовит специальный документ, прилагаемый к проекту бюджета. Таким образом выполняется первый этап увязки стратегических программ с проектом бюджета – в процессе подготовки указанного проекта.

Второй этап увязки осуществляется в ходе обсуждения бюджета в парламенте.

Процедура обсуждения и голосования в парламенте. Обсуждение и голосование проходит по трем уровням финансирования стратегических программ.

Первый уровень составляет несколько десятков стратегических целей, определяющих общее направление стратегии развития государства. Голосование осуществляется по каждой из целей, на достижение которой направлено несколько стратегических программ.

Раздел II

Голосование происходит по каждой из целей отдельно. При этом парламент не уполномочен изменять цели, но в состоянии перераспределять бюджетные ассигнования на различные программы.

Второй уровень представлен блоком из примерно 150 программ, направленных на достижение вспомогательных стратегических целей. Во главе каждой из программ стоит ответственное лицо, назначаемое профильным министром. Ответственный за программу вправе по собственному усмотрению перераспределять бюджетные средства внутри программы

На третьем уровне принимается финансирование порядка 500 мероприятий, представляющих собой роспись реализации программ. Средства выделяются на каждое из мероприятий и утверждаются голосованием [82].

В то же время некоторые масштабные стратегические программы финансируются за счет внебюджетных фондов. Примером может служить финансирование инициативы French fab (Французская фабрика) — программы, направленной на распространение прорывных инноваций. Финансирование предполагается осуществить за счет специального фонда, который учредило государство, а затем привлекло средства путем продажи его акций. Размер капитала фонда составляет 10 млрд евро. Параллельно и аналогичным образом формируется другой фонд с капиталом 57 млрд евро целью которого станет также инновационное развитие страны на пятилетнем горизонте. До этого был успешно осуществлен аналогичный проект French Tech, направленный на финансирование цифровых французских стартапов за рубежом [83]. Также отдельный фонд создается для разработки и внедрения робототехники [84].

Канада

Притом что в Канаде в силу развитых традиций федерализма стратегическое планирование во многом смещено на уровень провинций, что делает его организацию в известной мере близкой к организации стратегического планирования в Великобритании, процесс согласования стратегических и бюджетных документов весьма близок к процедуре, характерной для США. Логика процесса отражена на схеме, приведенной в предыдущем разделе.

Основой для подготовки конкретных стратегических программ является Экономический план действий (Economic Action Plan, EAP),

который подобно Национальному плану США принимается ежегодно. Отличие состоит в том, что для увязки целей Национального плана США с бюджетным планированием требуется декомпозиция стратегий и подготовка на ее основе ряда бюджетных заявок, а Экономический план действий сам по себе является документом стратегического бюджетирования.

Особенностью Канады в отношении стратегического планирования и финансирования является концентрация обоих процессов в сфере исполнительной власти: решения принимаются кабинетом министров, главным образом его ключевыми департаментами — Департаментом финансов, секретариатом Казначейского управления (Treasury Board Secretariat) и офисом Тайного совета (Privy Council Office). Роль парламента, в отличии от Франции, весьма незначительна, хотя парламент и вправе отклонить бюджет, но это означает автоматическую отставку правительства. В случае принятия бюджета парламент может внести в него незначительные поправки.

Согласование стратегических и бюджетных планов осуществляется в соответствии с процедурой, носящей название программной выравнивающей архитектуры (Program Alignment Architecture), которая в самом общем виде представляет собой одновременную целевую и финансовую декомпозицию плана [85]. Процедура осуществляется по каждому агентству или ведомству, с установлением приоритетов, результатов и указанием конкретных программ. Расходы в рамках процедуры подразделяются на четыре типа по критерию цели: социальное развитие, экономическое развитие, международные отношения, общегосударственные вопросы. Расходование по указанным направлениям должно быть согласовано и обеспечивать достижения целей Экономического плана действий. Результаты исполнения указанной процедуры отражаются в специальном документе — «Отчете о согласовании планов и приоритетов с результатами правительства Канады» (Report on Plans and Priorities Alignment to Government of Canada Outcomes).

Эффективности бюджетных расходов, а, следовательно, эффективности государственной стратегии, способствует внедренная в конце прошлого века Система управления расходами (Expenditure Management System — EMS). Система базируется на следующих принципах:

Раздел II

- «• Планирование доходов и расходов обеспечивает стабильную среду, которая позволяет предвидеть изменения в расходах и программах и загодя подготовиться к ним.
- Стратегическое планирование на средний и долгий срок нацеливает на анализ существующих программ и систем их «поставки» и привязку расходов к новым приоритетам.
- В процессе планирования расходов правительство консультируется с парламентом и населением.
- Система стимулов обеспечивает эффективное планирование, распределение ресурсов, управление расходами и качественную информацию о результативности программ» [86].

Устойчивости бюджетного планирования и повышению эффективности бюджетных расходов способствует по мнению специалистов использование Департаментом финансов Канады в бюджетном прогнозировании математических моделей экономики CEFM и NAOMI¹.

Китай

При всей огромной роли, которую играет государство в КНР в рамках идеи социализма с китайской спецификой, доля бюджетного финансирования народного хозяйства в Китае относительно невысока. Если в таких странах как США, Германия, Франция этот показатель колеблется около отметки 40% с пятипроцентной амплитудой, то в Китае он не выше 20% [87].

Специфика бюджетного планирования и согласования его со стратегическими планами имеет в КНР ряд отличительных черт.

Во-первых, это с трудом представимая в традиционных развитых странах ориентация в первую очередь на сбалансированность экономики, долгосрочные цели и натуральные показатели в ущерб показателям финансовым. На одном из заседаний Всекитайского собрания отмечалось, что сам по себе рост ВВП «не приносит народу счастья», поэтому при планировании КНР все более ориентируется на натуральные показатели сродни числу квадратных метров жилплощади на душу населения, выработке электроэнергии, числу транспортных средств, объемам продовольствия и т. п.

1 Подробнее см.: Зарубежный опыт долгосрочного бюджетного прогнозирования. URL: <http://bujet.ru/article/235984.php> (дата обращения: 01.04.2018).

Равно при планировании развития того или иного сектора сопряженные с реализацией плана показатели рассчитываются не сколько в финансовом разрезе, сколько в объемах необходимой для их реализации продукции: тысячах тонн металла, металлопроката, необходимого электрооборудования и т. п.

Во-вторых, это ориентация на долгосрочное развитие в условиях абсолютного авторитета государства. Также практически невозможными для развитых капиталистических стран являются колоссальные государственные расходы на строительство дорог с практически нулевой загрузкой или городов, в которых отсутствуют жители. Здесь действует определенный расчет на поддержание строительного сектора, сохранение занятости и платежеспособного спроса, а также на регулярное поступление налоговых платежей.

В-третьих, планирование в КНР не предполагает сценарных результатов, зависимых от действия колебаний рынка – китайские планы ориентированы на точное достижение целевых показателей [88].

В этих условиях Китай использует азиатский метод финансирования развития, умело используя в своих целях иностранные инвестиции и инфраструктурное финансирование за счет институтов развития. К последним в Китае относятся, например, Центр ГЧП, Банк развития Китая (СDB), Китайская инвестиционная корпорация (СIC), Фонд Шелкового Пути (SRF), а также Азиатский инфраструктурный инвестиционный банк (АИИБ). При этом Китайская инвестиционная корпорация находится под контролем министерства финансов, а Фонд Шелкового Пути под контролем Народного банка Китая.

Новые меры привлечения иностранных инвестиций привели к тому, что за первые 7 месяцев 2017 г. в Китае было учреждено 17703 новых предприятия с участием иностранного капитала, что на 12% больше показателя за аналогичный период 2016 г., за этот же период объем фактически освоенных зарубежных инвестиций составил 485,42 млрд юаней. При этом в высокотехнологических секторах производства освоено иностранных инвестиций на сумму 37,39 млрд юаней (рост на 8,3%), в секторе предоставления высокотехнологических услуг освоенные иностранные инвестиции составили 70,31 млрд юаней (рост на 16,8%). За те же 7 месяцев в центральном экономическом регионе Китая объем освоенных иностранных инвестиций вырос на 36,2%. Реальные инвестиции Тайваня и 28 государств ЕС выросли на 41,2% и 5,4%, соответственно [89].

Раздел II

На уровне государственного бюджета в Китае решаются финансируются главным образом военные расходы, расходы, связанные с международными отношениями, здравоохранение и образование. Финансирование экономического развития за пределами внебюджетных фондов и иностранных инвестиций осуществляется главным образом на региональном уровне.

Возможно по этой причине именно на региональном уровне началось внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Оно происходит в провинциях Хубэй, Хунань, Хэбэй, Гуандун, Цзянсу, Чжецзян и в г. Шанхае. По оценкам специалистов в Китае имеется большое число препятствий внедрению БОР институционального, социального и цивилизационного толка. Тем не менее движение по этому пути хотя и медленно, но осуществляется [90].

Австралия

Как следует из предыдущего раздела, стратегическое планирование в Австралии сосредоточено главным образом в регионах в силу определенных политических традиций. Но и на уровне центрального правительства имеется ряд документов, описывающих видение будущего страны, главным из которых является Intergenerational Report 2015 (IGR 2015) [91] – рамочный документ, описывающий потенциальные проблемы страны на временном горизонте сорока лет, который обновляется каждые пять лет.

Вторая глава указанного документа носит название «Государственный бюджет в ближайшие 40 лет», она имеет следующую структуру.

- 2.1. Видение главных бюджетных показателей.
- 2.2. Государственные расходы.
- 2.3. Предполагаемые поступления.
- 2.4. Главные показатели бюджетного баланса.

Таким образом видение будущего в общих чертах дополняется видением будущего в финансовых показателях. С 2010 г. с целью бюджетного проектирования при составлении документа используется модель агрегированных бюджетных проектировок (The fiscal aggregate projection model – FAPmod) [92], увязанная с такими показателями как базовые параметры экономического развития, состояние численности населения, расходы на здравоохранение и пенсионное обеспечение, образование и оборону.

Отличительной особенностью стратегического планирования Австралии является развитая процедура согласования планов и результатов их исполнения как в центральном правительстве, так и в рамках консультативных органов Совета правительств (Council of Australian Governments). С 2006 г. действует улучшенная процедура согласования стратегических и бюджетных планов, а также мониторинга исполнения и составления отчетов — review arrangements.

Исполнение процедур согласования, мониторинга и отчетности формализуется в составлении ряда ключевых документов.

Отчет в рамках деятельности правительственного Стратегического бюджетного комитета. Указанный документ составляется премьер-министром, первым вице-премьером и министром финансов. В нем определяются основные приоритеты государственной политики и объемы финансового обеспечения их реализации. Временной горизонт составляет один год. Установленные финансовые приоритеты могут быть использованы при формировании бюджета на следующий год.

Отчет правительственного Комитета по расходам. В состав комитета входят премьер-министр, казначей, заместитель главы казначейства, министр финансов, вице-премьер, министр торговли, министр социальной политики. В данном документе не устанавливаются стратегических приоритетов, но он является весьма важным для исполнения стратегии, поскольку он определяет перечень бесперспективных программ, объемы секвестирования в случае сокращения поступлений бюджета, а также устанавливает основные принципы межбюджетных отношений. Во многом задачи документа — это коррекция бюджетных расходов в целях ориентирования исполнения бюджета на конкретный результат.

Кроме того, каждое министерство публикует обоснования затрат на реализуемые ими программы, а также отчеты за год об исполнении текущих программ.

Министерство финансов публикует прогноз основных бюджетных показателей. В документе среди прочего содержится анализ бюджетных расходов и предлагаются различные варианты перераспределения бюджетных расходов. Кроме того, министерство финансов в течении тех месяцев по истечении бюджетного цикла представляет так называемый **Финальный отчет об исполнении бюджета** (Final Budget Outcome Report).

Раздел II

Один раз в полгода публикуется финансовый отчет Казначейства, в котором содержатся данные о фактическом и прогнозируемом исполнении бюджета.

Правительство ежегодно публикует заявление о финансовой стратегии (The Fiscal Strategy Statement), а также годовой и полугодовой финансово-экономический прогноз (Economic and Fiscal Outlook, Mid-Year Economic and Fiscal Outlook). В этих документах содержатся базовые принципы устойчивого финансового управления, а также перспективные финансовые цели и показатели их достижения [93].

Германия

Основой стратегического развития Германии является Национальная Стратегия устойчивого развития (Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development), которая корректируется в соответствии с происходящими изменениями.

Процесс конкретизации Стратегии устойчивого развития и согласования планов с возможностями бюджета происходит на уровне взаимодействия министерства экономики и министерства финансов. Министерство экономики вырабатывает среднесрочные прогнозные оценки, т. н. проекции, на основе которых министерство финансов строит среднесрочные планы федерального бюджета. Кроме того, принимается годовой и трехлетние бюджетные планы на всех уровнях управления.

Процесс бюджетного финансирования в Германии, равно как и налоговый процесс отличается высокой степенью прозрачности благодаря достаточно высокой степени проработанности их законодательного обеспечения.

Расходование средств осуществляется на федеральном, земельном (региональном) и коммунальном (муниципальном) уровне. При этом на последний уровень приходится до 40% бюджетных инвестиций. В целях согласования бюджетной стратегии различных уровней были созданы специализированные органы: Совет по планированию финансов и Конъюнктурный совет.

Совет по планированию финансов является совещательным органом федерального правительства. В его задачи входит подготовка рекомендаций по базовым параметрам бюджета: объему, направлениям расходования, целям и срокам расходования, а также, что весьма важно, мерам по согласованию бюджета между всеми тремя уровнями.

Конъюнктурный совет ориентирован на подготовку конъюнктурных (антициклических) программ, направленных на содействие устойчивому экономическому росту. Составление региональных программ имеет четырехлетний горизонт, и регламентировано специальным законодательством, в соответствии с которым все три уровня обязаны обеспечивать улучшение хозяйственной инфраструктуры страны. Согласованием региональных и федеральных планов, а также их представлением в правительстве и парламенте занимается Плановый комитет по вопросам региональной хозяйственной структуры. Координация финансового обеспечения программ всех трех уровней лежит на Совете финансового планирования [94].

При этом следует отметить, что законодательно федеральный центр и регионы (земли) обладают самостоятельностью в отношении формирования бюджетов, соглашения и процедуры согласования финансового обеспечения стратегического развития строятся на основе политического соглашения и переговорного процесса между властями трех уровней. Тем не менее такая система в условиях Германии демонстрирует свою достаточно высокую эффективность [95].

Япония

Процесс формального согласования финансового обеспечения планов стратегического развития Японии имеет в своей основе процедуру, мало чем отличающуюся от аналогичных процедур в других странах. В каждом японском министерстве имеется финансовый отдел, который ведает вопросами финансирования осуществляемых министерством программ и проектов. В финансовый отдел поступают заявки от всех прочих отделов министерства, после чего проводятся слушания с участием всех заинтересованных подразделений, и по их результатам финансовый отдел готовит проект заявки в министерство финансов. Проект заявки рассылается по подразделениям министерства для внесения в случае необходимости поправок. Затем проект заявки ратифицируется на бюджетной конференции каждого министерства и передается в минфин.

Весьма заметную, если не ключевую роль играют совещательные комиссии и консультационные подразделения аппарата премьер-министра, а также аналогичные органы в аппаратах министерств экономического блока. Именно там формируются планы и концеп-

Раздел II

ции развития, которые одновременно увязываются с бюджетным финансированием.

Блок консультативных органов правительства и министерств эшелонирован блоком так называемых персональных консультативных органов, созданных при различного рода руководителях: главах министерств, департаментов и даже отделов. С одной стороны, такая структура неизбежно ведет к дублированию функций и аналитической работы, но с другой стороны повышает интеллектуальную мощь исполнительной власти и повышает качество принимаемых решений. Качество решений и их согласованность со стратегиями крупного японского бизнеса способствует то обстоятельство, что в состав консультационных органов входят главным образом представители деловых кругов.

Формирование бюджета и его согласование со стратегическими планами развития осуществляется также в таких органах как Совет по экономической и фискальной политике Японии, Совет по промышленной структуре Министерства экономики, торговли и промышленности, Совет по инвестициям Японии.

Совет по экономической и фискальной политике Японии (Council on Economic and Fiscal Policy) возглавляет премьер-министр, а в число его членов входит его заместитель и одновременно министр финансов [96]. Совет по инвестициям (Japan Investment Council) также возглавляет премьер-министр, и в его состав входит 20 глав японских министерств [97]. Без прохождения экспертизы указанных органов проект бюджета не может быть принят кабинетом министров.

Кроме того, проект бюджета проходит обсуждение в таких органах как комиссия по налогам, казначейский совет, консультативная группа по государственным облигациям.

Помимо того, что стратегия развития и ее финансирование согласуются с представителями бизнеса путем их участия в консультативных органах, она обсуждается на площадках Японской федерации бизнеса (Кэйданрэн). Это имеет не только координационное значение, но и усиливает аналитическую мощь при разработке стратегии и согласования ее с бюджетными возможностями, поскольку аналитические возможности крупных японских финансово-промышленных групп сопоставимы с мощностями целых государств.

Министерство финансов Японии обладает монополией на секвестрование в случае необходимости бюджета. Однако чиновники бюджетного управления минфина обладают не только высочайшей

Разработка и согласование документов стратегического планирования

квалификацией, но и ответственностью за развитие страны. Неслучайно их называют «элитой элиты и самураями японского правительства» [98].

Южная Корея

Система согласования стратегического и бюджетного планирования в Южной Корее во многом аналогична японской системе, но роль министерства финансов в Корее выполняет министерство стратегии и финансов.

Так же как и в Японии частные программы развития в рамках Национальной стратегии устойчивого развития Кореи готовят отраслевые министерства. Подобно канадской практике в Корее действует система управления эффективностью (Performance management system – PMS). При этом при разработке министерствам программ необходимо совмещать бюджетную классификацию с классификацией национального плана фискального управления (NFMP), что способствует координации этих документов.

За финансирование программ развития центрального правительства отвечает министерство стратегии и финансов, за формирование и исполнение региональных бюджетов, включая бюджеты развития – министерство государственного управления и внутренних дел. Контроль исполнения бюджета отражается в таких документах как годовой и ежемесячный распределительный план.

При подготовке бюджетных заявок отраслевые министерства руководствуются регламентами, разработанными и предоставленными министерством стратегии и финансов. При этом возможности перераспределения средств между различными бюджетными категориями у отраслевых министерств весьма ограничены.

Как правило стратегические программы развития находятся в ведении того или иного отраслевого министерства. В случае, если программа носит межотраслевой характер и курируется различными государственными органами, то в целях удобства ее финансирования осуществляется дробление программы на подпрограммы, каждая из которых закреплена за тем или иным ведомством.

Глава 4

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ГАРМОНИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ, ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРОГРАММАМИ И БЮДЖЕТНЫМ ПЛАНИРОВАНИЕМ

4.1. Методы и инструменты увязки документов стратегического планирования с проектной деятельностью, государственными программами и бюджетами в европейской, американской и азиатской системах государственного управления

Стратегические планы любого государства могут реализоваться, а могут так и остаться планами «на бумаге» или реализоваться лишь частично. В связи с чем особую важность имеет анализ увязки стратегического планирования с конкретными методами и механизмами, обеспечивающими выполнение стратегических планов.

Необходимо заметить, что подавляющее большинство развитых стран в качестве основного механизма, обеспечивающего эффективное выполнение стратегических планов, использует механизм бюджетирования.

Рассмотрим основные подходы к решению анализируемого вопроса на основе трех моделей: либеральной с большей степенью государственного вмешательства (Франция), либеральной с меньшей степенью государственного вмешательства (США) и менее либеральной (КНР).

Франция

Для понимания работы анализируемых механизмов необходимо представлять себе структуру органов управления экономикой и финансами Франции.

Министерство экономики и финансов Франции разделено на две составляющих. Первая часть занимается планированием, включая разработку стратегических планов и отслеживание их выполнения, а вторая – вопросами финансирования этих планов и программ, а также мониторингом формирования бюджета и использования сформированных финансовых ресурсов.

В юрисдикцию министерства экономики входит Генеральный комиссариат стратегии и форсайта, формирующий стратегические планы. Конкретные направления стратегического развития разрабатываются этим комиссариатом в виде целевых программ.

Субъектам, участвующим в реализации программ, может быть предложен набор финансовых льгот и преференций, стимулирующих реализацию. Вполне возможно, что данную практику можно применить в России при условии расчетного обоснования обосновании затрат и выгод, связанных с этим предложением.

На первом этапе разрабатывается общий план развития экономики, который затем детализируется в отраслевом и региональном направлениях.

Для любого планирования, тем более стратегического, весьма важно качество и достоверность статистики. Во Франции сбором и анализом статистических данных занимается Национальный институт статистики и экономических исследований. Этот институт обладает двояким статусом. С одной стороны, он находится под управлением министерства экономики, промышленности и занятости Франции, а с другой стороны, имея статус института, он является независимым учреждением. Независимость учреждения, собирающего и анализирующего статистическую информацию чрезвычайно важна, так как обеспечивает его беспристрастность, а значит неангажированность предоставляемых комиссариату стратегии и форсайта данных.

Еще одна особенность анализируемой системы – отсутствие во Франции системы обязательного сбора статистических данных. Предприятия сами заинтересованы в подаче статистических данных в вышеуказанный институт в том случае, если они хотят получить заказ от самого надежного и платежеспособного заказчика – французского государства. Для участия в тендере – конкурсе для получения государственного заказа – предприятие обязано направить в Комиссариат стратегии так называемое «заявление о намерениях», которое содержит не только статистические данные этого предприятия, но и прогноз его развития. Таким образом, с помощью этого

механизма государственные прогностические мощности дополняются частными.

Показатели стратегического планирования, разработанные Генеральным комиссариатом стратегии и форсайта, не принимаются за аксиому – они рассматриваются Советом по экономическому анализу при премьер-министре Франции. Научная обоснованность показателей обеспечивается в том числе привлечением к оценке обоснованности сформированных предложений Научного совета по вопросам политики Франции в экономической и социальной сферах. Для оценки разработанных программ привлекаются международные эксперты.

Реиндустриализация, создание новых рабочих мест, развитие промышленности – является чрезвычайно важным вопросом для будущего Франции. Для его решения создано специальное министерство – министерство промышленного возрождения Франции. На основе разработанной этим министерством стратегии реиндустриализации Франции разрабатываются конкретные планы действий. Механизмами, обеспечивающими выполнение этих планов, являются:

- государственно-частное партнерство, с преобладанием частной инициативы в процессе определения секторов деятельности по реиндустриализации на основе развития старых и создания новых рыночных ниш, а также разработки и внедрения инновационных технологий;
- предоставление налоговых льгот и льготных кредитов предприятиям, занимающимся разработкой и внедрением инноваций;
- система государственного заказа.

Показатели планов по реиндустриализации экономики Франции согласуются с показателями стратегии экономического развития для того, чтобы избежать противоречий.

Достаточно интересным представляется существующий во Франции механизм увязки стратегических планов страны с региональными планами. Правительство Франции (на основании данных Генерального комиссариата стратегии) вносит в Парламент страны проект закона, определяющего основные принципы и стратегические ориентиры развития территорий (в настоящее время этим законом определен период развития территорий с 2000 по 2020 гг.). На основании положений данного закона префекты регионов консультируются с президентом регионального совета и плановыми ко-

митетами, разрабатывают проекты планов развития регионов. Эти планы (при необходимости) согласовываются с другими регионами, а также — с государством. После этого они вносятся в число приоритетов национального плана и становятся официальным Плановым контрактом развития региона между этим регионом и государством. В контракте определяются основные результаты развития, сроки их получения, общие суммы необходимого финансирования. К данному договору привязываются инвестиционные программы, с необходимостью их выполнения в точно оговоренный период времени. Комбинирование Плановых контрактов и инвестиционных программ фактически позволяет регионам и генеральному комиссариату перейти к использованию механизма бюджетирования, так как по каждой инвестиционной программе рассчитаны лимиты затрат (по статьям), сроки выполнения, перечень требуемых к получению результатов с их характеристиками.

У такого бюджетирования также есть своя особенность — переход от финансирования по нормативам к финансированию в соответствии с ожидаемыми результатами деятельности, измеряемыми количественными показателями.

Финансирование таких контрактов из единого фонда отсутствует, а на практике осуществляется несколькими министерствами, каждое из которых отвечает за свою составляющую регионального контракта и входящих в него инвестиционных программ. В результате такого механизма контрактов отношения управления—подчинения между регионами и правительством Франции уже давно сменились на отношения взаимозависимости. В стратегических государственных программах Франции содержится минимум цифр — только базовые индикаторы развития, но при этом планы регионального развития отличаются детальной проработкой и высоким уровнем конкретизации. Еще одной особенностью этого процесса является то, что французское правительство уделяет много внимания разъяснению гражданам страны целей экономической политики. При этом государство контролирует уровень цен при заключении с предпринимателями соглашения относительно изменения уровня цен на отдельные товары.

Нельзя не отметить необходимость равномерного развития регионов в рамках развития страны. Во Франции для решения этой задачи создан специальный орган — Генеральный комиссариат по обеспечению равномерного развития территорий (CGET).

Раздел II

Немаловажной составляющей увязки документов стратегического планирования с проектной деятельностью и бюджетированием является процесс финансирования планов и программ стратегического развития.

Для финансирования стратегических планов широко применяются как государственные, так и частные средства. С использованием бюджетных денег создан инвестиционный общественный банк. Развитие инновационных компаний в определенной доле финансируется за счет частных фондов. При этом необходимо отметить ограничение французского бюджетного процесса Маастрихтским соглашением.

Основой бюджетного финансирования во Франции является Органический закон о финансах от 1 августа 2001 г. (LOLF). Он разработан не правительством Франции, а представителями двух партий – правящей и оппозиционной. Структура закона о бюджете Франции показана на рисунке 4.

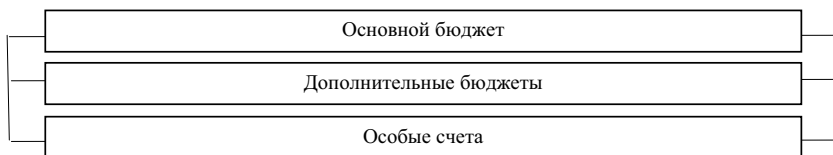


Рис. 4. Структура бюджета Франции

В основном бюджете Франции расписаны все виды доходов и расходов за исключением тех поступлений, которые, согласно LOLF, предназначены для осуществления отдельных видов расходов. Этот бюджет состоит из трех уровней:

Миссии – основные направления государственного развития (определяются правительством, утверждаются парламентом голосованием по каждой из миссий);

Программы – детализация основных направлений в рамках конкретных программ. Лицо ответственное за программу, назначается соответствующим министром. Лицо, ответственное за программу, само определяет наилучшие методы достижения результата в рамках выделенных ему средств. Это лицо участвует как в разработке миссий, так и в контроле над выполнением мероприятий, обеспечивая горизонтальную связь между ними. Для выполнения

Институциональная гармонизация стратегического планирования

межведомственных программ премьер-министр назначает координатора.

Мероприятия – детализация направлений финансирования в рамках программы.

Таким образом, трехуровневая структура основного бюджета играет значительную роль в увязке стратегических планов с программной и бюджетной деятельностью. Исполнение мероприятий и программ в установленные сроки в рамках установленного лимита средств отслеживается. Результаты программы анализируются (включая их анализ в Парламенте) в рамках определения направлений повышения эффективности политики государственного развития.

Связь между программами и бюджетом достигается через ежегодный план деятельности (приложение к бюджету). В этом плане министерства отражают структуру расходов, их цели, количественные и качественные характеристики ожидаемых результатов, ответственных за выполнение работ лиц. Фактически ежегодные планы деятельности отдельных министерств и ведомств построены на принципах бюджетирования.

Преимущество составления бюджета по миссиям, а не отдельным направлениям расходов состоит в том, что парламент и общество получает информацию о совокупных расходах на реализацию каждого направления политики государства.

В каждой программе применяется двойное распределение расходов: по назначению (действиям) и по видам расходов (на персонал, текущую деятельность, инвестиции и пр.)

Из бюджетирования взят и еще один механизм. Для каждой программы на голосование представляется общая и предельная сумма расходов. Это позволяет обеспечить определенную гибкость работы, так как при превышении лимитов по общей сумме расхода исполнителю не нужно ждать повышения лимита, поскольку расходы могут быть увеличены до предельной суммы. К тому же сумма расходов может быть перераспределена между миссиями, что также дает определенную гибкость и адаптивность рассматриваемой системе.

Контроль над исполнением программ осуществляется в виде отчета исполнителей перед министрами, ответственными за конкретные миссии, которые отчитываются за степень достижения этих миссий перед правительством.

Раздел II

В рамках дополнительных бюджетов расписываются доходы и расходы государственных служб (в основном тех, чья деятельность направлена на оказание платных общественных услуг).

Особые счета предназначены для учета доходов и расходов государства, между которыми существует связи — определенные виды доходов предназначены для покрытия определенных видов расходов.

Правительство Франции начинает работу над составлением нового бюджета уже в ходе составления отчета об исполнении бюджета за истекший год, привлекая НИИ и финансовые научные учреждения. Они должны дать предложения по совершенствованию процесса составления бюджета и управления им.

В рамках бюджетного процесса во Франции принимают три вида законов:

1. Годовой закон о финансах — принимается ежегодно в последнем квартале года для утверждения бюджета страны на будущий год.
2. Уточняющие законы о финансах — принимаются в течение года, позволяют корректировать принятый бюджет с учетом изменения экономической и финансовой ситуации в стране и мире.
3. Закон об исполнении бюджета — принимается по итогам исполнения бюджета за истекший год.

Кроме этого, в целях контроля принимается бюджетный календарь — расписание сроков прохождения бюджетного процесса.

США

Как указано выше, основой стратегического планирования США является Стратегия национальной безопасности, классифицированная по задачам и подзадачам в рамках каждой из них.

Т.е. основные приоритеты и направления развития экономики США выбираются на федеральном уровне, на основе чего выстраивается взаимодействие федеральной власти с властями штатов, бизнесом и американским обществом.

На основе Стратегии национальной безопасности разрабатываются федеральные стратегические планы и программы, программы развития штатов, программы развития организаций бизнеса.

В связи с высоким уровнем самостоятельности местных властей в США, разделим анализ на две части: увязка документов на федеральном уровне и вопросы планирования экономического развития

регионов на федеральном уровне. Общая схема увязки документов стратегического планирования, программ и бюджетов в США показана на рисунке 5.

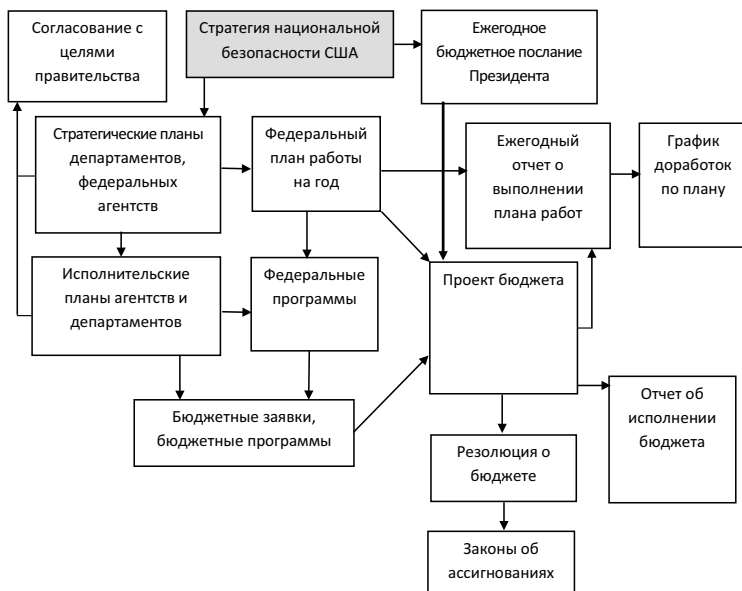


Рис. 5. Увязка стратегических, программных и бюджетных документов США

На основе Стратегии национальной безопасности департаменты и федеральные агентства США разрабатывают собственные планы в подконтрольных им сферах. В этих документах происходит конкретизация действий по осуществлению стратегии национальной безопасности США. Планы делятся на стратегические и исполнительские.

Стратегические планы представляются вместе с проектом бюджета. Каждый такой план содержит:

- цель федерального правительства на два года – текущий и следующий за ним;
- планы, механизмы, инструменты для достижения конкретным агентством поставленной цели;
- перечень лиц, ответственных за выполнением планов и достижение заявленных результатов;

Раздел II

- перечень целевых индикаторов, которые показывают степень достижения цели, вклад каждого агентства в достижение цели (уровень их достижения отслеживается ежеквартально);
- перечень основных управленческих проблем уровня федерального правительства, для которых необходимо решение и мониторинг.

Стратегические планы разрабатываются в соответствии с Федеральным законом США «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (Government Performance Results Act). Согласно этому закону цикл стратегического планирования в США приурочен к выборному циклу – начале работы новой президентской администрации. Этот закон обязывает к первому понедельнику февраля следующего года после вступления в должность нового Президента США каждый федеральный орган подготовить и доложить Президенту и Конгрессу, а также разместить на электронном портале стратегический план развития. Этот план разрабатывается на срок не менее четырех лет. Также законом устанавливается процедура отчетности по исполнению планов, перечень действий в случае из неисполнения, персональная ответственность (в каждом агентстве назначаются Главные исполнители и Совет по улучшению результатов деятельности, а также – ответственные должностные лица с функциями координации и оперативного обеспечения деятельности руководства), устанавливается формат отчетности.

Исполнительские планы агентства – в те же сроки, что и стратегические, направляются Президенту и Конгрессу. Включают в себя:

- перечень целей (в объективно измеряемой форме) для достижения в текущем и следующем за ним фискальном году;
- описание влияния целей на цели стратегического плана и цели федерального правительства;
- ранжирование целей по приоритету их достижения;
- описание способов достижения целей (необходимые ресурсы, навыки и технологии, перечень этапов, ответственных лиц, необходимость и способ взаимодействия с другими агентствами);
- способы проверки и уровень точности используемых данных (объективность оценки);
- перечень управленческих проблем, включая описание способов их устранения;

- перечень программ второго уровня приоритетности с позиции их вклада в достижение поставленных перед агентством задач.

На основании стратегических планов департаментов и федеральных агентств Административно-бюджетным управлением США (АБУ США) составляется федеральный план работы на год, который передается в Конгресс вместе с проектом бюджета США (его также готовит Административно-бюджетное управление).

Необходимо отметить, что планы отдельных департаментов и агентств должны быть согласованы с межведомственными приоритетными целями Правительства США. Основы бюджетной политики Президент США озвучивает в своем ежегодном послании Конгрессу США. В этом документе обосновывается бюджетная стратегия, к нему прилагается проект бюджета США. При президенте США действует Национальный экономический совет, который участвует в подготовке аналитических докладов и решений Президента, осуществляет мониторинг результатов проводимой политики.

Департаментами и агентствами разрабатываются федеральные программы, на основе которых, а также на основе исполнительских планов ими формируются бюджетные заявки, разрабатываются бюджетные программы. На основе чего формируется проект бюджета США. Эта работа координируется Административно-бюджетным управлением в то время, как Казначейство США отвечает за сбор налогов и исполнение расходной части бюджета. Кроме этого, Казначейство разрабатывает финансовую и налоговую политику. Налоговые платежи контролирует Служба внутренних доходов Казначейства (децентрализована – с тремя уровнями: национальным, региональным и окружным). Вопросами сбора доходов занимаются также таможенная служба и бюро по алкогольным напиткам, табачным изделиям и огнестрельному оружию. Важную роль играют службы, контролирующие денежное обращение и оборот ценных бумаг.

Проекты программ агентства предоставляют АБУ США не позднее 1 сентября текущего года, в случае необходимости направляются на доработку. В отличие от процесса стратегического планирования, делающего акцент на годовых планах, бюджетный процесс США имеет более выраженную стратегическую направленность. Так по каждому агентству и ведомству, по каждой его программе расчет затрат делается не только на прогнозный год, но и на 5 лет.

Раздел II

После того, как проект бюджета представлен в Конгресс Президентом США, соответствующие комитеты конгресса должны подготовить резолюцию о бюджете, в которой будут зафиксированы основные параметры будущих расходов. На основе этой резолюции комитеты Конгресса готовят акты об ассигновании. После того, как эти акты будут подписаны Президентом США, на их основании будут выделяться расходы на финансирование планов и программ.

В целом утверждение бюджета в Конгрессе трехступенчатое. Первоначально профильный комитет Конгресса утверждает программу, на которую нужно выделить средства, после чего комитет по ассигнованиям приступает к обсуждению вопроса выделения средств на эту программу (сначала выдается принципиальное согласие на осуществление программы, затем обсуждается ее стоимость). На третьем этапе на базе закона об общих ассигнованиях выделяются средства на программу.

Такой тройной контроль позволяет значительно повысить эффективность использования бюджетных средств.

Выше речь идет о дискреционных расходах бюджета, утверждаемых ежегодными законами. Кроме них существуют обязательные расходы (выплаты по пенсионному обеспечению, обслуживанию государственного долга и т. п.). они осуществляются без ограничений.

После утверждения бюджета АБУ США делает поквартальную разбивку расходов и доводит основные показатели до Казначейства. До 1 апреля АБУ США своими приказами доводит размеры выделенных ассигнований до Федеральных агентств

Если объем расходов правительства превысит объем средств, ассигнованных Конгрессом, Конгресс может выделить дополнительные средства (по конкретному агентству, по предложению Президента). Если же потребность в финансовых ресурсах меньше фактически ассигнованных средств, Президент США не может уменьшить расходы, но может их приостановить или аннулировать. Президент может приостановить финансирование только с целью создания запасов на непредвиденные случаи, вследствие сокращения потребностей или повышения отдачи от проводимых операций или по иным основаниям, указанным в законе.

Стадии формирования документов стратегического планирования США показаны на рисунке 6.

Переброска средств с одной программы на другую (с одной статьи программы на другую статью) а рамках одного агентства в пре-

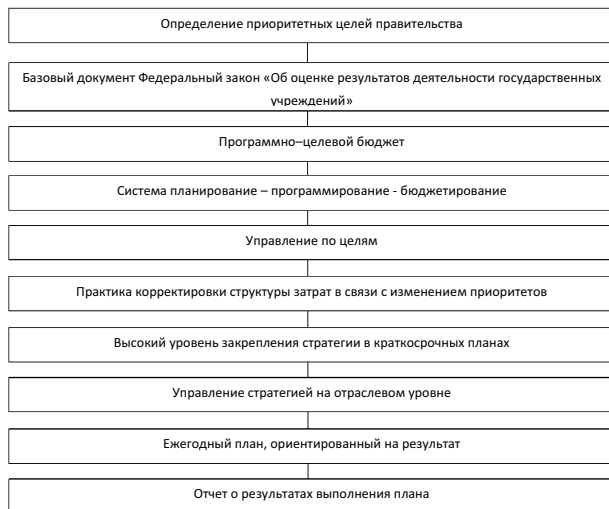


Рис. 6. Стадии формирования документов стратегического планирования США

делах 10% от ассигнований, выделенных на программу, осуществляется ответственным агентством самостоятельно. Переброска сумм, превышающих 10%, осуществляется с разрешения комитета Конгресса по ассигнованиям.

Казначейство США публикует ежемесячный отчет об исполнении бюджета США, который представляет собой разницу между объемом поступлений и расходов и является индикатором государственного долга.

Кроме этого, формируется ежегодный отчет о выполнении плана работ с графиком доработок по плану.

Рассмотрим планирование развития регионов США на федеральном уровне. Этими вопросами занимаются две организации:

1. Управление экономического развития США (Economic Development Administration, EDA), которое входит в состав министерства торговли США (the United States Department of Commerce).

Функции управления – работа с локальными некоммерческими организациями и правительствами отдельных штатов в целях стимулирования внедрения инноваций и повышения общей конкурентоспособности американских регионов. Мис-

Раздел II

сия Управления экономического развития состоит в том, чтобы всячески помогать в национальных масштабах своим партнерам в создании богатства и искоренении бедности, формируя благоприятную бизнес-среду для привлечения инвестиций частного капитала и создавая рабочие места за счет накопления новых способностей мирового уровня, новых методик планирования, грантов на исследования инфраструктуры и стратегических инициатив.

Управление способствует руководству штатов в поиске выхода из трудных ситуаций путем предоставления своих профессиональных консалтинговых услуг, касающихся вопросов экономического развития. Кроме этого, Управление осуществляет финансирование инвестиционных проектов, обеспечивающих экономическое развитие американских регионов. Все это оказывает руководству отдельных штатов помощь в экономическом развитии территорий и, как следствие, созданию новых высокооплачиваемых рабочих мест. Кроме этого, Управление занимается исследованиями в целях поиска новых направлений развития экономики регионов США. Основные направления деятельности Управления показаны на рисунке 7.

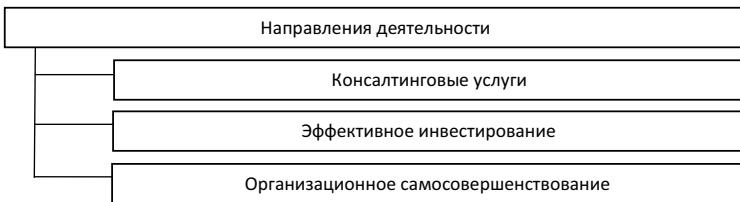


Рис. 7. Направления деятельности Управления экономического развития США

2. Партнерство устойчивых сообществ (Partnership for Sustainable Communities). Создано администрацией Обамы 16 июня 2009 г., объединяет три федеральных агентства:
 - Департамент транспорта (Управление транспортной политики);
 - Департамент жилищного и городского строительства (Управление устойчивого жилья и сообществ);
 - Агентство по охране окружающей среды (Управление устойчивых сообществ).

Рассмотрим перечень задач, стоящих перед этой организацией:

1. Обеспечение развития транспортной сети, расширение набора вариантов транспортировки. Обеспечение физических и юридических лиц безопасным и надежным транспортном, снижающим величину транспортных расходов. Обеспечение сокращения объемов выбросов парниковых газов, снижения зависимости США от закупок иностранной нефти.
2. Увеличение рыночного предложения доступного, энергосберегающего жилья.

Две предыдущие задачи в совокупности должны обеспечить рост мобильности американских граждан путем снижения совокупной стоимости жилья и транспорта.

3. Повышение конкурентоспособности работников путем организации их своевременного доступа к центрам занятости, образовательным услугам.
4. Целевое финансирование развития населенных пунктов по таким направлениям, как строительство жилья с учетом транспортных потребностей жителей, строительство многофункциональных зданий, рекультивация земель, повышения эффективности государственных инвестиций в целях оживления населенных пунктов и развития сельских поселений.
5. Активное использование, выравнивание и координация федеральной инвестиционной политики, устранение барьеров для сотрудничества, привлечение частных инвестиций, повышение подотчетности всех уровней правительства в целях роста экономики регионов, включая развитие местных мощностей генерации энергии из возобновляемых источников.
6. Развитие уникальных характеристик населенных пунктов, повышение их ценности, путем инвестиций в здравоохранение, безопасность и доступность сельских, городских и пригородных районов.

Анализируя вышеуказанное, необходимо подчеркнуть, что федеральное правительство США не имеет власти над пространственным и экономическим планированием на уровне штата. Эти виды планирования находятся исключительно в юрисдикции штата.

При этом основным видом федерального управления развитием территорий в США являются различные федеральные программы,

Раздел II

в рамках которых штатам, городским, сельским поселениям, пригородам, коммерческим и некоммерческим корпорациям выделяются целевые гранты на поддержку развития территорий. Перечень этих грантов приведен в специальном каталоге The Catalog of Federal Domestic Assistance. Все программы в этом каталоге сгруппированы в 21 категорию: 1. Сельское хозяйство; 2. Бизнес и коммерция; 3. Общественное развитие; 4. Защита потребителя; 5. Культура; 6. Предотвращение бедствий; 7. Образование, занятость, труд и обучение; 8. Энергетика; 9. Качество окружающей среды; 10. Пищевые продукты и питание; 11. здравоохранение; 12. Жилье; 13. Доходы и социальные услуги; 14. Информация и статистика; 15. Закон, судебная система и юридические услуги; 16. Природные ресурсы; 17. Региональное развитие; 18. Наука и технологии; 19. Транспорт; 20. Сфера услуг; 21. Регулирующая деятельность.

Для каждой программы в этом каталоге указаны следующие данные:

- ответственное за осуществление программы федеральное агентство;
- основания для разработки программы;
- цели и задачи программы;
- виды финансовой и нефинансовой помощи, предоставляемой в рамках программы;
- ограничения, налагаемые на использование программы;
- квалификационные требования к лицам, осуществляющим программу;
- осуществление контроля над выполнением программы, система стимулирования исполнителей;
- сумма финансирования в прошлом, текущем, и будущих финансовых периодов;
- правила, руководящие принципы и литература, относящиеся к программе;
- контактная информация по исполнителям в штаб-квартире, региональных и местных отделениях;
- связанные программы (по программным целям и направлениям использования);
- примеры финансируемых проектов;
- критерии отбора предложений;
- директивы федерального уровня и политика агентств в отношении программ.

Институциональная гармонизация стратегического планирования

Одним из ключевых является грант на разработку Комплексной стратегии экономического развития (КСЭР). Наличие утвержденной стратегии дает штату право на получение гранта на ее реализацию. Среди ключевых требований к разработке стратегии привлечение к работе частного сектора.

Что касается социальных программ, то информация об их наличии, критериях доступа и финансировании распространяется среди американских граждан специализированной организацией Администрацией социальной поддержки (Social security administration), которая имеет около 1300 отделений на территории США.

В результате проведенного анализа можно сделать вывод, что вмешательство федерального правительства США в развитие отдельных территорий ограничивается «мягкой интервенцией».

Китай

Стратегическим планированием в КНР занимается Государственный комитет по делам развития и реформ КНР. Это комитет государственного совета КНР, в функции которого входит:

- макроэкономическое регулирование, определение стратегии средне- и долгосрочного развития;
- ценовая политика (включая расследование по ценовым монополистическим соглашениям);
- содействие развитию регионов, улучшению отраслевой структуры экономики КНР;
- выдача разрешений на реализацию важнейших инвестиционных проектов в КНР и основных зарубежных инвестиционных проектов китайских инвесторов;
- реализация стратегии устойчивого развития экономики.

Особенности стратегического планирования КНР – индикативное планирование и переход от количественных показателей развития к качественным. Также, как указано выше, основная задача планирования не только обеспечение экономического роста (при несомненной важности этой задачи), но и обеспечение пропорционального развития отраслей народного хозяйства (межотраслевой баланс) для недопущения перекосов структуры экономики, надувания «пузырей», возникновения кризисов.

Раздел II

Планирование осуществляется не в виде директивных показателей, достичь которые необходимо любой ценой, а в виде задач, поставленных перед обществом. Основная цель такого планирования – формирование условий для решения этих общественно важных задач. Направления стратегического планирования в КНР показаны на рисунке 8.

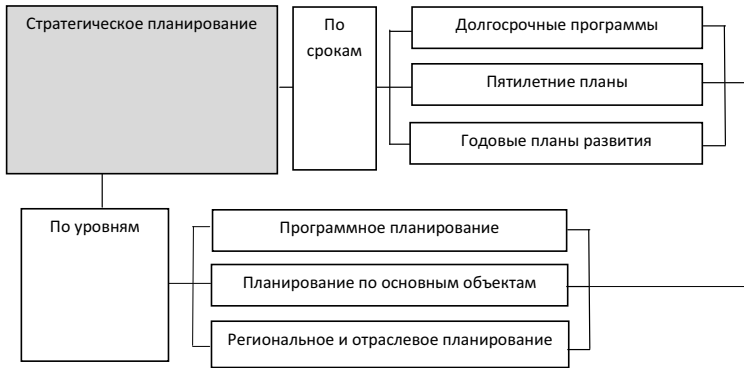


Рис. 8. Направления стратегического планирования в КНР

Планы по срокам исходят из планов КНР по уровням планирования, так как последние планы разбиты на этапы, выполнение которых строго увязано с конкретными сроками.

Основной долгосрочной программой – стратегическим планом развития китайской экономики на текущий момент является программа «Китай-2050». Также к стратегическим планам относятся:

- Программа развития западных провинций Китая (до 2050 г.);
- Программа устойчивого и гармоничного социально-экономического развития в старых революционных районах на 2012–2020 гг.;
- Программа возрождения Северо-Востока Китая.
- На основе стратегических программ, разбитых по периодам развития, разрабатываются пятилетние планы. Они конкретизируют выполнение стратегических планов. В них должны быть отражены следующие аспекты:
- Планируемые в рамках пятилетки темы экономического роста;
- Основные пропорции, которые сложатся в экономике КНР в рамках планируемой пятилетки;

Институциональная гармонизация стратегического планирования

- Основные показатели развития экономики КНР;
- Планируемый к достижению средний уровень жизни городского и сельского населения КНР;
- Планируемый уровень использования природных ресурсов, уровень защиты окружающей среды;
- Планируемый уровень рождаемости и естественного прироста населения КНР;
- Объемы, направления, показатели эффективности капитальных вложений;
- Основные проблемы на пути развития НТП и внедрения его достижений;
- Перечень мер, направленных на достижение поставленных плановых показателей.

В свою очередь, для осуществления этих планов разрабатываются годовые планы, а именно: Годовой план развития и Годовой баланс доходов и расходов. Последний документ является основным при составлении региональных и отраслевых планов.

Это индикативные планы с четкими задачами, набором показателей и конкретными мероприятиями, направленными на их достижение.

Одновременно годовые планы выполняют роль обратной связи. Так как государственные плановые органы Китая имеют возможность в соответствии с новой ситуацией и проблемами, возникающими в процессе реализации годового плана, пересматривать пятилетние планы с тем, чтобы они в большей степени соответствовали реальной действительности.

В процессе стратегического и других видов планирования в КНР информационные потоки движутся по двум направлениям сверху–вниз и снизу–вверх. Также активно применяется комбинация двух этих потоков (рисунок 9).



Рис. 9. Направления движения информационных потоков в процессе стратегического планирования КНР

Раздел II

1. Госкомитет по делам развития и реформ разрабатывает плановые (рекомендованные) индикативные значения показателей развития экономики, передает их в качестве ориентировочных на уровень отраслей и регионов.
2. Регионы и отрасли разрабатывают планы своего развития и передают полученные цифры на уровень Госкомитета по делам развития и реформ.
3. Госкомитет по делам развития и реформ с помощью межотраслевых балансов разрабатывает проект народно-хозяйственного плана экономического и социального развития.

Рассмотрим подробнее уровни стратегического планирования в КНР.

Программное планирование. Цель: подготовка комплексной стратегической программы развития народного хозяйства КНР, которая является основой для подготовки планов более низких уровней. Долгосрочная программа развития разбивается на пятилетние планы. Проект программы составляется ведомствами по планированию государственного развития на основе требований Госсовета КНР. Проект программы включает в себя:

- описание общей стратегии развития КНР;
- описание целей макрорегулирования;
- описание основных областей развития;
- увязку задач ведомств, отвечающих за макрорегулирование, и отраслевых ведомств.

Как указано выше, проект программы составляется в тесной взаимосвязи с региональными и отраслевыми органами планирования. После того, как проект программы составлен, он направляется на утверждение во Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП). Утвержденная программа содержит индикативные показатели, характеризующие ожидаемое развитие КНР, а также индикативные показатели для региональных и отраслевых планов стратегического развития.

Планирование по основным объектам — производится по тем видам хозяйственной деятельности, которые трудно осуществлять, используя возможности рыночной экономики. Следовательно, требуется государственное вмешательство в эти виды деятельности, для чего необходимы стратегические планы государственного развития (например, строительство сети высокоскоростных железных

Институциональная гармонизация стратегического планирования

дорог). Этот вид планирования уточняет и детализирует задачи программного планирования. Планы включают в себя:

- перечень основных объектов капитального строительства;
- территориальное размещение объектов капитального строительства;
- распределение ресурсов между объектами капитального строительства;
- ответственность и обязанности правительства в рамках создания и поддержки запланированных объектов.

Планирование по основным объектам ведется ведомствами по планированию государственного развития совместно с органами местной власти. Эти ведомства и органы на основе плана развития прогнозируют спрос и предложение по планируемым объектам, на основе чего определяют перечень объектов для планирования – составляют план объектов. На следующем этапе проводится опрос всех заинтересованных сторон по перечню предлагаемых объектов для того, чтобы учесть их мнение. Следующий этап – консультативное совещание, на котором присутствуют представители различных ведомств Госсовета КНР, а также представители местных властей на уровне провинций. Результатом этого совещания является согласованное решение по плану по основным объектам. Оно передается на утверждение Госсовету КНР.

Составление отраслевых программ. Ответственность за них несут ведомства Госсовета КНР. Программы развития отраслей должны быть взаимосвязаны друг с другом. Учитывается мнение заинтересованных ведомств и регионов. Программа содержит:

- прогноз развития ситуации в отрасли;
- прогноз объемов спроса и предложения на рынках;
- учет технико-экономических особенностей отраслей;
- концепцию плана развития отрасли.

Программы составляются на принципах межотраслевой и внутриотраслевой конкуренции, борьбы с монополизацией экономики, анализа основных тенденций развития мирового рынка и внутреннего рынка КНР.

Составление региональных программ стратегического развития. Осуществляется органами местной власти на уровне провинций, округов, уездов и ниже. Программы разных территориальных

Раздел II

уровней должны быть согласованы друг с другом. Кроме этого, планы развития провинций должны быть согласованы с планами отраслевого развития и планами по основным объектам, учитывая общую ситуацию в стране и ее запланированное изменение. В то же время план каждого региона должен учитывать местные условия развития этого региона.

Региональные программы утверждаются местными собраниям народных представителей, но до своего утверждения они должны быть согласованы с программой строительства основных объектов на местах, программой размещения основных объектов развития природных ресурсов и других объектов, которые оказывают влияние на основное содержание программы экономического и социального развития страны.

Утвержденные программы направляются в соответствующие ведомства.

На основании региональных и отраслевых программ, а также — планирования объектов разрабатываются программы конкретных мероприятий с целевыми показателями и объемами финансирования.

В том числе исходя из программ развития как КНР в целом, так и отдельных ее регионов составляет расходная часть соответствующих бюджетов.

Решение об использовании доходов государственного бюджета принимается после тщательного анализа и составления четкого плана.

Государство устанавливает бюджет на 5 уровнях власти, а именно, на уровне центрального правительства; уровне провинций, автономных районов и муниципалитетов, находящихся в прямом подчинении центральному правительству; городов, в составе которых имеются районы и автономные префектуры; уездов, автономных уездов городов, в которых отсутствует деление на районы и муниципальные районы; поселков, национальных поселков и небольших городов.

Бюджет в Китае на любом уровне является двойным и представляет собой (должен поддерживать) баланс доходов и расходов. Динамика доходов бюджетов разных уровней должна соответствовать темпам роста ВВП страны.

В процессе оценки эффективности планирования на основе получения практического результата в КНР можно выделить четыре уровня:

На первом уровне, на основе статистических данных определяется степень достижения плановых показателей по каждому направ-

Институциональная гармонизация стратегического планирования

лению стратегического развития. Исходя из достижения показателей по направлениям, определяется общая степень приближения к выполнению стратегических целей плана.

На втором уровне применяется динамическое моделирование. С его помощью производится оценка влияния реализации стратегических целей лана на динамику социально-экономического развития КНР.

На третьем уровне ведущие эксперты КНР оценивают степень выполнения плана и полученные результаты по каждой сфере.

На четвертом уровне широко применяется анкетирование. С помощью анкет оценивается степень удовлетворенности результатами выполнения планов как на государственном, региональном, ведомственном, так и на местном уровне. Кроме этого, вопросы и проблемы эффективности планирования в КНР изучаются несколькими независимыми НИИ.

Государственный комитет по делам развития и реформ КНР издает инструкции по оценке пятилетнего плана, в которых прописана оценка его выполнения как со стороны

Особое внимание уделяется промежуточным оценкам, так как они позволяют обеспечить своевременный учет изменения факторов окружающей среды. Эти факторы изменяются достаточно быстро, а так как они оказывают значительное влияние на процесс выполнения планов, это влияние нужно оперативно учесть и внести в плановые показатели корректировки, учитывающие влияние. Именно поэтому в рамках оперативных корректировок особую важность имеют именно промежуточные оценки.

Глава 5

ЖИЗНЕННЫЕ ЦИКЛЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ И ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЗВИТЫХ СТРАНАХ

5.1. Российская практика

Стратегирование это – неразрывная совокупность процессов управления, обеспечивающих продвижение к задаваемым результатам.

Все процессы стратегирования связаны между собой сложным образом. В связи с этим предлагается рассматривать процессы стратегирования в 4-мерном пространстве. Модель 4-мерного пространства стратегирования представлена на рисунке 10.

Приняв единичные вектора координат в пространстве стратегирования в качестве базовых метрик, можно классифицировать документы стратегического планирования по фазам подготовки и пересмотра документов.

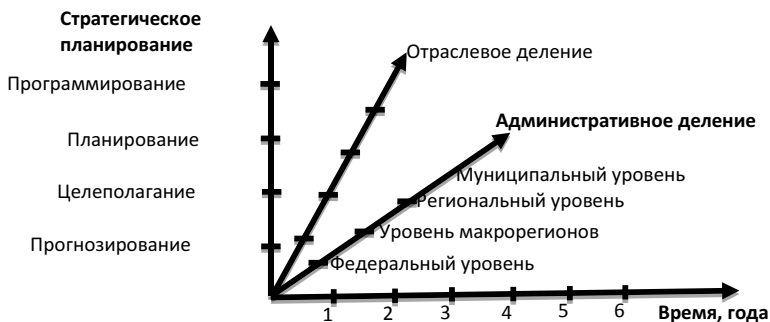


Рис. 10. Пространство стратегирования

Жизненные циклы стратегического планирования

Пространство стратегического планирования задает общую схему стратегического планирования от процессов прогнозирования до программирования.

Пространство административного деления задает ответственных за подготовку и пересмотр документов стратегического планирования.

Пространство отраслевого деления определяет развитие технологий производства и промышленного развития.

Важным эффектом применения пространства стратегирования является «оживление» процесса формирования и применения документов стратегического планирования. Мы вводим динамическую классификацию документов стратегического планирования по фазам жизненного цикла. Общая схема стратегического планирования приведена на рисунке 11.

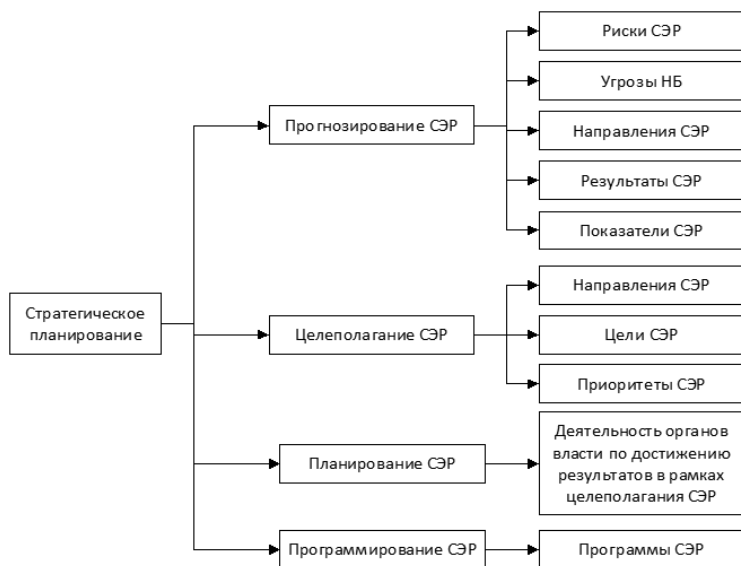


Рис. 11. Общая схема стратегического планирования

На схеме показаны фазы стратегического планирования и какие параметры стратегического планирования они определяют.

Первая фаза «Прогнозирование СЭР» – прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации под чем под-

Раздел II

разумеается: деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Вторая фаза «Целеполагание СЭР» – целеполагание социально-экономического развития Российской Федерации под чем подразумевается: определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Третья фаза «Планирование СЭР» – планирование социально-экономического развития Российской Федерации, под чем подразумевается: деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Четвертая фаза «Программирование СЭР» – программирование социально-экономического развития Российской Федерации. Под этим подразумевается: деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Описанные четыре фазы формируют жизненный цикл системы стратегического планирования, который в свою очередь определяет жизненные циклы подготовки и пересмотра документов стратегического планирования.

Основные направления развития Российской Федерации определяются в стратегии национальной безопасности Российской Фе-

Жизненные циклы стратегического планирования

дерации. На основе указанных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации направлений развития каждые 6 лет формируется Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации по направлениям развития.

На основе Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, а также ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации формируется стратегия социально-экономического развития Российской Федерации.



Рис. 12. Процесс подготовки программ социально-экономического развития

Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации содержит:

- оценку текущей социально-экономической ситуации и степени достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- определение целей социально-экономического развития Российской Федерации и целевых показателей на долгосрочный период, а также условий, факторов их достижения и ограничений, и рисков при их достижении с учетом задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- определение основных приоритетов и задач социально-экономической политики на долгосрочный период, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- приоритеты и направления регионального развития Российской Федерации;

Раздел II

- оценку позиций Российской Федерации в мировой экономике и их изменения на долгосрочный период;
- обоснование основных реформ и программ, необходимых для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- основные направления, мероприятия и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации;
- иные положения, определенные Правительством Российской Федерации.

На основе стратегии социально-экономического развития формируются территориальные программы социально-экономического развития.

Стратегия социально-экономического развития формируется на основе стратегий социально-экономического развития макрорегионов. На рисунке 13 показана схема формирования стратегий социально-экономического развития макрорегионов.

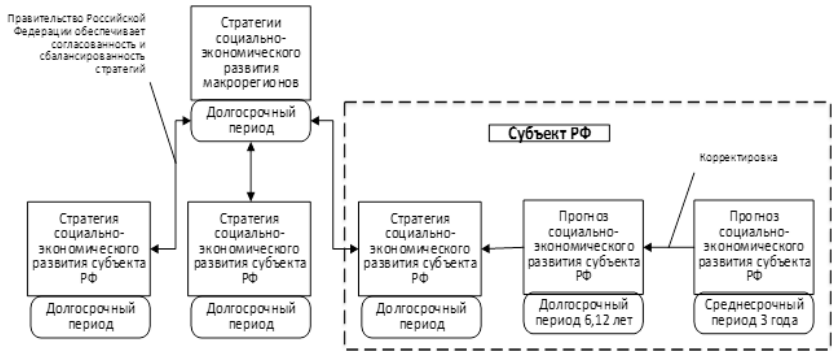


Рис. 13. Схема формирования стратегий социально-экономического развития макрорегионов

Схема показывает, что Стратегия социально-экономического развития макрорегионов является долгосрочной стратегией и формируется на основе долгосрочных стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

В свою очередь стратегии социально-экономических регионов формируются на основе долгосрочных прогнозов социально-эко-

номического развития субъектов. Долгосрочный прогноз социально-экономического развития субъектов корректируется раз в 3 года на основе информации прогноза социально-экономического развития субъектов на среднесрочный период.

5.2. Опыт Европейского Союза

В настоящее время при формировании приоритетов долгосрочного роста и развития страны – члены Европейского союза (ЕС) опираются на Стратегию на период до 2020 г. «Европа 2020» (EUROPE 2020 A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth) [102], принятую Европейским союзом в 2010 г. Ее цель – создание умного, устойчивого и инклюзивного роста.

Умный рост – это развития экономики, основанной на знаниях и инновациях. Устойчивый рост – это стимулирование более ресурсосберегающей, экологичной и конкурентоспособной экономики. Инклюзивный рост – это содействие занятости населения при условиях социального и территориального единства, это вовлеченность каждой страны-участницы Европейского союза и каждого гражданина этих стран в развитие своей страны «независимо от их общественного положения, гендерной принадлежности, пола, физических возможностей или религии». Инклюзивность должна пониматься в смысле равенства возможностей с точки зрения доступа к рынкам, ресурсам и беспристрастной нормативно-правовой среде для бизнеса и отдельных лиц [103].

Европейская Комиссия определила пять количественных показателей, на достижение которых должна быть направлена политика каждой европейской страны вплоть до 2020 г. [104]:

- 75% населения в возрасте от 20 до 64 лет должны быть трудоустроены;
- 3% ВВП Европейского союза должно быть инвестировано в НИ-ОКР;
- параметры «20/20/20»: сокращение выбросов парниковых газов на 20% по сравнению с уровнем 1990 г.; увеличение доли возобновляемых источников энергии до 20% в структуре конечного потребления и повышение энергоэффективности на 20%;
- доля людей с неоконченным средним образованием должна составлять менее 10%, и не менее 40% представителей молодого поколения должны иметь высшее образование;

Раздел II

- на 20 миллионов должно сократиться число людей за чертой бедности.

В целях достижения указанных целей каждое государство-член ЕС адаптирует Стратегию ЕС к своей внутриэкономической ситуации. Основываясь на рекомендациях Европейской Комиссии, каждая страна должна преобразовывать стратегические цели в национальные задачи и направления развития.

Цели раскрывают три ключевых приоритета Стратегии ЕС, которые, как рассмотрено выше, заключаются в умном, устойчивом и инклюзивном росте. Однако данные цели не являются исчерпывающими. Для ускорения процесса достижения каждого приоритета, Европейской Комиссией были разработаны семь так называемых «передовых инициатив»:

1. «Инновационный союз» – облегчение доступа к финансированию исследовательской деятельности для успешной реализации инновационных разработок. Использование инновационных идей в производстве товаров и услуг позволит создать новые рабочие места и способствует росту экономики, однако в создании и внедрении этих инноваций требуется объединение усилий.
2. «Движение молодежи» – совершенствование образовательной системы и облегчение выхода молодых специалистов на рынок труда.
3. «Развитие цифровых технологий в Европе» – создание единого цифрового рынка на базе высокоскоростного Интернета.
4. «Эффективное использование ресурсов в Европе» – снижение зависимости роста экономики от количества потребляемых ресурсов.
5. «Индустриальная политика в эпоху глобализации» – оптимизация индустриальной базы, определяющей конкурентоспособность на мировом рынке.
6. «Программа содействия новым компетенциям и создания рабочих мест» – создание новой архитектуры рынка труда, предполагающей пожизненное образование и повышение мобильности на рынке труда.
7. «Европейская политика против бедности» – повышение степени доступа населения к социальному обеспечению и участию незащищенных слоев в общественной жизни.

Прогресс по достижению заявленных в долгосрочной стратегии целей отслеживается посредством регулярного мониторинга значений целевых индикаторов по каждому рассматриваемому показателю.

Ключевыми участниками реализации стратегии «Европа 2020» являются следующие организации. Совет Европейского союза – занимает ключевое место в реализации стратегии, который несет полную ответственность и выступает в качестве Координационного центра новой стратегии; Европейская комиссия – помогает в разработке общей стратегии ЕС, предлагает новые законы, координирует политику государств-участниц, управляет бюджетом ЕС, а также отвечает за контроль достижения целей; Европейский парламент – движущая сила стратегии, выступает в качестве законодателя по ключевым направлениям деятельности и в качестве силы, объединяющей общество по поводу проводимой политики. Такой подход к кооперации органов власти Европейского союза должен распространяться на комитеты ЕС, национальные парламенты и органы власти (национальные, местные и региональные), и на всех заинтересованных лиц и гражданское общество, с тем чтобы каждый участвовал в ее реализации.

В Европейском Союзе реализация этих направлений организована в разделенном на 2 части годовом цикле: Европейском и Национальном семестрах.

В рамках Европейского семестра [105] Европейская комиссия проводит анализ финансовых и структурных реформ в экономике каждой страны-участницы ЕС, а также разрабатывает рекомендации и следит за их выполнением, в том числе на предмет соответствия согласованной европейской политике национальных программ каждой страны.

Каждая страна-участница ЕС в апреле обязана представить свою программу национальной реформы по экономической политике, в том числе финансовый план на 3 года, программу стабилизации (для стран в зоне евро) или программу конвергенции (для стран вне зоны евро).

Эти 2 программы в обязательном порядке должны быть построены в рамках Европейского семестра и быть интегрированными в национальную бюджетную процедуру, которая была введена для улучшения координации политики в Европейском Союзе.

Как уже было сказано выше, программы стабилизации разрабатываются странами в зоне евро, а программы конвергенции – стра-

нами вне зоны евро, иначе говоря, теми странами, которые сохраняют собственную валюту. При этом в программах конвергенции наиболее подробно раскрывается национальная денежно-кредитная политика.

Перечисленные документы используются Европейской комиссией и министрами финансов стран-участниц ЕС для мониторинга достижения среднесрочных бюджетных целей (Medium-Term Budgetary Objectives – MTOs). Объектом анализа выступает баланс доходов и расходов и соответствие расходов контрольному показателю (expenditure benchmark). Контрольный показатель расходов – правило, устанавливающее темпы роста государственных расходов на среднесрочный период, связанные с темпами экономического роста страны. Составленный кодекс действий (Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes) [106] выполняет роль руководства по содержанию и формату программ.

Европейская комиссия ежегодно оценивает эти программы как до, так и после их внедрения, что позволяет своевременно определять возможность возникновения рисков, а также выявлять случаи несоблюдения рекомендуемых параметров. Полученные Европейской комиссией выводы могут послужить основанием для введения санкций.

5.3. Стратегическое планирование государств-членов Европейского союза

Вышеописанные инициативы должны быть реализованы как в Европейском Союзе в целом, так и в странах-членах, в частности. В рамках реализации «Стратегии 2020» Европейская Комиссия разработала рекомендации для всех стран-участниц ЕС с учетом экономической ситуации в каждом отдельно взятом государстве. Исходя из предложенных рекомендаций, органы власти каждой страны должны принять меры по достижению указанных ориентиров, т. е. следующим уровнем планирования является разработка документов стратегического планирования долгосрочного и среднесрочного характера для каждой из стран-членов (см. таблицу 11).

Важнейшими характеристиками данной системы планирования можно назвать: наличие сквозных приоритетов и целей, единых целевых показателей, утверждение рекомендаций по странам

Таблица 11

Документы стратегического планирования стран ЕС

Уровни стратегического планирования	Документы долгосрочно-го планирования	Документы среднесрочного планирования
Наднациональный уровень (ЕС)	«Стратегия 2020»	Рекомендации Европейской Комиссии для 28 стран-членов ЕС
Национальный уровень – 28 стран-членов ЕС	Национальные программы реформ стран-членов ЕС на период до 2020 г.	Программы стабильности стран-членов ЕС на период 3–4 года

с учетом различий в исходной социально-экономической ситуации, отсутствие планирования «точек роста» или отраслевой специализации для отдельных стран (приоритеты одинаковы для всех стран, отсутствует договоренность о взаимосвязанной отраслевой политике между странами-членами ЕС).

Например, Германия обозначила ведущие направления своего развития в «Национальной стратегии устойчивого развития». Федеральное правительство определило инвестиции в области образования и исследований в качестве приоритетной расходной статьи государственного бюджета. В документе обозначены меры по улучшению условий для внедрения инноваций, а также стимулированию исследовательской деятельности и иных направлений развития. Приоритетными направлениями развития являются развитие отраслей больших данных и здравоохранения, сокращение выбросов парникового газа, рост энергоэффективности, использование возобновляемых источников энергии, борьба с долгосрочной безработицей путем сокращения доли населения с неоконченным средним образованием и стимулирования населения к получению высшего профессионального образования.

Стоит отметить, что период формирования и принятия национальных стратегических документов совпадает с этапом разработки заключительной стадии «Европа 2020». Также, в целях укрепления международного сотрудничества в рамках законодательства с 1 января 1999 г. ЕС был введен пакет методических документов, объединенных общим названием «Пакт стабильности и роста» (The Stability and Growth Pact – SGP) [107]. Основные рекомендации пакта содержат в себе нормы, направленные на предотвращение потенциально рискованного развития событий в процессе реализации фискальной по-

Раздел II

литики государств. В 2005 и 2011 гг. в документ были внесены значительные доработки, приведшие «Пакт» к формату рамочного документа с двумя ключевыми секциями. Основные положения первой секции содержали общие требования обеспечения макроэкономической стабильности в ЕС и устойчивости публичных финансовых систем. Нормы второй секции носили в основном рекомендательный характер для содержания, структуры, формата национальных программ стабилизации и конвергенции.

На фоне кризисных явлений в мировой экономике за последние несколько лет для нормализации экономического пространства было дополнительно разработано методическое обеспечение стратегического планирования и управления в ЕС. Ключевая его цель состояла в усилении связи между структурными реформами инвестиционной и фискальной политиками, а также в поддержке динамики обеспеченности рабочих мест и экономического роста.

Для того чтобы решить вновь выявленные проблемные вопросы в январе 2015 г. Европейским Советом было принято решение о введении трех новых документов без применения редакций базового «Пакта стабильности и роста». Один из документов (Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact – BUF) содержал основные рекомендации для создания эффективных способов придания «гибкости» стратегическим документам в рамках действующих условий SGP. В рамках следующего документа (Guidance to encourage structural reforms and investment – GSRI) Еврокомиссией были описаны основные рекомендации, необходимые для поддержки структурных реформ и инвестиций. Третий документ (Frequently Asked Questions – FAQ) включал ответы на наиболее часто задаваемые вопросы.

Необходимо отметить, что наибольший практический интерес имел первый документ, выпущенный в виде совместного коммюнике Комиссии Европарламента, Совета ЕС, Европейского центрального банка, Экономического и Социального комитета, Комитета регионов и Европейского инвестиционного банка. В документе были отмечены основные заключения Ежегодного обзора роста 2015 г. (Annual Growth Survey – AGS). Так, Еврокомиссией были определены уровень инвестиций, структурные реформы и фискальная ответственность как основные элементы экономической стратегии и политики в поддержке динамики экономического роста. Помимо

этого, был презентован Инвестиционный план, одобренный Европейским Советом в декабре 2014 г.

Также в целях усиления связи между инвестициями, структурными реформами и фискальной ответственностью в выпущенном Обзоре было заявлено о дополнительных выпусках новых руководств ЕС для обеспечения «гибкости» плановым решениям, встраиваемые в «Пакт стабильности и роста», но не предполагающие пересмотра или редактирования норм действующего документа.

Ключевой основой применения «Пакта стабильности и роста» стал принцип равенства всех государств – членов ЕС. Иными словами, основные нормы документа, носящий рекомендательный характер, были одобрены всеми государствами – участниками ЕС. При этом стоит отметить разделение ролей: Еврокомиссия предлагает правила, а Европейский Совет – принимает решения. Другими словами, члены ЕС имеют право применять нормы одобренного документа целесообразно экономическому состоянию и конкретной ситуации в странах, на что и была направлена ключевая идея «гибкости» «Пакта» (адаптация к стране и ко времени их использования). Помимо этого, Еврокомиссии и Европейскому Совету в рамках согласованных правил была оставлена определенная доля свободы действий по оценке состояния публичных финансов с учетом специфических обстоятельств и в целях выработки рекомендаций по наиболее целесообразным направлениям действий в сложившихся условиях.

Основные меры, которые призваны обеспечить «гибкость» решений» были разделены на превентивные и корректирующие. Превентивные направлены на обеспечение твердых бюджетных позиций в странах-участницах ЕС – достижение каждым государством так называемой Среднесрочной цели (Medium-Term Budgetary Objectives – МТО) [108], т. е. твердой бюджетной позиции, которая рассчитывается как функция потенциального роста, совокупного государственного долга и нагрузки на бюджет, связанной со старением населения (cost of ageing).

Содержание и логика принятия подобных мер заключается в достижении и сохранении таких бюджетных позиций, которые могли бы обеспечивать автоматическую стабилизацию ситуации и противодействовать проявлению возможных экономических шоков. Также, данные меры должны обеспечивать сокращение до приемлемого уровня долговой нагрузки и принимать во внимание специфику

демографической ситуации в каждой стране. Коррекционные меры направлены на минимизацию величины государственного долга и дефицита бюджета. В том случае, если значения этих показатели той или иной стране превышают установленный уровень, эта страна становится объектом воздействия со стороны Европейского союза и к ней применяется Процедура по чрезмерному дефициту (Excessive Deficit Procedure – EDP), которая заключается в выявлении и минимизации бюджетного дефицита, предполагает дополнительный мониторинг и ужесточение требований к стране [109].

Применение рекомендаций ВУФ лежит в сфере ответственности Европейской комиссии и не требует полной редакции «Пакта» и норм законодательства ЕС. Рекомендации распространяются на три сферы деятельности: на инвестиционную, в частности на формирование нового Европейского фонда стратегических инвестиций (European Fund for Strategic Investments) как инструмента Инвестиционного плана для Европы (Investment Plan for Europe), а также на структурные реформы и циклические условия развития.

Рекомендации Еврокомиссии по поддержке структурных реформ и инвестиций (GSRI) представляют собой разъяснения того, как будут применяться правила «Пакта стабильности и роста» в части поощрения структурных реформ, содействия инвестициям в контексте нового Европейского фонда стратегических инвестиций (EFSI) и учета экономического цикла в отдельных странах-участниках ЕС.

Относительно бюллетеня Европейской комиссии, содержащего «Ответы на наиболее часто задаваемые вопросы (Frequently Asked Questions – FAQ)», стоит отметить, что документ несет не только информационно-справочную, но и методическую нагрузку. В нем разъясняются место и ключевые особенности применения новых методических документов ЕС, объекты и методы контроля финансового состояния государств членов, условия софинансирования инвестиционных проектов и применения мер по изменению и стабилизации национальных бюджетов.

5.4. Стратегическое планирование в условиях кризиса

Стратегическое планирование в Европейском союзе приспособливается к мировой экономической нестабильности и, наравне с классическим стратегическим циклом, применяемым в стабильных усло-

Жизненные циклы стратегического планирования

виях экономики, начинают неизбежно возникать новые механизмы регулирования экономики, действенные в условиях кризиса.

Проанализируем несколько ключевых механизмов.

Европейский фонд финансовой стабильности (ЕФФС/ЕФСФ) и Европейский стабилизационный механизм (ЕСМ/ЕСМ). Цель ЕФФС и ЕСМ – предоставление финансовой помощи страна-членам Европейского союза, которые испытывают или находятся под угрозой серьезных финансовых проблем. Эта помощь предоставляется только в том случае, если будет доказана необходимость обеспечения финансовой стабильности в странах еврозоны. Для этого ЕФФС рассчитывает на несколько инструментов. ЕФФС может предоставить кредит в рамках программы Европейского механизма финансовой стабилизации, такой как та, которая уже была использована Кипром и в настоящее время продолжается в Греции. Также, это могут быть прямые интервенции Европейского центрального банка и иные, еще неиспользованные инструменты. ЕФФС не оказывает никакой финансовой помощи, поскольку теперь эта задача выполняется исключительно ЕСМ. Тем не менее фонд продолжает действовать в целях получения платежей по кредитам от стран-бенефициаров, осуществления процентных и основных выплат держателям облигаций ЕФФС. Эти два учреждения имеют различную структуру управления, но имеют один и тот же персонал и отделения, расположенные в Люксембурге [110].

Пакт стабильности и роста (SGP) – европейский договор о налогово-бюджетной стабильности, предназначенный для автоматического вступления в силу санкций против тех стран, которые нарушили критерии, обязательные для всех членов Европейского союза. К этим критериям относятся: годовой дефицит бюджета (не более 3% ВВП), национальный долг (не более 60% ВВП) [111].

При этом используются рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития (ОСЭР), включающие набор наиболее эффективных и часто используемых инструментов, которые способствуют оптимизации административных стратегий в различных сферах. Среди рекомендаций ОСЭР содержатся: упрощение процедуры лицензирования для бизнеса, улучшение механизма финансирования малого и среднего бизнеса, использование IT-технологий (например, порталы для предпринимательской деятельности, предоставляющие доступ к нормативно-правовой информации) [112].

Глава 6

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ

Основной действующий в настоящее время документ стратегического планирования в России, в котором определены приоритеты государственного развития – Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹ – в значительной степени устарел. В связи с этим, а также с учетом требований Федерального Закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² в ближайшее время предстоит разработать Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации, и ряд других документов стратегического планирования федерального уровня.

В 2015 г. Министерством экономического развития Российской Федерации разработаны документы методического характера, определяющие требования к разработке стратегии социально-экономического развития РФ – постановление Правительства РФ от 8.08.2015 г. № 822³. Тем не менее, ни в этих правилах, ни в самом Федеральном

- 1 Распоряжение Правительства для Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
- 2 Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
- 3 Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации».

Законе не определены принципы и подходы к разработке приоритетов социально-экономического развития, указано лишь общее требование об учете при их разработке других документов стратегического планирования.

Анализ иных нормативных правовых актов показал, что в них также не представлена подробная информация о принципах и подходах, о методах и механизмах декомпозиции целей, разработки и формулирования приоритетов при разработке и других документов стратегического планирования.

В настоящее время приоритеты развития на федеральном уровне зафиксированы в Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.¹ (далее – Концепция), утвержденной еще в 2008 г. Анализ подходов к формулированию приоритетов в Концепции наряду с оценкой тенденций социально-экономического развития и анализом эффективности реализации мер государственной политики позволит обоснованно подойти к формулированию приоритетов в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

В качестве целей верхнего уровня в Концепции указаны несколько десятков «целевых ориентиров» по следующим семи группам:

- высокий уровень жизни;
- социальное благополучие и согласие;
- экономика лидерства и инноваций;
- сбалансированное пространственное развитие;
- конкурентоспособная на мировом уровне экономика;
- институты экономической свободы и справедливости;
- безопасность граждан и общества.

В дальнейшем, в тексте Концепции представлено шесть разделов, которые не имеют явной связи с указанными выше семью группами:

- развитие человеческого потенциала;
- развитие экономических институтов и поддержание макроэкономической стабильности;
- повышение национальной конкурентоспособности;
- внешнеэкономическая политика;

1 Распоряжение Правительства для Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Раздел II

- региональное развитие;
- ключевые макроэкономические показатели инновационного развития страны до 2020 г.

В данном перечне разделов, а также в составе подразделов отсутствует однозначная связь с указанными в Концепции «целевыми ориентирами».

Значительная часть «целевых ориентиров» не имеет четких количественных характеристик, отсутствует дальнейшая их безусловная взаимосвязь с численными показателями, отраженными в разделах.

Сравнение европейского опыта и опыта Российской Федерации позволяет сделать вывод о наличии различных подходов к разработке приоритетов социально-экономического развития (см. таблицу 12).

Таблица 12

Сравнение подходов к разработке приоритетов России, ЕС и отдельных стран ЕС в составе важнейших документов стратегического планирования

Характеристики	Документы стратегического планирования		
	Россия	ЕС	Отдельные страны ЕС
Наличие секторальных и отраслевых приоритетов	+	–	±
Наличие территориальных приоритетов	+	–	±
Наличие геополитических приоритетов	+	–	±
Наличие приоритетов сохранения культурного разнообразия и национальной идентичности	+	–	–
Наличие интегральных приоритетов	+	+	±
Связь с документами наднационального уровня	–	–	+
Определение исполнителей стратегии	+	+	±
Наличие перечня государственных программ и источников финансирования	+	±	±
Наличие территориально-отраслевых пропорций	–	–	–

В Распоряжении Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р¹ присутствует сходство со Стратегией ЕС – опора на инновационное развитие

1 Там же.

экономики. Однако, несмотря на упоминание в тексте вышеупомянутого Распоряжения в качестве приоритетного «инновационного сценария» развития страны, основным лейтмотивом является «макроэкономическая стабильность», она не является чем-либо «прорывным» поскольку ставит своей целью не достижение лидерских позиций в области экономики, а лишь догоняющее развитие [113].

Приоритеты, зафиксированные в Распоряжении, значительно отличаются по количеству и структуре от приоритетов в Стратегии ЕС и в документах стратегического планирования стран-членов ЕС.

Среди «целевых приоритетов» в Распоряжении упоминаются более широкие понятия, такие как «социальное благополучие и согласие», «институты экономической свободы и справедливости», тогда как в тексте Стратегии ЕС употребляются более конкретные экономические категории.

Также необходимо отметить более широкий охват секторов и отраслей, в отношении которых в Распоряжении определены целевые ориентиры. В Стратегии ЕС отсутствует упоминание таких категорий, как «безопасность граждан», «внешнеэкономическая политика», так как эти вопросы по-прежнему остаются прерогативой национальных правительств.

В Распоряжении присутствует секторально-отраслевое деление, которое отражает, в большей степени, структуру федеральных органов исполнительной власти РФ. При этом отсутствуют интегрированные приоритеты и цели, характерные для документов стран-членов ЕС. Однако наличие в документах стратегического планирования четкой взаимосвязи целевых ориентиров с отраслями и с распределением полномочий между органами исполнительной власти позволяет добиться большей взаимосвязи принимаемых решений, реализовать принципы программного бюджетирования и обеспечить более высокую вероятность реализации всех намеченных задач [114].

Таким образом, можно говорить о конкурирующих принципах определения приоритетов: «секторального» – в Распоряжении Правительства РФ и «интегрального» – в Стратегии ЕС и документах стратегического планирования большинства отдельных стран Европы.

Также отличается подход к формулированию территориальных приоритетов: в Распоряжении присутствует качественное описание с акцентом на ускоренное развитие отдельных территорий; в Стратегии ЕС – отсутствует описание территориальной специфики, есть акцент на равноправие территорий; в документах отдельных стран

Раздел II

за редким исключением отсутствует описание территориальных особенностей и приоритетов. Для стратегии ЕС это является закономерным следствием добровольной интеграции стран ЕС «снизу», а для Распоряжения – необходимостью концентрировать ресурсы на отдельных территориях, способных дать больший эффект для экономики страны в целом, и проводить государственную политику с учетом дифференцированного влияния проводимых экономических реформ на развитие регионов [115].

В документах отсутствуют территориально-отраслевые пропорции и показатели, с одновременной их разбивкой по отраслям и территориям, что не позволяет установить взаимосвязь отраслевых задач и территориальных особенностей, а также усложняет переход на следующий уровень планирования.

И в Распоряжении Правительства РФ, и в Стратегии ЕС, и в большинстве документов стратегического планирования отдельных стран ЕС отсутствует и полноценный перечень государственных программ, необходимых для достижения указанных целевых ориентиров, и источников финансирования.

Перейдем к использованию опыта стран ЕС для разработки документов стратегического планирования в России. Учитывая положительные аспекты, присущие различным подходам к разработке приоритетов в целях совершенствования механизма государственного стратегического целеполагания, в Российской Федерации необходимо сформулировать приоритеты, претендующие на интегральный характер, и которые легализуются в отраслевых разделах.

В целом с учетом лучшей практики могут быть предложены интегральные приоритеты верхнего уровня, в число которых в обязательном порядке должны войти:

- Устойчивое развитие и конкурентоспособность национальной экономики;
- Высокий уровень благосостояния населения и социальная справедливость;
- Непрерывное развитие образования, науки и техники;
- Сбалансированное пространственное развитие;
- Национальная безопасность, сохранение идентичности и культурного разнообразия.

Их группировка может быть различной с учетом цели разработки и задач различных документов стратегического планирования.

Большая часть приоритетов схожа с приоритетами, определенными в Стратегии ЕС: «непрерывное развитие образования, науки и техники» аналогично приоритету «умный рост», приоритет «высокий уровень благосостояния населения и социальная справедливость» – приоритету «инклюзивный рост», а приоритет «устойчивое развитие и конкурентоспособность национальной экономики» – приоритету «устойчивый рост» в Стратегии ЕС.

Наличие в составе приоритетов верхнего уровня приоритета «национальная безопасность, сохранение идентичности и культурного разнообразия», обусловлено статусом Российской Федерации, как самостоятельного государства, при том что ЕС – добровольное экономическое объединение независимых государств, при котором вопросы безопасности и сохранения идентичности и культурного разнообразия остаются в сфере ответственности национальных правительств.

Наличие в составе приоритетов верхнего уровня «сбалансированное пространственное развитие», в отличие от Стратегии ЕС, обусловлено наличием значительных отличий между регионами Российской Федерации, их более высокой степенью специализации по сравнению со странами-членами ЕС, обладающими большей схожестью природно-климатических условий, близких по степени хозяйственной освоенности, обладающих в значительной степени самостоятельными диверсифицированными экономиками.

Данные приоритеты могут быть закреплены в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, однако не менее важным представляется определение конкретных измеримых целей в соответствии с указанными приоритетами, а также дальнейшая детализация указанных приоритетов в составе отраслевых разделов Стратегии, документов планирования и программирования (в первую очередь в составе государственных программ Российской Федерации как основных инструментов реализации государственной политики, по которым назначены ответственные исполнители среди федеральных органов исполнительной власти)

Можно выделить основные элементы опыта ЕС, значимость которых для Российской Федерации крайне высока. Среди них:

- Установление определенного наднационального уровня планирования, способствующего обеспечению бонусами стран-участниц Европейского Союза. Функционирование Совета ЕС

Раздел II

как ключевого наднационального органа стратегического планирования.

- Определение базовых направлений деятельности на наднациональном уровне в рамках выполнения стратегии «Европа 2020».
- Установление единой, согласованной со всеми странами-участницами ЕС, методологии с определением основных целей и проблем.
- Определение на наднациональном уровне единых принципов реализации деятельности по каждому направлению, подготовка отчетов по осуществлению стратегии «Европа 2020», а также оценка результативности использования норм «Пакта о стабильности и росте» и разработка адресных рекомендаций для стран-участниц.
- Обязательное наличие механизма консолидации ресурсов в рамках реализации совместных целей.
- Формирование мер воздействия на государства в случае возникновения необоснованной реакции на сложившуюся ситуацию в той или иной стране-участнице Европейского союза.
- Осуществление Европейским парламентом, законодателя в области установления и реализации наиболее значимых направлений деятельности и центра объединения партнерских интересов по ЕС, ведущей роли в разработке и контроле реализации стратегии в рамках проводимой политики.

Разрывы в характеристиках документов стратегического планирования в госсекторе Российской Федерации. Решения, принимаемые в рамках процессов стратегирования, зачастую приводят к изменениям для ряда хозяйствующих субъектов условий развития, для некоторых нарушаются условия устойчивости их жизнедеятельности.

Хозяйствующие субъекты вынуждены либо противодействовать регулирующим воздействиям, вплоть до криминальных способов, либо пытаться перестроиться, что в условиях существования рыночных барьеров входа и выхода чревато существенным ущербом, часто приводит к разорению хозяйствующих субъектов. Углубление глобализации приводит к ужесточению глобальной гиперконкуренции в сложных формах конкурентного партнерства с непредсказуемой периодичностью взаимодействия на разных рынках в разные периоды времени. Зона возможных благоприятных решений

для большинства хозяйствующих субъектов сужается, экосистемы теряют устойчивость, будущее становится неопределенным. Изменение рынков также приводит к изменению распределения доходов на рынках. Статистическое распределение близится к обострению и увеличению доли лидеров и сокращению доходов менее конкурентоспособных агентов – «победитель получает все». Правильно функционирующая совершенная система управления в социально-экономических системах гасит кризисы, циклы, волны. Практика показывает, что фактически учеными изучается не экономика, а история управленческих ошибок [116].

Во всех документах стратегического планирования речь идет о рисках и угрозах недостижения целей. При этом о самих целях почти ничего не говорится. Единственно, что о них известно, это то, что цели определяются Ежегодными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Но с этими целями невозможно работать, они слишком общие, чтобы использовать их в управлении. В ФЗ-172 вводится классификация документов стратегического планирования:

- по «макроэкономическому» признаку – документы, разрабатываемые в сфере социально-экономического развития и в сфере обеспечения национальной безопасности;
- по «административному» признаку – документы, разрабатываемые на федеральном, отраслевом, региональном и муниципальном уровне;
- по «технологическому» признаку – документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования, целеполагания, программирования и планирования.

Далее есть требования, что каждый документ должен задавать определенные цели. Так, если в Послании Президент определит, допустим, 10 целей, то каждой из этих целей на каждом уровне выше упомянутой классификации должен появиться документ со своими целями, а далее каждый документ, в свою очередь, определит по 5 целей (реально их может быть больше), то есть тогда всего, в общей совокупности документов, будет определено 1600 целей. На практике это сотни тысяч целей. Как с ними работать? Каждая из целей принадлежит своей прикладной области. Цель с одинаковыми названиями может в разных прикладных областях оцениваться по-разному и иметь разные риски.

Раздел II

Для решения проблемы необходимо все цели, во всех документах стратегического планирования задавать в одних координатах, основные из которых: проблемы развития страны, условия развития страны (конкурентоспособность, безопасность), возможности развития, видение благоприятного будущего и пр., то есть жизненно важно задать хоть какие-нибудь координаты.

С заданными координатами целей можно будет трансформировать цели, сформулированные Президентом, в цели, отражаемые непосредственно в документах. Только после этого можно судить о рисках и угрозах данным целям. В связи с этим предлагается цели, заданные Президентом в своих посланиях, трансформировать по заданным координатам, и только потом отдавать на освоение по заданному ФЗ-172 «классификатору».

Для реализации указанной в ГАС функции «Управление» необходимо реализовать АРМ по заданию целей для всех участников стратегического планирования. В АРМе к использованию будут доступны уже трансформированные цели Президента. АРМ можно назвать «Автоматизированное рабочее место проектирования целей стратегического планирования».

В функции ГАС «Управление» необходимо добавить ответственность за контроль определения и формулирование целей в документах стратегического планирования согласно утвержденной методике.

Когда имеется сотни тысяч целей, описанных (измеренных) в одних координатах, можно объединить их в единую сетевую структуру с выделением сильных и слабых связей. За счет этого получается эффективный инструмент, предназначенный для анализа того процесса, за счет которого можно будет выявить факт того, действительно ли происходит движение к благоприятному будущему или его саботаж, в каких областях.

Для последующего этапа выделения рисков и угроз предлагается декомпозировать цели на подцели с учетом горизонтов планирования [117]. В первую очередь на основе сформированной сети целей с подцелями возможна организация процесса стратегического планирования (целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование), требования к которым установлены в основополагающих документах стратегического планирования.

Достижение целей производится посредством реализации государственных проектов и программ, которые реализуются в рамках задаваемых направлений развития страны. Управление соответ-

вующими государственными проектами и программами производят профильные министерства и ведомства. Все это входит в деятельность государства.

Анализ деятельности государства должен осуществляться на основе Стратегического аудита. Стратегический аудит не сводится исключительно к проверке финансовой отчетности государственных структур: его миссией и основной задачей является обеспечение от имени государства и общества независимого публичного контроля деятельности органов власти по управлению вверенными им общественными ресурсами. Согласно мировым стандартам имеется семь вариантов стратегического аудита. Однако важнейшими и применяемыми в Российской Федерации являются его три разновидности:

- аудит денежный, когда контролирующие учреждения реализуют свою деятельность на инспектировании правдивости предоставляемых отчетов и их легитимности;
- аудит соответствия, когда инспектируется выполнение правовых и законодательных нормативов при использовании госбюджетных финансовых средств, а также обнаруживаются нарушения, которые впоследствии могут оказать влияние на конечный результат отчетности, связанного с расходом денежных средств;
- аудит результативности, когда удостоверяется, что оприходованная финансовая сумма потрачена согласно предназначению, эффективно и экономично.

Следующие варианты стратегического аудита целесообразно отнести к аудиту результативности. Значимость аудита заключается в предоставлении информационным службам достоверных данных о работе организаций, которые непосредственно подчиняются государству.

Неэффективность деятельности государства приводит к ущербу. Государство для своего существования обязано внедрить систему контроля и сокращения ущербов. Механизм управления ущербами основан на выявлении и управлении (путем противодействия) угрозам, которые приводят к ущербам. Угрозы реализуются рисками¹. В связи с этим ФСУР должна обеспечивать эффективность (оптимальность) достижения государственных целей в экономике

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 № 208 «О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608>.

на основе информации стратегического аудита. Для эффективного выявления рисков необходима дополнительно информация из максимально возможных официальных источников от статистических до новостных. Механизм управления экономикой на основе ФСУР основывается на выработке управляющих воздействий посредством «проектов рекомендаций» и «планов мероприятий» по противодействию угрозам, для лиц, принимающих решения (ЛПР).

По «плану мероприятий» соответствующие ФОИВ и организации разрабатывают и выполняют мероприятия, предотвращающие/нейтрализующие риски и угрозы. Как показывает анализ, наиболее действенным является корректировка государственных программ и проектов, так как их показатели наиболее существенно влияют на факторы моделей [118].

Любое управляющее воздействие на экономическую систему приводит к ее «возмущению» и непредсказуемой реакции, которую априори затруднительно предвидеть ввиду сложносвязанности объектов системы. «Возмущение» может затухать, а может увеличивать свою амплитуду во времени.

Для эффективного управления системой необходимо реализовать контур обратной связи, гасящий ее возмущения.

С учетом этого что цикл управления должен реализоваться в две фазы. Первая фаза — выработка управляющего воздействия по предотвращению/нейтрализации рисков и угроз («возмущение» системы). Вторая фаза — выработка и реализация управляющего воздействия по ликвидации последствий «возмущения».

Важно заметить, что задача социально-экономического развития — комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития¹.

Задачей является не достижение заданных параметров, целевых показателей и пр., а проведение мероприятий, в нашем случае — управляющих воздействий. Вся общая постановка задачи определяется не только в контроле тех или иных показателей, а еще и в выявлении критических ситуаций и реакция на них.

Для выявления связи между параметрами системы документов стратегического планирования и реализуемостью целей необходи-

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/70684666>.

Стратегическое планирование и приоритеты развития

мо разработать информационную модель взаимодействия документов стратегического планирования.

Иерархическая архитектура системы документов стратегического планирования определяется информационной моделью иерархии документов.

Принцип преемственности иерархической архитектуры системы стратегического планирования понимается авторами как соответствие документов, находящихся в реестре ГАС «Управление», следующим требованиям:

- принадлежность документа к документам стратегического планирования;
- соответствие параметров содержимого документа параметрам документов, представленных в разрабатываемой Исполнителем информационной модели документов стратегического планирования;
- параметры документов должны отвечать критериям достаточности, полноты, надежности, согласованности с разрабатываемой Исполнителем информационной моделью документов стратегического планирования.

Необходимо предусмотреть в разрабатываемой информационной модели документов стратегического планирования:

- балансировку системы целей;
- согласование задач с целями;
- согласование показателей социально-экономического развития с задачами.

Дополнительно предусмотреть в разрабатываемой информационной модели документов стратегического планирования:

- согласование направлений развития с угрозами и целями социально-экономического развития Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- согласование показателей социально-экономического развития Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- формулирование угроз социально-экономического развития Российской Федерации для функционирования системы экономической безопасности Российской Федерации.

Раздел II

В процессе работы необходимо использовать положения ФЗ-172 и Стратегии экономической безопасности до 2030 г.

Необходимо разработать методологию наполнения информацией разработанную информационную модель. Разработанная методология обеспечит:

- сбалансированность системы стратегического планирования по приоритетам и задачам на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- сбалансированность приоритетов по угрозам на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- сбалансированность показателей по Государственным программам развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- сбалансированность целей и задач стратегического планирования;
- на федеральном уровне сбалансированность бюджета и внебюджетных фондов;
- на региональном уровне сбалансированность бюджета субъекта Российской Федерации, федеральных внебюджетных фондов и основные направления деятельности Правительства Российской Федерации;
- на муниципальном уровне бюджет муниципального образования, федеральной системы территориального планирования и стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Разработанная методология позволит:

- верифицировать связи между параметрами документов стратегического планирования;
- выявить несоответствие документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам по принципу преемственности в соответствии с иерархической архитектурой системы документов стратегического планирования и с правилами декомпозиции;
- сформировать и актуализировать связи между приоритетами, целями, задачами, показателями, финансовыми и иными ресурсами документов стратегического планирования.

Необходимо разработать методику по агрегированию показателей по следующим уровням:

- Документы федерального уровня: Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, Стратегия социально-экономического развития макрорегионов, Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.
- Документы регионального уровня: Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, Основные направления деятельности Правительства РФ, План деятельности ФОИВ, Стратегический прогноз Российской Федерации.
- Документы муниципального уровня: Стратегия пространственного развития Российской Федерации, Стратегия социально-экономического развития муниципального образования.

Необходимо разработать предложения по способам автоматической визуализации данных о сбалансированности системы стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в том числе структуре, содержанию и источникам формирования информационных панелей для поддержки принятия управленческих решений с использованием ГАС «Управление».

В рамках информационной модели документов стратегического планирования должно быть разработан классификатор целей, задач и показателей социально-экономического развития согласно Прогнозам социально-экономического развития на среднесрочный и долгосрочный периоды. Информационная модель позволит классифицировать угрозы влияющие на параметры состояния экономической безопасности. Классификации должна проводиться по деятельности специальных органов исполнительной власти, осуществляющих функциональное межотраслевое регулирование (государственная статистика, стандартизация и т. д.). Должна быть разработана методика применения классификаторов.

В рамках деятельности специальных органов исполнительной власти должен быть сформирован словарь по тематическим и лексико-семантическим группам. Все разработки должны быть адаптированы под применение в ГАС «Управление».

Необходимо предложить/разработать методику анализа финансового обеспечения реализации документов стратегического плани-

Раздел II

рования, поддерживающую финансовое обеспечение стратегического программирования:

- Федеральный уровень: бюджет Российской Федерации; внебюджетные фонды.
- Региональный уровень: бюджет субъекта Российской Федерации; федеральные внебюджетные фонды; основные направления деятельности Правительства Российской Федерации.
- Муниципальный уровень: бюджет муниципального образования; схемы территориального планирования Российской Федерации.

Методика будет учитывать данные различных информационных систем (включая данные транзакционных систем) с использованием ГАС «Управление».

Необходимо предложить/разработать правила взаимодействия бюджетов на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Необходимо предложить/разработать методику формирования Бюджетного прогноза Российской Федерации на основе:

- Бюджета Российской Федерации;
- Внебюджетных фондов;
- Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Необходимо предложить/разработать методику оценки влияния финансового обеспечения реализации документов стратегического планирования на бюджет Российской Федерации.

Глава 7

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО ОПЫТА ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЗВИТЫХ СТРАН

7.1. Анализ возможности применения в российской практике стратегического планирования положительного опыта экономически развитых стран

В мировой экономике сложились определенные системы планирования: Североамериканская, Европейская, Азиатская. В таблице 13 показаны страны, являющиеся представителями каждой из систем.

Таблица 13
Системы планирования в мировой экономике [119]

Система планирования	Страны-представители
Североамериканская	США
Европейская	Франция, Германия, Англия
Азиатская	Япония, Южная Корея

В США стратегическое планирование осуществляется на федеральном уровне, уровне штатов и организаций. Практика стратегического планирования в американских корпорациях обычно ориентирована на трехлетний горизонт. Корпорации, обладающие системным влиянием на экономику страны, находятся в постоянном диалоге с правительственными кругами, хотя такие связи широко не афишируются.

Раздел II

Типичным представителем европейской системы планирования является Франция. Эта страна перешла от индикативного к стратегическому планированию в начале 1990-х годов главным образом благодаря европейским интеграционным процессам. Органом, ответственным за формирование стратегических планов является Генеральный комиссариат по планированию. Общий экономический курс определяется реализацией ряда государственных программ. В реализации последних принимают участие частные корпорации, получающие различного рода преференции. Правительство проводит политику регулирования цен через механизм соглашений с союзами предпринимателей.

Классическим примером, представляющим азиатскую систему планирования, является Япония, которая так же как и Франция ушла от индикативного планирования, но центральным звеном реализации государственной экономической стратегии является процесс согласования целей и стратегий государства и крупного бизнеса.

Каждая из систем стратегического планирования обладает определенными преимуществами, но их роднит достаточно высокая эффективность в области практического применения. Если сравнивать эти системы с системой стратегического планирования в России, то можно сделать вывод об определенном отставании отечественной практики стратегического планирования. Сравнение ее с зарубежной содержится в таблице 14.

Наиболее существенным отличием отечественной системы стратегического планирования от зарубежных является отсутствие специализированных органов, ответственных за формирование и согласование планов стратегического развития, российская система носит преимущественно «рассеянный» характер, когда за составление планов отвечают министерства, институты развития, госкорпорации, специализированные фонды и т. п. структуры. Такое положение приводит к несогласованности планов и необязательности их исполнения. Это говорит о необходимости совершенствования институциональной среды в стране. Однако долгосрочный характер такой задачи, а также необходимость достижения поставленных целей и задач развития уже в обозримой перспективе указывают на то, что в краткосрочном периоде следует принять ряд принципиальных мер и решений, обеспечивающих формирование благоприятных условий хозяйствования в существующих институциональных условиях.

Таблица 14

Сравнение систем стратегического планирования
в современной России и развитых странах [120]

Характеристика системы	«Лучшие практики» зарубежных стран	В современной России
Постановка целей и задач	Руководство страны ставит цели и задачи стратегического характера	Руководство страны ставит цели и задачи стратегического характера
Разработка документов стратегического планирования	Разработана целостная система документов стратегического планирования, согласованных друг с другом и подлежащих регулярному обновлению. Документы разрабатываются на основе взаимодействия госструктур, бизнеса, экспертного сообщества	Разработано множество документов стратегического планирования, часть из которых не согласована друг с другом и не обновляется с момента утверждения. Взаимодействие госструктур с бизнесом и экспертами часто происходит на поздних стадиях подготовки документа и в ряде случаев носит формальный характер
Создание профильного института	Формирование профильного института, имеющего высокий статус в госаппарате и отвечающего за разработку и исполнение стратегических планов и программ	Отсутствует профильный институт, задачи развития распределены между совокупностью госструктур и институтов развития, между которыми нет четкого разделения полномочий
Координация стратегий с проводимой политикой	Экономическая политика представляет собой совокупность мер, направленных на достижение стратегических целей и задач	Экономическая политика определяется исходя из разных задач, не обязательно тех, которые сформулированы в качестве стратегических
Содержание экономической политики	Сделан выбор в пользу создания благоприятных условий хозяйствования для компаний приоритетных отраслей	Экономическая политика, реализуемая разными ведомствами, направлена на достижение разных задач (в том числе не согласованных друг с другом)
Мониторинг и контроль достижения целей	Регулярный мониторинг ключевых показателей с оценкой результативности программ	Мониторинг носит формальный характер, оценка исполнения программ проводится в основном с точки зрения использования бюджетных средств

7.2. Институциональная среда для применения в России опыта стратегического планирования экономически развитых стран

Вопрос о применении в отечественной практике мирового опыта стратегического планирования лежит главным образом в институциональной плоскости.

Для успешной разработки и реализаций стратегий догоняющего развития необходима координация всех видов экономической политики, а значит, согласованная работа многих министерств и ведомств, направленная на решение главной задачи – поддержания быстрого экономического роста. При стандартной структуре управления, предусматривающей независимость центрального банка и более или менее равноправные министерства, такая координация крайне затруднена. Взгляды руководителей ведомств во многом определяются теми задачами, которые должны решать подчиненные им учреждения, а задачи эти нередко противоречат друг другу. Центральный банк в соответствии со своей миссией стремится поддерживать низкую инфляцию, министерство финансов заботится о сокращении дефицита бюджета и лишь министерство экономики непосредственно заинтересовано в экономическом росте. В такой ситуации точка компромисса зависит от переговорной силы высших администраторов, и это делает крайне маловероятным достижение быстрого устойчивого экономического роста.

Именно поэтому успешные догоняющие страны создавали генеральные агентства развития, обеспечивавшие составление планов и согласование разных типов экономической политики для реализации главной цели. Так, Б. Мартин, специалист по истории испанской экономики, говоря о создании Комитета по экономическим проблемам и Управления экономической координации и планирования при премьер-министре Испании в 1957 г. отмечает: «Такие административные изменения были важными шагами по устранению хронического соперничества, существовавшего между экономическими министерствами».

Фактически ни одно «экономическое чудо» не обошлось без подобного агентства или выделенного министерства, которое координировало деятельность всех министерств. Вот далеко не полный перечень: Генеральный комиссариат по планированию при Правительстве Франции; Министерство промышленности и торговли, Япония; Совет по экономическому планированию и развитию, Тайвань; Совет

по планированию, Ирландия; Совет по экономическому планированию, Южная Корея; Национальная комиссия по развитию и реформам, Китай; Индия – Planning Commission, преобразована в National Institution for Transforming India – Aayog в 2015 г. В Малайзии, недавно обогнавшей Россию по уровню душевого ВВП, создана иерархия плановых органов при Совете Министров, включая Economic Planning Unit. В Ботсване, одной из наиболее быстро развивающихся стран Африки, функции ГАР выполняет объединенное Министерство финансов и планирования развития.

Исследователи подчеркивают, что деятельность ГАР не ограничивалась планированием; как правило, оно имело весьма широкий круг полномочий. Так, П. Парк, отмечая, что ГАР играли решающую роль в формулировании и применении долгосрочной политики, специально указывает, что южнокорейский Совет по экономическому планированию, где работали наиболее квалифицированные представители правительственной бюрократии, контролировал национальный бюджет.

Китайский вариант ГАР – Национальную комиссию по развитию и реформам – называют мини-правительством. Она разрабатывает кратко-, средне- и долгосрочные планы на национальном, региональном и отраслевом уровнях, обеспечивая их согласованность друг с другом и с бюджетом, координирует и во многом формирует все направления социально-экономического регулирования, включая промышленную, внешнеторговую, антимонопольную, макроэкономическую, природоохранную и социальную политику. Она же разрабатывает проекты реформ и координирует работу национальной инновационной системы. При этом благодаря разумной степени агрегации плановых показателей китайская модель планирования оставляет значительное пространство для принятия решений на местах.

В Малайзии роль ГАР фактически выполняет Economic Planning Unit. Различные его подразделения занимаются обрабатывающей промышленностью и технологиями, цифровой экономикой, инфраструктурой, сферой обслуживания, макроэкономической политикой, развитием человеческого капитала, региональным развитием, международным сотрудничеством, проблемами законодательства и т. п.

Проведенный анализ показывает, что необходимо расширять сферу деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Ука-

жем несколько направлений деятельности, которые, на наш взгляд, могли бы стать первыми шагами на этом пути.

1. Включение в число приоритетных еще одного направления: «Совершенствование организационных и производственных технологий». Для его разработки и реализации соответствующих проектов целесообразно привлечь ассоциации бизнеса, Фонд развития промышленности и другие институты развития.
2. Совершенствование скользящего трехлетнего программного бюджетирования, реализуемого совместно с Минфином и предусматривающего ежегодную корректировку трехлетнего бюджета; обоснование предлагаемого распределения средств между статьями на основе отбора наиболее эффективной системы проектов. Должны быть предусмотрены различные формы государственной поддержки запланированных проектов, однако, как правило, участие государства не должно быть доминирующим. Доля бюджетных средств, расходуемых на поддержку планов и состав планируемых показателей, также, как и функции ФАР должны сокращаться по мере сближения России с передовыми странами по уровню технологий.
3. Подготовка специалистов по современным методам планирования.

7.3. Создание информационной базы национального планирования, включая разработку и обновление общероссийской и региональных матриц социальных счетов

Для решения трех указанных ранее задач необходимо наладить взаимодействие системы Росстата, университетов и академических институтов [121].

Есть институты другого типа – институты догоняющего развития (ИДР), – которые использовались успешными странами для того, чтобы осуществить рывок. Рассмотрим наиболее важные из них.

Прежде всего, речь идет о модернизации административного управления. Какую бы мы страну ни взяли, во главе всегда стояла команда единомышленников, которая осуществляла тесный союз с бизнесом и обществом. Назначение высших администраторов, исходя из задач обеспечения роста, а не из соображений лояльнос-

ти, и относительная региональная децентрализация – вот основные принципы качественного административного управления. Далее, всюду существовало то, что можно условно назвать федеральным агентством развития. Это агентство, ответственное одновременно и за реализацию индикативных планов, и за проведение реформ. Иногда эту роль играло министерство экономики, как, скажем, MITI в Японии. Но во многих странах – и в нынешнем Китае, и в нынешней Малайзии, и во многих других было создано самостоятельное агентство, которое подчинялось непосредственно главе правительства. Оно реализовывало основные стратегические цели и осуществляло согласование стратегии со среднесрочными планами. Почему это необходимо? Потому что если над всеми министерствами не стоит какой-то координирующий орган, то управление превращается в перетягивание каната, которое мы, кстати говоря, и наблюдаем: Минэкономразвития, Минфин и Центральный Банк никак не могут договориться друг с другом, поскольку каждый преследует свои ведомственные интересы [122].

В этом смысле примечательно замечание академика Виктора Полтеровича о желательности создания Агентства экономического развития – квазисиловой структуры, специализирующейся на «индикативном планировании» и имеющей власть над министерствами. Автор ссылается на опыт СССР (в котором «институтами, обеспечивающими согласованность методами принуждения» объявлены Госплан и Госкомитет по науке и технике СССР), Южной Кореи, Малайзии и КНР. Эксперты ЦСР вопрос о «министерстве реформ», ранее поднимавшийся главой Сбербанка Германом Грефом, не обсуждают [123].

7.4. Потенциал применения в российской практике стратегического планирования положительного опыта экономически развитых стран

Мировой опыт и, в частности, опыт стран Европейского союза, в области стратегического планирования позволяет выделить некоторые значительные различия в лучших зарубежных практиках осуществления стратегического планирования и текущего российского состояния в этой области. Основные отличия заключаются в организации разработки и реализации уже принятых планов. Подробно эти различия рассмотрены ранее в таблице 14.

Раздел II

Стоит отметить, что основное распределение задач развития государства согласно российской практике включает их делегирование основным государственным структурам, таким, как Министерства, государственные корпорации, фонды и другие. Если, с одной стороны, подобное распределение приводит к созданию и реализации множественных планов и различных программ развития, часть из которых не взаимосвязаны. С иной стороны подобное делегирование задач приводит к тому, что субъекты, ответственные за их исполнение, имеют нередко различные исходные данные, что несет за собой отсутствие согласованности как среди документов планирования, так и мер проводимой социально-экономической политики. Также при этом стандартные процедуры оценки реализации планов и программ, содержащие также вопросы рационального использования средств государственного бюджета, снижают обязательность исполнения целевых установок поставленных задач.

Таким образом, основные проблемы в действующей системе стратегического планирования в России сосредоточены в институциональной сфере, что свидетельствует о первостепенной значимости ее модернизации. Исходя из того, что данная задача имеет долгосрочный характер, а необходимость реализации некоторых задач требует решения в ближайшей перспективе, следует принять ряд значимых мер и действий в краткосрочном периоде, которые могли бы уже сейчас поспособствовать улучшению текущих институциональных условий.

В качестве подобных мер можно предложить следующие:

- Учреждение нового государственного института (например, агентства), отвечающего за подготовку документов стратегического планирования.
- Формирование благоприятных условий для диалога участников бизнеса и экспертов в рамках обсуждения подготовки нормативных документов стратегического развития на начальном этапе.
- Повышение транспарентности отчетности о ходе выполнения поставленных целей и задач в рамках стратегического планирования.
- Усовершенствование программ подготовки основных планов по реализации фискальной и денежно-кредитной политикам, в том числе с учетом их взаимной согласованности.

Первоочередной задачей, требующей незамедлительного решения, является создание профильного института, отвечающего за подготовку, согласование документов стратегического планирования, а также контроль над реализацией поставленных целей и задач. Необходимость наличия подобной структуры заключается в обязательности мониторинга процессов по разработке стратегических документов и их применения органами исполнительной власти [124].

Также возникает необходимость создания проблемных, отраслевых и сводных отделов в структуре нового института по стратегическому планированию с обязательным разделением зон ответственности: анализ социально-экономического развития, разработка программ и стратегий с методами улучшения текущей ситуации и подготовка прогнозных вариантов развития.

В процессе формирования института необходимо создание таких условий деятельности, при которых возможна гибкость решения задач в ходе возникающих проблем, отклонений от действующей системы развития страны. Также не менее значимым является вопрос наличия совещательных подразделений (советы, комиссии) для обсуждения и изменения, согласованных заинтересованными сторонами, программ и стратегий. При этом процесс одобрения проектов программ должен иметь интерактивный, формальный характер.

Для того, чтобы подобный профильный орган мог применять доверенные полномочия, необходимо наличие у него соответствующего положения в действующей системе исполнительной власти и подконтрольного подчинения первому лицу государства. Кроме того, значимым представляется его главенствующая позиция по сравнению с Министерством финансов РФ, ответственного за разработку и реализацию бюджетно-налоговой политики и федерального бюджета как основного источника финансирования государственных программ.

Следующая, не менее важная задача по созданию условий полноценного участия представителей бизнеса и экспертного сообщества в обсуждении проектов программ и стратегий стратегического планирования может быть решена путем закрепления обязанности органов исполнительной власти привлекать вышеуказанных лиц к обсуждению вопросов по предполагаемым программам стратегического планирования.

Иными словами, неотлагательным условием утверждения основных документов по стратегическому планированию должно стать

Раздел II

вынесение материалов на общественное обсуждение, проводимое с участием комиссий, включающих представителей органов власти, бизнеса и экспертного сообщества. Данные комиссии должны проводить анализ технического задания на подготовку документации по стратегическому планированию, разработанных документов первой и последней редакции, предшествующей финальному утверждению материалов главой государства. При этом официальное заключение комиссии должно стать обязательным требованием согласования документов и их применение в действие.

Наличие инструмента транспарентности отчетности о ходе решения поставленных целей и задач в рамках стратегического планирования возможно в случае законодательного утверждения, например, в ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» и иных нормативно-правовых актах, обязанности органов исполнительной власти открытой публикации разработанных материалов по стратегическому планированию, в том числе своевременное оповещение о внесении изменений и отчетах об этапах их реализации.

Публикуемые документы должны включать в себя информацию о целевых показателях и фактических результатах. Также наличие детального списка основных мероприятий, заявленных в документах стратегического планирования, по каждому направлению деятельности, должно быть в открытом доступе с выделением текущего этапа их реализации. В случае отсутствия информации по какому-либо направлению или этапу мероприятия должен быть предоставлен официальный комментарий, либо же трактоваться как неисполнение.

Усовершенствование программ подготовки основных планов по реализации фискальной и денежно-кредитной политикам должно способствовать достижению утвержденных ранее целей и задач в рамках стратегического планирования. Вариантом решения данного вопроса может стать законодательное утверждение документов Министерств, Банка России и др., затрагивающих вопросы вышеуказанных сфер деятельности, как информации, имеющей отношение к стратегическому планированию и обязательное ее рассмотрение в ходе вынесения вопросов на обсуждение комиссией по стратегическому планированию и одобрения органами власти.

Говоря о применении в российской практике стратегического планирования опыта Малайзии, следует отметить три ключевых момента: Первое – необходимо принять, что уровень применения опыта Малайзии – это уровень регионального управления и управ-

ления отрасли. Второе – на региональном и отраслевом уровне необходимо применить такой механизм внедрения, чтобы он не оставил работу уже существующего механизма государственного управления, а только его дополнял и способствовал эволюционному развитию системы государственного управления. Третье – на региональном и отраслевом уровнях производится реализация государственных проектов и программ, которые требуют эффективного проектного управления.

Опыт Малайзии может быть применен для проектного управления реализацией государственных проектов и программ, а также для решения вопросов управления регионом и отраслью.

В рамках опыта Малайзии, возможна организация рабочих групп (лабораторий) из уполномоченных представителей министерств, ведомств, бизнеса, научного сообщества, общественности. Рабочая группа создается на срок до 3-х месяцев и подчиняется только руководству Министерства или главе региона. В рамках рабочих групп в режиме «мозгового штурма» будут выделяться конкретные проблемы отраслей народного хозяйствования и/или региона. Результатом работы таких групп должны стать конкретные сформулированные проблемы, определены организации входящие в зону влияния проблемы.

Выявленные проблемы и причастные организации должны пройти процедуру одобрения общественностью. Для этого достаточно организовать «день открытых дверей», в рамках которых провести круглые столы по обсуждению и одобрению результатов работы рабочих групп.

Далее, опять же на срок до 3 месяцев создаются новые рабочие группы из организаций, выявленных на этапе формулирования проблемы. Каждая новая рабочая группа должна разработать дорожную карту решения проблемы. Помимо дорожной карты должны быть разработаны ключевые показатели эффективности по каждому пункту дорожной карты.

Дорожные карты должны пройти процедуру одобрения общественностью. Для этого опять организуется «день открытых дверей», в рамках которого проводятся круглые столы по обсуждению и одобрению результатов работы рабочих групп.

Разработанные, обсужденные и утвержденные дорожные карты должны приняты к исполнению чиновниками соответствующих ведомств и регионов. Механизм принятия дорожной карты к ис-

Раздел II

полнению должен быть разработан применительно к российской практике. В Малайзии для этого применяются министерские карты бальных оценок. В Малайзии кабинет министров каждые полгода получает от премьер-министра оценочные карты, и PEMANDU отвечает за ведение этой системы оценки. Это механизм, обеспечивающий, что премьер-министр и его министры постоянно согласуют свои действия между собой, что позволяет избежать несогласованности и противоречивости в действиях кабинета.

Деятельность рабочих групп может быть организована в рамках деятельности аппарата главы региона или руководства соответствующих министерств. Для работы групп можно использовать ситуационные центры, созданные при главах регионов и министерствах.

Предлагаемый подход обеспечивает полноценное участия бизнес-сообщества и экспертного сообщества в обсуждении документов как региональных и отраслевых, так и стратегического планирования, при этом осуществляется закрепление обязанности органов власти, как федерального (для отраслей), так и регионального уровней, привлекать бизнес и экспертное сообщество к обсуждению готовящихся планов и программ уже на ранних стадиях их подготовки. Обязательным условием утверждения документов становится прохождение этим документом формализованной процедуры общественного обсуждения. В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегическое планирование представляет собой регламентируемую законодательством Российской Федерации деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с участием профессиональных союзов и объединений работодателей, общественных, научных и иных организаций по государственному прогнозированию, программно-целевому и территориальному планированию, а также мониторингу реализации документов государственного стратегического планирования, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и укрепления национальной безопасности [125].

Соблюдается требование о том, что общественные обсуждения должны проводиться на базе специальных «экспертных» комиссий, в состав которых должны входить представители госорганов, бизнеса и экспертного сообщества. Эти обсуждения должны происходить

Применение в российской практике опыта развитых стран

на стадии обсуждения технического задания на разработку документа стратегического планирования, на стадии обсуждения проекта документа и на стадии, предшествующей утверждению документа правительством или президентом. При этом наличие заключения «экспертных» комиссий должно быть обязательным условием официального утверждения документа.

Формирование прозрачного механизма отчетности о ходе реализации поставленных стратегических целей и задач целесообразно в виде установления обязанности государственных органов по открытой публикации подготовленных документов, а также вносимых в них изменений и отчетности о ходе их реализации.

Глава 8

ГАРМОНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССНЫХ МОДЕЛЕЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО, ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

8.1. Методологические основания гармонизации процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования

Гармонизация процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования является для современного стратегического управления в Российской Федерации одной из сложнейших задач в методологическом, методическом, организационном, управленческом, правовом, кадровом и других аспектах. Предельно высокий уровень сложности данной задачи определяется многими факторами, которые можно объединить в три основных блока причинных основания: а) отсутствие в стране на протяжении жизни целого поколения (более 25 лет) постоянной практики стратегического и проектного (программного) типов управления со всеми вытекающими отсюда научно-теоретическими, методическими, кадровыми, практическими провалами, разрушением системы и отсутствием опыта бюджетно-финансовых согласований таких типов управления, б) попытка различных уровней государственного (федерального, регионального, муниципального), отраслевого, производственного управления в соответствии с новой нормативной правовой базой Российской Федерации и политическими установками руководства страны в сжатые сроки имеющимися силами и средствами создать собственные системы стратегического и проектного управления в собственных интересах, в) разрушение научной и науч-

но-методической базы, достаточной научной инфраструктуры и кадрового обеспечения для решения данного комплекса задач и потому отсутствие научного обеспечения и главное – таких разработок (что к тому же закреплено в действующей нормативной правовой базе) где наука и научные организации отсутствуют как субъекты разработки и внедрения таких методов управления.

Если в отношении каких-либо аспектов данные утверждения носят отвлеченный характер, то в отношении разработки и гармонизации процессных моделей все указанное имеет исключительно практический, прикладной характер. Первый причинный блок определяет отсутствие сложившихся и отработанных связей, научно-методических разработок, кадров, нормативной правовой базы. Второй причинный блок несет в себе сочетание заданных высоких темпов создания такой системы на всех уровнях, стремление либо проводить собственные интересы, либо камуфлировать невозможность создания такой системы на том или ином уровне (тем или иным органом) формальным подходом, либо созданием его симулякра. Третий причинный блок определяется сочетанием объективного отсутствия достаточного научного обеспечения в деятельности многих субъектов управления, различием и хаотичностью существующих научных и идейных подходов, а также активным противодействием вовлечения науки в дело стратегического управления и бюджетного планирования со стороны значительной части субъектов управления, ошибочно полагающих, что они теряют при этом часть властных полномочий [126].

Для разрешения данного блока проблем и решения поставленной задачи на основе научного подхода для начала необходимо определиться с методологической платформой разработки предложений по гармонизации процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования.

Научно-методологические принципы, предлагаемые в качестве основы стратегического планирования, в современной науке в целом сложилась и несмотря на различия в аспектах и деталях, известна и обобщена [127, 128, 129, 130, 131].

Разработка должна базироваться на следующих основаниях:

- комплексный подход как сочетание нормативного правового, организационного, управленческого, информационного (включая опыт информационного бизнес-администрирования), кадрового и других;

Раздел II

- **объектовый подход** как ориентация на системность объектов управления, каковыми являются реальные экономические объекты федерального, регионального и муниципального, отраслевого уровней и хозяйствующие объекты, тем самым наличие и необходимость ориентации на различные организованные взаимосвязи и взаимодействия, а также объектовый подход к пониманию процессов, позволяющий полагать каждый тип процесса как самостоятельный, имеющий общие и особенные черты в отношении других типов процессов как типов объектов;
- **витальный подход** как признание наличия у различных объектов на разных уровнях организации собственных интересов и целей для обеспечения эффективного функционирования и развития, необходимость сочетания и баланса интересов различных объектов управления, а также партнерства для достижения единых целей;
- ориентация на использование и сочетание научного, экспертного и передового практического опыта, критический анализ и поиск эффективных сочетаемых компонентов отечественных и зарубежных научных разработок, и практического опыта для обеспечения адаптации (применимости) в национальной экономической модели России;
- необходимость сочетания человеческого разума и информационных автоматизированных систем (интеллектуальных систем) для практического решения задачи гармонизации процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования.

Основываясь на данной общей методологической платформе, обозначим методологическую позицию в отношении процессных моделей различных типов управления и планирования. Собственно, процесс в процессной модели – это структурированная последовательность (совокупность) действий для достижения конкретной цели.

Абстрактные алгоритмы процессных моделей различного типа таковы.

Процессная модель стратегического управления

Стратегическое управление – это управление объектом (процессом) исходя из задачи достижения некоторой удаленной во времени це-

ли, такой цели, которая предполагает наличие осмысленного образа нового состояния объекта или процесса (его идеального плана-образа).

Исходя из алгоритма выработки и реализации управленческого решения стратегического типа [132], процессная модель стратегического управления такова: постановка и формулировка цели (формирование плана-образа объекта в удаленном состоянии) — анализ состояния объекта на предмет возможности достижения цели, соотнесение целей и ресурсов (человеческих, материальных, финансовых, идеологических, информационных), корректировка целей с учетом ресурсов — разработка способов достижения цели — разработка государственной политики — разработка государственной программы (проекта) соответствующего уровня госуправления (федеральный, региональный) — разработка пакета нормативных правовых документов, регламентирующих деятельность и ответственность коллективов исполнителей, «правила игры» в рамках данных проектов — создание органа управления программой — разработка механизмов, создание инфраструктуры и институтов для реализации программы — реализация программы — контроль исполнения — корректировка. Программа (проект) может и должен включать в себя множество взаимоувязанных подпрограмм (проектов второго уровня). «Суть программно-целевого метода укладывается в простую формулу соблюдения логики, выражаемой формулой „цели—пути—средства—ресурсы“... необходимо определить круг мер, действий, ведущих к цели, и набор средств, необходимых для проведения целенаправленных мероприятий» [133, с. 4].

Субъекты: лица, принимающие стратегические решения (ЛСПР) [134, с. 36–52]; лица, принимающие решения (ЛПР); научные, экспертные и проектировочные организации; уполномоченные представители организаций-участников исполнения программы; представительные органы государственной власти соответствующего уровня; компетентные общественные организации.

Технология разработки решения стратегического управления: рабочие совещания, прикладные научные исследования, экспертные работы, предпроектные и проектные разработки.

Институты и инфраструктуры: рабочие группы; администрация программы (проекта), единая информационная система проекта, фонды или системы финансирования, организации-исполнители, контрольные группы исполнения проекта.

Процессная модель проектного управления

Существуют проекты и соответствующие им процессные модели двух типов – оперативного и стратегического управления. Проекты стратегического управления реализуются в рамках стратегического управления (см. выше). Проекты в системе оперативного управления имеют иную логику и, соответственно, иную процессную модель.

Оперативное (тактическое) управление – это управление, которое имеет цель реагировать на возникшую ситуацию (проблему) для ее эффективного использования либо нейтрализации и решать текущие задачи (ситуационное реагирование).

Исходя из алгоритма выработки и реализации управленческого решения оперативного типа [135], процессная модель проектного управления оперативного типа такова: обнаружение проблемы – анализ проблемы и ситуации, относящейся к проблеме, определение того, как будут развиваться события при сохранении существующих тенденций и без активного вмешательства – составление плана принятия решения – определение исполнителей каждого из объектов и этапов – определение информационных, временных, финансовых, организационных и прочих ресурсных ограничений – формирование альтернативных вариантов решения проблемы – прогноз относительно последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы – определение целей субъекта принятия решения и выбор наилучшего варианта решения с учетом ресурсов – исполнение решения – анализ реакции на решения (обратная связь, мониторинг ситуации) – коррекция решения в ходе реализации.

Субъекты: лица, принимающие решения (ЛПР); научные, экспертные и проектировочные организации; уполномоченные представители организаций-участников исполнения программы; органы исполнительной власти соответствующего уровня; представительные органы государственной власти соответствующего уровня; компетентные общественные организации.

Технология выработки проектного решения: рабочие совещания, научные исследования, экспертные работы, предпроектные разработки, административно-аппаратные проработки.

Институты и инфраструктуры: рабочие группы; ситуационные центры; администрация проекта; единая информационная система проекта; система финансирования проекта; исполнители; контрольные группы исполнения проекта.

Процессная модель бюджетного планирования

Процессная модель бюджетного планирования такова: определение (прогноз) объема бюджетных средств (дохода бюджета) — определение объемов финансирования по расходным статьям бюджета — согласование объемов расходов с субъектами бюджетного планирования — поиск резервов поступления средств в бюджет — определение возможностей использования внебюджетных средств для наполнения бюджета — исполнение бюджета — контроль исполнения бюджета.

Субъекты: органы исполнительной власти соответствующего уровня; представительные органы государственной власти соответствующего уровня; организации и предприятия по исполнению бюджета; организации по контролю расходования бюджетных средств.

Технология выработки и осуществления: рабочие совещания, экспертные работы, консультации между субъектами бюджетного планирования.

Институты и инфраструктуры: рабочие группы; совещательные группы; исполнители; контрольные органы исполнения бюджета.

Гармонизация должна одновременно полагаться целью согласования («цель — гармония процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования») и одновременно совокупностью действий, инструментов, механизмов, процедур и институтов для достижения гармонии как цели осуществления гармонизации. Гармонизация процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования как цель предполагает следующие результаты: исключение противоречий в решениях органов управления, основывающихся на различных подходах; согласование (координация) решений различными органами управления различного уровня; непротиворечивость методологических платформ и научно-методического обеспечения различных типов управления; минимизация повторов и дублирований в расходовании материальных и человеческих ресурсов в обеспечении достижения некоторой цели.

Для достижения гармонии необходим выбор целей гармонизации — что одно и то же — оснований для гармонизации, поскольку гармонизация процессных моделей может осуществляться по разным основаниям и для различных целей. Соответственно, различными будут инструменты, механизмы, процедуры и институты для до-

Раздел II

стижения целей гармонизации. Такими различными основаниями и типами гармонизации являются гармонизация:

- по целям разных процессов;
- по интересам объектов управления (проектирования, планирования);
- по содержанию процессов;
- по алгоритмам, методикам и отдельным их аспектам в разных процессных моделях;
- по информационным ресурсам;
- по аппаратно-программным комплексам;
- по субъектам исполнения;
- по запросам;
- по времени исполнения.

Приведем некоторые понятные примеры проблемного характера гармонизации: Гармонизация автоматизированных информационных систем, тогда как они настроены на разные задачи. Гармонизация в интересах федерального центра – и гармонизация в интересах регионов – разные вещи. И так далее.

Важно отметить и то, что не все разновидности гармонизации сочетаются однозначно в одном варианте гармонизирующего комплекса, а некоторые основания противоречат другим и могут их исключать. Поэтому вопрос о гармонизации – это самостоятельный вопрос следующей архитектуры: «что, с чем, для какой цели, на каком удалении во времени должно быть гармонизировано». Без конкретного ответа на этот вопрос конкретная процедура гармонизации осуществлена быть не может.

Все это распространяется и на гармонизацию процессных моделей. Она может осуществляться для разных целей:

- минимизация расходных статей национального бюджета;
- оптимизация национального бюджета;
- повышение эффективности исполнения проектов и программ;
- повышение экономического уровня регионов;
- повышение уровня обеспечения национальной безопасности;
- осуществление научно-технического развития и т. д.

Как показывает теория, отечественная и мировая практика, гармонизация процессных моделей указанных различных типов процессов не может осуществляться отвлеченно, особенно на уровне дефор-

мации алгоритмов данных типов процессных моделей. Алгоритмы процессных моделей являются их константой. Гармонизация процессных моделей осуществляется лишь в непосредственной практике управления посредством взаимодействия субъектов процессных моделей и согласования их интересов. В этой связи базовым для гармонизации различных моделей управления является осмысление организационно-управленческой системы и практики управления в Российской Федерации в контексте исследуемых процессных моделей, поскольку именно и только в регулировании конкретных элементов этой практики скрываются механизмы повышения эффективности гармонизации данных процессных моделей.

Существует лишь два пути гармонизации: 1) основной механизм гармонизации в практике управления – согласование интересов, координация и взаимодействие заинтересованных сторон, 2) пересмотр, а затем политическое и нормативное закрепление пропорций, полномочий, характера и принципов взаимоотношений между стратегическим, проектным управлением и бюджетным планированием.

8.2. Организационно-управленческая система и практика управления в Российской Федерации в контексте процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования

В отечественной научной литературе достаточно полно и аутентично исследовано современное состояние организационно-управленческой системы и практика управления в современной Российской Федерации, всесторонне изучен опыт всех стран. Кратко резюмируем результаты в некоторых принципиальных аспектах для того, чтобы определить существующий комплекс проблем дисгармонии во взаимодействии различных типов процессных моделей (стратегического, проектного управления и бюджетного планирования).

1. Современная Россия, как и всякая страна мира, имеет собственную национальную экономическую модель, которая несет в себе как общие для экономических моделей других стран, так и специфические черты – это широко обсуждено в научной литературе и в понимании этого достигнут некоторый консенсус [136]. Важной специфической чертой российской модели является сочетание высокой степени «концентрации компетенционных полномочий в одном центре», «монархизма», «авторитаризма и централизма»,

Раздел II

«дисбаланса принципа разделения властей» [137], с одной стороны, и широкого разнообразия имеющихся и полученных от центра разными регионами страны возможностей и полномочий в экономике и управлении – с другой. Это сказывается на формировании экономической политики различных регионов, их отношениями с федеральным центром (множество моделей взаимодействия центр-регион), на характере и формах горизонтального межрегионального и межмуниципального сотрудничества, их стратегий, механизмов, инфраструктур и программ [138, с. 32–46], на характере управления и финансирования, сочетании стратегического, проектного управления и бюджетного планирования. Кроме того, различные регионы страны имеют разные возможности и стратегии, а также риски и угрозы [139]. В целом в стране множество уполномоченных законом субъектов стратегического управления различного уровня [140]. В этой связи в настоящее время разрабатываются и реализуются самые разнообразные стратегии и сосуществуют различные подходы к стратегированию и разные организационные формы региональных стратегий. В России сосуществует три подхода к формированию стратегии регионального развития – отраслевой подход, проблемно-ориентированный подход, территориальный подход [141]. По результатам проведенных исследований «доминирующим подходом к формированию стратегий социально-экономического развития регионов в России является отраслевой подход (данному подходу соответствует 58% региональных стратегий), далее следуют территориальный (41%) и проблемно-ориентированный подход (1%)» и при этом «анализ содержания региональных стратегий показывает, что регионов, в стратегических документах которых есть логически выдержанное структурирование и формализация испытываемых ими проблем, крайне мало – около 12%» [142]. В России на сегодня «нет сквозного законодательного обеспечения взаимоотношений федеральных, региональных и муниципальных органов управления в сфере стратегического планирования, инвестиционной активности, формирования комплексной инфраструктуры сотрудничества регионов и муниципалитетов» [138, с. 94–95].

Все это отражается на состоянии и характере осуществления и взаимодействия процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования, перспективах их гармонизации, как в интересах федерального центра, так и в интересах каждого конкретного региона.

Сложившаяся в России экономическая модель имеет плюсы и минусы для регулирования отношений между разными типами процессных моделей управления, внутренне противоречива по отношению к различным процессным моделям. С одной стороны, вертикаль власти ведет к чрезмерной централизации, с другой – эта централизации во многом архаична и не дает возможности подхода к регулированию национальной экономики как единого целостного организма, тем более, к превращению государства в «бизнес-модель» [143].

С одной стороны, эта модель управления снижает потенциал реагирования на инновационное развитие экономики, даже на либерально-экономическую «новую нормальность» с ее ориентиром на быстрые предприятия, инновационные модели, модели «короткого цикла» и «короткого производства» [144], с другой – сама ориентирована практически исключительно на финансирование краткосрочных проектов.

2. В современной России существует в той или иной степени отлаженная модель краткосрочного бюджетного планирования, одновременно очень слабо представлен опыт проектного управления (осуществляемого лишь применительно к исключительным объектам с «ручным управлением») и полностью отсутствует опыт стратегического управления в масштабах региона и страны в целом, отсутствуют и необходимые для этого институты, инфраструктуры, кадры. Лишь на отдельных предприятиях и в отраслях начинают разрабатываться современные модели стратегического управления [150, 151]. Это означает, что, с одной стороны, процессные модели проектного управления и стратегического управления на федеральном, региональном и тем более муниципальном уровнях необходимо создавать практически «с нуля», с другой – в силу политической воли и принятых законов, и указов в сфере стратегического планирования, обеспечения национальной безопасности, развития отраслей, создавать в сжатые сроки. Это приводит к несогласованности, массовой хаотичности, наличию множества концептуальных, методических и практических различий в принимаемых стратегических документах и т. д. Наряду с рождением и апробацией новых, возможно эффективных, моделей организации и управления экономикой, нет опыта оценки и отбора, направленного поиска сочетания различных типов процессных моделей управления. Тем не менее, можно уверенно констатировать, что в России в практику управления постепенно возвращается понимание того, что стратегическое плани-

рование социально-экономического развития – «это новая, формирующаяся классика управленческой деятельности», которая должна и будет востребована на всех уровнях управления [152].

3. В истории СССР-России был объемный и успешный опыт стратегического управления страной в первой половине XX в. Поскольку практика стратегического управления в России по разным (известным и неизвестным) причинам во второй половине XX постепенно прекращена, прекращены и научные разработки в этой сфере. Сохранились лишь отдельные «островки» научной мысли, которые сохранили это знание в виде книг и в начале XXI в. были отражены в нескольких значимых публикациях [133, 153, 155, 156, 157, 158], хотя все современные методы стратегического управления, включая планирование, известны специалистам, хорошо проанализированы, выявлены преимущества и недостатки каждого из них [128, с. 958–967]. В итоге можно констатировать, что это знание не утрачено полностью и есть понимание современного развития проектного и стратегического управления в мире. Современное стратегическое управление включает в себя прогнозирование, целеполагание, проектирование, программирование, планирование, контроль. Результатом научно-прикладной проработки и инструментом для управленческого действия стратегического типа является целевая программа, которая «понимается как документально оформленная, публично объявленная совокупность целеориентированных, намеченных к планомерному проведению, согласованных между собой по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени, обеспеченных исполнителями и ресурсами мероприятий социального, научно-технического, производственно-технологического, природоохранного, оборонного характера, направленных на решение настоятельных проблем существования, жизнеобеспечения, развития, требующих концентрации, сосредоточения усилий и средств для достижения поставленных целей. В зарубежной литературе социально-экономические программы часто называют проектами (инвестиционными, инновационными проектами), тогда как в российских изданиях исторически закрепилось название «целевая комплексная программа», «социально-экономическая программа», «национальный проект» [133, с. 5].

4. Реализация политической воли руководства страны, закрепленная в ряде нормативных правовых актов, начала реализовываться путем формирования большого числа нормативно закрепленных

документов стратегического уровня планирования различного вида и назначения. Начинается стандартизация документов на уровне методик разработки, формы и содержания. При этом в условиях отсутствия научных и экспертных структур пока множество документов по своему содержанию можно лишь условно отнести к документам стратегического управления, кроме того, многие из них пока формальны, а подготовка некоторых вообще была сорвана (как это было с Прогнозом социально-экономического развития страны в 2017 г., который был отправлен на переработку).

Сложившаяся реальность порождает целый комплекс проблем, все шире исследуемых научным сообществом. Этот комплекс проблем, известный специалистам, тщательно и системно проработан О. И. Бабиной. В ее работе на основе обобщения большое число научных исследований на примере анализа стратегического планирования на мезоуровне (уровне регионов) раскрывается практически полный перечень проблем и путей их решения [128, с. 960–963]. Сами проблемы имеют разные основания: «1) обусловленные недостаточным уровнем методического обеспечения; 2) связанные с учетом макроэкономических показателей в плановой деятельности и агрегированностью других показателей; 3) связанные с разрозненностью планов на разных уровнях власти; 4) связанные с проведением стратегического планирования на безальтернативной основе; 5) связанные с отсутствием стратегических представлений по отношению к будущему состоянию и развитию региона; 6) связанные с формальным подходом к стратегическому планированию; 7) проблемы планирования, связанные с кадрами» и на этой основе проводится их анализ. Нужно согласиться, что «названные проблемы существенно снижают эффективность и результативность процесса стратегического планирования, нарушают связи между документами, а также препятствуют их согласованию различными участниками взаимодействия. Кроме того, обзор документов стратегического планирования в России показал, что в системе регионального стратегического планирования существуют серьезные недостатки, связанные с организацией привлечения внешних экспертов и общественных обсуждений, мониторинга и контроля. В результате сохраняется высокий риск того, что разработанные документы стратегического планирования имеют формальный характер» [128, с. 963].

8.3. Механизмы гармонизации процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования

Мировая практика и совокупность научных исследований однозначно доказывает, что гармонизация процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования, в том числе в России, должна одновременно осуществляться по нескольким направлениям:

- гармонизация интересов и целей разных объектов и субъектов управления на различных горизонтах планирования;
- гармонизация пропорций, полномочий, характера и принципов взаимоотношений между стратегическим, проектным управлением и бюджетным планированием, гармонизации взаимоотношений соответствующих им процессных моделей в интересах каждого конкретного объекта и субъекта управления;
- гармонизация методик, лежащих в основании стратегического, проектного управления и бюджетного планирования;
- гармонизация институтов и субъектов-исполнителей;
- гармонизация инфраструктур, информационных ресурсов, аппаратно-программных комплексов.

Опыт зарубежных стран показывает, что развиваются все более сложные формы межрегиональной экономической интеграции, включая экономическое и пространственное планирование, создание совместных банков развития, совместных НИОКР и т. д. [160]. Опираясь на результаты глубокого и всестороннего исследования межрегиональных и межмуниципальных связей в экономике Российской Федерации [138, с. 226], приведем важнейшие практически механизмы осуществления связей и координации различных объектов управления, сложившиеся в управленческой практике страны, которые могут и должны быть основанием для осуществления гармонизации процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования. Гармонизация интересов объектов управления осуществляется посредством использования и сочетания в разных комбинациях следующих механизмов:

- рабочие группы (в том числе по урегулированию процессных моделей и алгоритмов);
- объединенные проекты;

Гармонизация процессных моделей планирования

- осуществление самостоятельного администрирования проектов, в которых необходимо осуществление гармонизации, формирование специализированных управленческих структур и институтов координации;
- разведение функций управления – оперативного и стратегического по крайней мере;
- совершенствование существующего нормативного правового обеспечения и создание нового под задачу гармонизации, в том числе массива договоров и соглашений между участниками процесса гармонизации;
- научное обеспечение управления.

Детализация гармонизации отношений между регионами как объектами управления многообразна: это может быть взаимодействие в сфере финансов и кредита; сотрудничество в сфере научно-технической деятельности и инноваций; взаимодействие в сфере инвестиционной деятельности; экономические формы совместного освоения и использования природных ресурсов; формы территориального перераспределения и использования трудовых ресурсов; организация и экономические формы совместного формирования и использования информационных систем; сотрудничество в сфере развития инфраструктуры межрегиональных связей (транспорт, энергетика и т. д.); сотрудничество в сфере развития инфраструктуры межрегиональных связей (транспорт, энергетика, трубопроводный транспорт и т. д.) [161]. Понятно, что в каждом отношении необходимы собственные подходы к гармонизации процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования.

Возможные формы и механизмы сотрудничества между объектами управления, работающие в российской практике, также разнообразны [138, с. 31–43], разнообразны и инфраструктурные компоненты [162].

Одновременно в России методом проб и ошибок сложилось множество институтов координации:

- структуры, созданные федеральными органами исполнительной власти: административные аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; общественные советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах;

Раздел II

- структуры, образованные региональными органами исполнительной власти: межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ;
- объединенные органы администраций субъектов Российской Федерации (объединенная коллегия органов управления Москвы и Московской области, Совет губернаторов Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов);
- структуры, созданные региональными органами законодательной власти;
- структуры, созданные предпринимательским сообществом, иными общественными объединениями [138, с. 97–98].

При этом координация межрегиональных и межмуниципальных экономических связей выступает, в таком случае, в качестве одного из механизмов обеспечения, достижения консолидации или конвергенции. Координация межрегиональных и межмуниципальных экономических связей – осознанное упорядочение, согласование целей, форм и механизмов деятельности участников межрегиональных и межмуниципальных экономических взаимодействий, направленное на улучшение конечного результата этих взаимодействий.

Институты координации межрегиональных и межмуниципальных экономических связей – организационные структуры (государственные органы, муниципальные органы, общественные организации), осуществляющие функции координации, а также договора, соглашения и контракты участников межрегиональных и межмуниципальных экономических связей, нормативно-законодательная база этой деятельности [138, с. 148]. В Приложении к работе приводится Модельный закон о межрегиональном сотрудничестве [138, с. 210–225].

Организационная структура управления проектной деятельностью должна состоять из постоянных органов управления, формируемые в целях реализации проектов, программ, структуры обеспечивающие и вспомогательные.

Постоянные органы управления: Федеральный проектный офис, ведомственные координационные органы, проектные офисы (ведомственные проектные офисы).

Структуры формируемые в целях реализации проектов, программ: кураторы, проектные комитеты, функциональные заказ-

чики проектов, программ, старшие должностные лица проектов, программ), руководители проектов, программ, администраторы проектов, программ, руководители рабочих органов проектов, программ, рабочие органы проектов, программ, участники проекта, программы.

Структуры обеспечивающие и вспомогательные: общественно деловые советы, экспертные группы, центр компетенций проектного управления.

Основными задачами постоянных органов управления проектной деятельностью должна быть подготовка предложений Президенту, Правительству РФ по приоритетным направлениям развития; определение ключевых параметров для формирования перечня приоритетных проектов и программ; координация деятельности органов власти и организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных проектов и программ; анализ и оценка реализации приоритетных проектов и программ; организация мониторинга достижения целей, приоритетных направлений и показателей по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации.

Подготовка проектных предложений может осуществляться федеральными органами исполнительной власти, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями. Для реализации этих проектных предложений создаются рабочие группы, организующие экспертно-аналитические мероприятия, проектную документацию, разрабатывающие паспорт проекта. Главными задачами федерального проектного офиса является подготовка предложений Президенту, Правительству РФ по приоритетным направлениям развития; определение ключевых параметров для формирования перечня приоритетных проектов и программ, координация деятельности органов власти и организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных проектов и программ.

Главными задачами функционального заказчика является процесс согласования проекта между различными уровнями государственной власти и федеральным проектным офисом.

Главными задачами проектного комитета является: разработка и внедрение НПА и Методической документации по проектному управлению; организация инициации, планирования, реализации, управления изменениями; внедрение, поддержка и развитие

АИС; внедрение, поддержка и развитие системы мотивации; организация обучения проектному управлению; организация работы органа, обеспечивающего координацию планирования, реализации проектов, программ, достижения вех и показателей, контроль проектной деятельности; организация мониторинга, анализ реализации пилотного проекта, предоставление выводов и рекомендаций федеральный проектный офис.

Интеграторы структуры управления проектной деятельностью призваны снизить бюрократические барьеры в рамках реализации приоритетных проектов (оперативность подготовки НПА внутри проекта, минимизация поручений); повысить оперативность при принятии решений в ходе реализации проектов (управление изменениями); повысить прозрачность и контролируемость реализуемых проектов (четкие результаты); повысить исполнительную дисциплину.

Возможные эффекты применения методов проектного управления в органах власти субъектов Российской Федерации:

- для населения – увеличение числа благ, повышение качества услуг, участие населения в инициации проектов, контроль со стороны общества;
- для бизнеса – снятие административных барьеров, повышение инвестиционного климата;
- для органов власти – повышение прозрачности и исполнительской дисциплины; повышение результативности деятельности, нацеленность госорганов на результат» [163].

Гармонизация пропорций, полномочий, характера и принципов взаимоотношений между стратегическим, проектным управлением и бюджетным планированием, и гармонизация соответствующих им процессных моделей в интересах конкретных объектов в современной России должна начинаться с развития и массового внедрения стратегического управления, программно-целевого планирования, причем, на комплексной научной основе. При этом добиться гармонизации логик, процедур, временных, целевых параметров различных типов управления (стратегического, проектного управления и бюджетного планирования) невозможно. Речь должна идти о совершенствовании каждого из них, а параллельно – институтов и процедур согласования.

Исходя из сказанного выше, существует два пути – 1) согласование интересов и процессных моделей в сложившейся реальнос-

ти, 2) изменение самой реальности в виде пропорций, характера соотношения стратегического, проектного управления и бюджетного планирования. Наиболее известные специалисты считают, что без осуществления второго первое решение не будет эффективным и не достигнет цели. Поэтому необходимо начинать с возрождения системы стратегического управления и научного проектирования, с формирования такого соотношения между стратегическим, проектным управлением и бюджетным планированием, которое делало бы бюджетное планирование во многом подчиненным стратегическому управлению – в мировой экономике в разных странах по программам как видам стратегического управления распределяется более половины, а часто до 80% бюджета, тогда как в Российской Федерации – лишь 2–3%.

Для такого перехода необходимо осуществить:

- переход на государственные программы Российской Федерации в качестве основного инструмента планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти (включая бюджетное планирование);
- освоение методологии и организации формирования федерального бюджета на основе государственных программ Российской Федерации;
- формирование адекватной нормативно-правовой базы разработки и реализации государственных программ, позволяющей полноценно встраивать государственные программы в бюджетный процесс и систему стратегического планирования в целом (включая ведомственные акты);
- разработку и утверждение программной классификации расходов федерального бюджета, и соотнесение данной классификации с другими видами классификации расходов бюджетов российской бюджетной системы;
- определить требования к межведомственному и межрегиональному взаимодействию в процессе подготовки и реализации государственных программ Российской Федерации и закрепить их в новой нормативно-правовой базе, для чего в частности необходимо, чтобы ответственный исполнитель должен быть наделен правом формировать коллегиальные межведомственные органы по разработке и реализации государственной программы и обязывать соисполнителей принимать участие в их рабо-

Раздел II

те; необходимо внести в Типовой регламент межведомственного взаимодействия положения, содержащие констатацию права ответственных исполнителей осуществлять оперативный мониторинг, получать информацию о ходе реализации государственной программы от соисполнителей в сжатые сроки;

- урегулирование споров и разногласий между ответственным исполнителем и соисполнителями государственной программы следует вменить в обязанность федеральным органам исполнительной власти, утверждающим программу. Такой порядок должен быть предусмотрен регламентом деятельности соответствующих органов;
- разработка и применение набора типовых форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с участниками государственных программ (субъектами Российской Федерации, внебюджетными фондами, государственными корпорациями, акционерными обществами с государственным участием, иными юридическими лицами);
- существенные изменения в процедурах внутриведомственного планирования: планы деятельности федерального органа исполнительной власти на очередной год, в том числе планы разработки проектов нормативно-правовых актов, планы размещения государственного заказа, государственные задания на выполнение работ и оказание подведомственными учреждениями государственных услуг, планы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, должны соответствовать по содержанию и срокам ежегодным планам реализации соответствующей государственной программы [133, с. 45–47, 50–51].

Процедуры согласования процессных моделей могут носить переговорный характер и/или автоматизированный. Практика переговорного согласования интересов широко применяется в развитом мире при формировании программ и решении проблем, в России слабо развита [164]. Практика автоматизированного согласования, активно развивавшаяся в советский период, особенно под руководством академиков В. М. Глушкова, Г. С. Поспелова. На современном уровне и с использованием современных подходов она продолжает развиваться В. Л. Макаровым (разработавшим вычислимые модели общего равновесия (CGE-модели)), И. Г. Поспеловым, А. Р. Бахтизиным

(разработавшим математический аппарат многоагентных моделей), другими специалистами [134, с. 36–52].

Гармонизация методик, лежащих в основании стратегического, проектного управления и бюджетного планирования требует внесения изменений в Порядок разработки и реализации и в Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, поскольку есть существенные проблемы, присущие сложившейся нормативно-правовой и методологической базе, регламентирующей разработку и реализацию государственных программ:

- проблемы, возникающие в связи с отсутствием достаточно четких, внятно трактуемых определений ключевых понятий, используемых при разработке и реализации государственных программ (в том числе таких понятий, как подпрограмма, мероприятие, основные параметры государственной программы);
- проблемы, связанные с определением состава и полномочий организаций и публично-правовых образований, принимающих участие в реализации государственной программы;
- проблемы, связанные с отсутствием требований к качеству, эффективности, результативности программы, выраженных в показателях, индикаторах, экспертных оценках;
- недостаточность или избыточность степени регламентации процедур обработки и управления реализацией программ;
- неопределенность процедур мониторинга, оценки, контроля реализации государственной программы [133, с. 51–52].

Гармонизация институтов и субъектов-исполнителей – отдельная задача практики управления.

Гармонизация инфраструктур, информационных ресурсов, аппаратно-программных комплексов – обширная и разноплановая задача.

Часть задачи формирования информационных инфраструктур решается на основе формирования Федеральной системы стратегического планирования (ФИС СП), часть должна решаться при последующей разработке.

Одной из основ такой разработки может стать опыт процессного подхода в управлении хозяйствующими субъектами и бизнес-процессами. Процессная модель управления – это комплексная системная бизнес-модель организации, которая логически описывает, каким именно образом, за счет каких конкретных действий и меха-

Раздел II

низмов организация создает свой продукт или услугу и реализовывает ее своему потребителю. В основе всей методологии процессная модель, предложенная Э. Демингом: планирование—действие—проверка—корректировка. Здесь наработан опыт и организована консалтинговая деятельность в организации процессного управления, охватывающая управление инцидентами и разрешением проблем, управление преобразованиями (изменениями), управление реализациями, управление непрерывностью (в том числе в случае чрезвычайных ситуаций), управление доступностью, управление уровнем услуг, управление мощностями, управление информационной безопасностью, управление поставщиками, управление резервами [165]. Эти системы широко используются в первую очередь в информационных системах, но применяются и в управлении в целом в виде ITIL и ITSM, которые имеют собственные стандарты [166]. Использование этого подхода позволяет оптимизировать архитектуру бизнес-процессов и осуществлять:

- разработку системы целевых показателей, правил и системы их расчета;
- определение контрольных точек управления, разработку методик их выявления и механизмов контроля над ними;
- выделение процессов компании каждого уровня;
- установку взаимосвязи процессов;
- определение руководителей процессов верхнего уровня;
- разработку пакета необходимых документов (стандарты, инструкции, положения, регламенты);
- создание матриц процессов, матриц ответственности и матриц контроля процессов;
- разработку должностных инструкций с учетом роли сотрудника в бизнес-процессах;
- обучение персонала процессному управлению.

А также позволяет ответить на следующие вопросы:

- Как контролировать деятельность каждого сотрудника, без регулярного прямого надзора за ним?
- Как учесть выполнение сотрудниками всех показателей?
- Как четко формулировать задачи и поручения?
- Как определить результативность подразделения?
- Как максимально возможно снизить роль «человеческого фактора» в деятельности?

8.6. Цифровая трансформация процессов государственного стратегического управления и стратегического планирования Российской Федерации

Сложившаяся система стратегического управления Российской Федерации, при наличии большого количества документов стратегического планирования (далее – ДСП) (в государственном реестре зарегистрировано более 55000 документов, из них около 100 федеральных, 2400 региональных) имеет низкую эффективность в системе государственного управления. Система не обеспечивает скоординированную деятельность участников стратегического планирования, органов государственного и корпоративного управления по реализации стратегических целей, задач и их показателей. Недостаточно развиты механизмы стратегического целеполагания и практика распределения ресурсов, усугубляемые наличием системных проблем:

1. Отсутствие единой архитектуры документов, обеспечивающей согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования различных уровней и сфер применения, в том числе по целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам, а также наличие проблемы увязки прогнозных значенных показателей в документах стратегического планирования.
2. «Документ ради документа» – отсутствие связи между стратегическим целеполаганием и практикой формирования и реализации государственных программ, восприятие разработки документов стратегического планирования как самоценного результата на фоне отсутствия иерархически связанных механизмов реализации базовых документов стратегического планирования и преобладание формального подхода к разработке и изменению документов при слабом взаимном сопряжении целей, задач и их показателей и финансовых ресурсов.
3. Отсутствие практики работы с собираемым массивом данных (статистическое наблюдение, экспертные оценки, результаты НИР, ведомственные информационные ресурсы, государственный реестр ДСП и др.) в области стратегического планирования.

При этом фактически отсутствует возможность для реального мониторинга реализации стратегии в условиях большого объема документооборота на бумажных носителях и слабом уровне анализа

Раздел II

массивов исходных данных, проводящийся в ручном режиме. Это приводит к эффекту «мониторинга ради мониторинга», усугубляемому низкой эффективностью механизмов обратной связи в системе государственного управления, а также оценки рисков и угроз в сфере социально-экономического развития и экономической безопасности при принятии управленческих решений.

В целях решения указанных проблем разработан и утвержден проект «Разработка и внедрение механизмов эффективного стратегического планирования с использованием Федеральной информационной системы стратегического планирования (ФИС СП)» (короткое наименование проекта — «Цифровое стратегическое планирование»).

В рамках проекта предполагается создание среды взаимодействия участников в сфере стратегического планирования и реализации ДСП. Для повышения эффективности системы стратегического планирования на всех ее уровнях необходимо обеспечить переход к системе цифрового стратегического планирования (обеспечить переход от «среды документов» к «среде данных») посредством формирования автоматизированной платформы поддержки принятия управленческих решений в сфере стратегического управления.

К основным задачам проекта «Цифровое стратегическое планирование» относятся:

- формирование унифицированного методологического, понятийного и параметрического пространства для всех субъектов стратегического управления, создающее предпосылки для выстраивания целостного и завершенного цикла (контура) государственного стратегического управления и минимизации возможности отклонения от нормативно-методических требований участниками;
- обеспечение согласованности и сбалансированности системы, направленное на выявление связей между основными параметрами (целями, задачами и их показателями, финансовыми и иными ресурсами), в том числе выявление и устранение несоответствий между ними;
- формирование функционала по декомпозиции и агрегированию целей, задач и их показателей в сфере стратегического планирования на всех уровнях (федеральном, муниципальном, местном) и по оценке эффективности и результативности реализации документов стратегического планирования;

Гармонизация процессных моделей планирования

- оценка состояния экономической безопасности и влияния внутренних и внешних условий на достижение целей;
- проведение цифрового интеллектуального мониторинга и контроля реализации стратегических целей за счет интеграции данных из различных информационных ресурсов, в том числе из независимых систем первичных данных;
- автоматизация процессов стратегического планирования (использование принципа «все, что можно автоматизировать – нужно автоматизировать»);
- создание базы знаний (стратегической Википедии) для повышения профессиональных компетенций участников стратегического планирования.

Таким образом, будет формироваться особая система взаимоотношений участников стратегического управления (в цифровом пространстве и в режиме реального времени), которая позволит скоординировать их деятельность в различных отраслях экономики и территориальных образований и позволит планировать с учетом вертикальных и горизонтальных связей. Новый функционал системы будет напрямую связан с улучшением качества принимаемых управленческих решений в сфере стратегического управления.

В условиях реализации цифровой экономики происходят кардинальные изменения во всей системе взаимоотношений, соответствующей трансформации будет подвержена и система взаимоотношений в сфере стратегического планирования. Традиционный документ, как носитель информации, теряет свою роль; ключевым для целей государственного управления и администрирования становится суть документа, выраженная в основных атрибутах любого документа стратегического планирования: целях, показателях, мероприятиях, задачах и ресурсах (данные или основные атрибуты). При этом требуется сохранить и усилить в рамках действия системы стратегического планирования роль передачи смыслов сделанных стратегических выборов для коммуникации со всеми субъектами стратегии, что требует сохранения документальной формы (для отдельных документов) одновременно с существенной трансформацией ее роли и содержания.

Решением является создание новой среды для государственной системы стратегического планирования, смысл которой состоит в том,

Раздел II

чтобы не просто написать документ, а создать систему взаимоотношений (комплексную, целостную, функционирование которой зависит от ее частей и взаимодействий между ними), в которой возможно осуществлять функции государственного управления стратегическими целями, задачами через систему взаимоувязанных показателей, проектов и мероприятий и сбалансированных по ресурсам (научиться работать с данными в системе, а не с документами).

По сути, в системе государственного стратегического планирования не будет документов. Будет система взаимосвязанных целей, задач и их показателей, подчиненных набору смыслов, определяемых на разных уровнях.

Образ системы стратегического управления можно представить следующим образом.

Цифровая платформа в сфере стратегического управления, представляет собой систему взаимоотношений всех участников стратегического планирования в цифровой среде, объединенных единым информационным полем, с применением технологий AI, Big Data, осуществляющая:

- оценку состоятельности политик;
- разработку стратегий, планов по их реализации и программ (документов, наборов качественных, количественных и временных параметров, вехи);
- мониторинг и контроль, проводимый в первую очередь для оценки хода достижения стратегических целей (аудит стратегий), включая сервис формирования всевозможных отчетов по запросам пользователей;
- оценку и сравнительный анализ социально-экономического состояния и развития (создание наблюдаемости за изменениями в системе и оценка динамики этих изменений, включая сервис динамичной визуализации этой оценки (аналогичный «Обсерватории экономической связанности»);
- построение (нахождение) оптимального решения (сценария) при принятии решений;
- общественные коммуникации по вопросам стратегического развития и управления;
- прогнозирование (система «Госпрогноз», основанная на анализе «больших данных» по потреблению, как индивидуальному, так и в определенных сферах – опыт Китая);

- предоставление типовых решений (например, конструкторы разработчики документов, «коробочные» решения и т. п.) и инструментов для участников стратегического планирования;
- возможность всем участникам рынка на основе платформы или данных платформы создавать приложения, востребованные для других заинтересованных сторон (в том числе создания коммерческих продуктов).

Стоит особо отметить то, что цифровая платформа в сфере стратегического управления – это платформа для формирования и работы с конкурентоспособными стратегиями, которые обеспечивают устойчивость и конкурентоспособность модели развития в целом. Таким образом, платформа станет действующим инструментом позволяющими избегать ошибок, на этапе принятия решения, которые могли бы в будущем приводить к серьезным потерям (в политическом, социальном, финансовом или ином плане). Тем самым на базе платформы создается функционал для проведения стратегического аудита и аудита стратегий.

При этом создание цифровой платформы предполагает привлечение различных участников рынка из различных сфер для выполнения поставленных задач и тем самым изменять систему разделения труда в сфере стратегического планирования. Также применение цифровых технологий позволит повысить производительность труда в системе государственного управления.

Еще раз акцентируем внимание, что создаваемая среда не является новой информационной системой – это цифровая платформа, объединяющая все существующие информационные системы, направленные на реализацию задач в области стратегического управления и поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления.

Правила платформы определяют:

- устойчивость архитектуры системы стратегического управления;
- основные роли участников системы стратегического управления;
- ключевые процессы в системе;
- единый онтологический стандарт стратегического управления, справочник (классификатор, кодификатор) целей, задач, показателей;

Раздел II

- параметры базы данных в сфере стратегического управления;
- правила декомпозиции и агрегирования целей, задач и показателей;
- общие правила согласования и балансировки элементов системы, в том числе правила финансовой балансировки;
- стандарт оценки состоятельности политик.

Использование современных технологических решений на основе анализа больших данных и искусственного интеллекта для поддержки принятия решений и автоматизации рутинной части разработки и мониторинга реализации стратегий позволит участникам разработки ДСП сосредоточиться на смысловых вопросах, определяющих целеполагание стратегий и выработку необходимых стратегических выборов, что должно существенно повысить качество стратегического планирования. Разделение постановочной смысловой части стратегии, оформляемой как документ, и ее атрибутов, существующих как данные, позволит на основе применения интеллектуальных аналитических технологий построить эффективную систему мониторинга и стать основой для выстраивания действенной системы стратегического управления. При этом при переходе на «цифровую платформу» должна произойти «санация» системы стратегического планирования, т. е.: упразднение избыточных и излишних процессов, процедур и типов ДСП, либо перевод их в цифровой формат, при их обязательности.

С технической точки зрения в рамках платформы можно будет формировать модули, которые позволят: считать, верифицировать, моделировать, рекомендовать, обосновывать, прогнозировать, анализировать и осуществлять сравнение, мониторинг, контроль и т. д.

На сегодня к основным участникам системы можно отнести федеральные и региональные органы исполнительной власти и муниципальные образования. При этом стоит выделить и стейкхолдеров системы – это Федеральное Собрание Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации, Счетная Палата Российской Федерации, бизнес структуры, государственные корпорации и компании, Российская академия наук, общественные организации.

Реализация описанных принципов цифровой трансформации системы стратегического планирования является сложным комплексным инновационным проектом, наиболее эффективная реа-

лизация которого требует использования гибких подходов управления. Для детальной проработки дальнейшей реализации в качестве первого шага требуется создать прототип системы, опирающийся на существующий накопленный опыт и учитывающий текущую ситуацию. Это также позволит выработать необходимый при формировании системы стратегического планирования в цифровом пространстве единый онтологический стандарт для всех участников стратегического планирования, снимающий разногласия в определении (восприятии) отдельных элементов системы.

В рамках этого необходимо провести анализ существующих документов и их показателей, как между собой, так и с реальными данными экономической статистики. Учитывая объем документов и их плохо структурированный характер, это сделать можно только с использованием технологий искусственного интеллекта (семантических, лингвистических и морфологических инструментов и глубокого машинного обучения), дополнив анализом релевантности выделенных количественных показателей.

На основании полученного опыта будет реализован прототип системы поддержки разработки документов стратегического планирования и отработана требуемая структура данных. Это позволит протестировать новый формат документа, который будет как шаблон генерироваться автоматизированной системой (как минимум для 50 тысяч муниципальных программ) на базе заданных экспертами целей и принятых высокоуровневых стратегических решений. Интеллектуальная система при этом должна «следить» за согласованностью целей разноуровневых стратегий и релевантности заложенных целевых показателей. Реализация такого прототипа позволит перейти к формированию технического задания для дальнейшей реализации системы.

В качестве основного функционала в ФИС СП будут реализованы инструменты для поддержки «живой» системы стратегического планирования:

- обеспечение сбалансированности системы стратегического планирования по целям, задачам и их показателям, финансовым и иным ресурсам, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- поддержка принятия своевременных управленческих решений на федеральном, отраслевом, региональном и корпоративном

Раздел II

уровне на среднесрочный и долгосрочный период, основанных на анализе больших данных;

- поддержка процессов системной динамики, позволяющей проводить необходимую корректировку стратегических целей, задач, показателей и ресурсов при реализации и достижении;
- анализ и оперативное выявление потенциальных внутренних и внешних вызовов и угроз, выработка оптимального сценария их преодоления на среднесрочный и долгосрочный период, используя интеллектуальные технологии (имитационное моделирование, большие данные, искусственный интеллект, облачные технологии и облачные вычисления);
- цифровой интеллектуальный мониторинг и контроль реализации стратегических приоритетов;
- контроль взаимосвязки федеральных и региональных прогнозных показателей на этапе создания прогноза, как на федеральном уровне между собой, так и на других уровнях государственного управления.

При этом заинтересованность сторонних (бизнес) участников обусловлено тем, что ФИС СП предполагает создание специальных продуктов, направленных на монетизацию данных, содержащихся в ней. К ним могут относиться разработки в области кастомизированного агрегирования и трансформация данных, формирования предиктивной аналитики и прогнозов, создания персонализированных сервисов поддержки принятия долгосрочных решений по «жизненным ситуациям». Потребителями данных продуктов могут быть инвесторы, банки, институты развития, фонды, исследовательские организации и граждане.

Примером, возможного использования данных ФИС СП в целях кастомизированной предиктивной аналитики и прогнозов, может стать возможность инвесторам получить аналитическую информацию для оценки инвестиционного потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации инвестиционных проектов.

Глава 9

НАЦИОНАЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ И ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ

9.1. Текущий момент

Новый политический цикл вызвал очередную волну мероприятий по государственному планированию и целеполаганию. В рамках закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» утверждены «Основные направления деятельности Правительства РФ до 2024 года». Определены цели, задачи и приоритеты по прорывному научно-технологическому и социально-экономическому развитию. Конкретные мероприятия и показатели государственных действий прописываются в Национальных проектах, а в их рамках — в проектах федеральных.

Заметим, что нормативный стратегический контекст создается уже не первый год. В 2008 г. утверждены «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.», «Стратегия социально-экономического развития страны до 2020 года». В Реестре документов стратегического планирования сейчас зарегистрировано порядка 60 тысяч документов стратегического планирования различного уровня управления: федерального, регионального и муниципального. Органами власти организуется проведение оценки и мониторинг всех аспектов развития экономики, что нужно, в частности, для обеспечения обратной связи в системе управления.

Раздел II

В сложившейся проектной ситуации постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 утверждается новое положение об организации проектной деятельности в Правительстве. Оно вводит понятие «региональный проект», предусматриваются ведомственные проекты и рабочие планы. Фиксируется порядка 15 инстанций, определяющих организационное обеспечение проектной деятельности.

Создается подсистема управления национальными проектами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Однако ее взаимосвязь с уже имеющимися несколькими системами стратегического уровня (Федеральная информационная система стратегического планирования, Федеральная государственная информационная система территориального планирования, Система распределенных ситуационных центров и др.) в этом постановлении не уточняется.

Вместе с тем, несмотря на наличие нормативных документов и множества информационных систем, выпускаемые на всех уровнях государственной власти документы, как известно, пока слабо согласованы друг с другом, нередко имеют декларативный и лозунговый характер, зачастую характеризуются изолированностью, отсутствием стратегических ориентиров для бизнеса, регионов, конкретных людей. В новой компоновке, когда сводный план (дорожная карта) национального или федерального проекта заменяется рабочим планом, по всей видимости, вопрос целеполагания и упорядочения стратегической деятельности становится еще более актуальным.

Таким образом, единая архитектура документов стратегического планирования находится только в стадии формирования. Не в полной мере создана качественная основа системы долгосрочного и среднесрочного целеполагания для формирования бюджетного процесса и денежно-кредитной политики. Степень координации разработки и реализации документов стратегического планирования, механизмы мотивационного управления остаются явно недостаточными. В этой работе почти не видна активная и слаженная роль науки, бизнеса, гражданского общества.

Расхожая фраза, что директивные документы не являются догмой, скорее всего, к верхнеуровневым целеполагающим процессам сейчас не относится. Цели и задачи президентом поставлены, цели надо достигать, а задачи решать, даже если планка установлена не-

достижимая. Сами же процессы планирования и исполнения мероприятий допускают различные вариации. С помощью выбора правильных путей достижения незыблемых целей и предполагается, что любые цели могут быть достигнуты. Так, для более уверенного и целенаправленного достижения целей в работу органов государственной власти внедряется проектный подход, различные механизмы стимулирования. Правда, как известно, эффективность реализации проектного подхода на государственном уровне далеко не то, что на корпоративном.

Научные работники резонно утверждают, что необходимо привлекать компьютерное моделирование, заменить бисер цифр и арифмометр математическими уравнениями. Но долголетний практический опыт заставляет усомниться в корректности современных научных подходов к применению классического моделирования к государственному планированию. А опыт этот накоплен немалый, достаточно вспомнить системы из 5–10 тысяч дифференциальных уравнений, которые разрабатывались научными коллективами по несколько лет, демонстрировали красивые графики изменения ситуации при различных управляющих воздействиях. Но почему-то власть никак не хочет этим инструментам доверять.

Такое положение дел порождает закономерный методологический вопрос – о новой менеджериальной постановке и реализации амбициозных национальных задач в довольно хаотических условиях. Ведь, с одной стороны, такие задачи создают высокое напряжение сил и концентрацию использования возможностей, а с другой, неисполнение задач умаляет доверие к системе целеполагания, государственного планирования, статистического наблюдения и контроля исполнения планов вообще, что вдобавок пагубно сказывается на мотивации.

Ситуация фрактальна, чрезмерная хаотичность видна и на глобальном уровне. Читаем: «Если мир переживает реально турбулентный период своей эволюции, если глобальные риски растут едва ли не в геометрической прогрессии, если наиболее дальновидные силы стремятся преодолеть хаотичность и неопределенность энергичными мироустроительными проектами, то не пора ли уточнить парадигму, на которой строит свои стратегии и тактики российское государство?».

По всей видимости, целесообразна принципиальная модернизация методологии стратегического планирования, уточнения

самой идеи, заложенной в диктуемом российским законом о стратегическом планировании императивном построении пирамиды документов.

9.2. Огрехи планирования

Наверное, должно быть очевидным, что даже при очень детальном и логичном прописывании показателей и взаимосвязей документов стратегического планирования, учете максимально возможных факторов, всеобъемлющем и самом замечательном компьютерном моделировании достичь высокой точности построения целей и путей их достижения вряд ли возможно. Хотя бы потому, что ряд показателей носят нецифровой характер и в процессах участвует много людей, которыми движут не всегда очевидные интересы. По крайней мере, это невозможно сделать при использовании устаревших методов классического и неклассического управления, моделирования, прогнозирования и принятия решений. Как доказала предшествующая история нашего государства с плановой экономикой, решения высших органов государственного управления в действительности выполнялись только адресно (Атом, Космос, «Буран») и с организацией целенаправленной работы десятков тысяч предприятий. В большинстве же случаев решения выполнялись хорошо, если наполовину. Очевидцы-создатели автоматизированных систем контроля исполнения поручений ЦК КПСС и СМ СССР это могут подтвердить.

Одной из весомых причин неточного государственного прогнозирования, планирования и, как следствие, срыва планов, является чрезмерно большое влияние непредсказуемой динамики обстоятельств и организационного начала, а также субъектно-гуманитарного фактора. В результате, документы стратегического планирования в реальной экономике пока используются скорее для определения общих ориентиров действия, служат для выражения видения будущего, призывающего к движению вперед. А преобладающей мотивацией написания разделов планов и мероприятий, дорожных карт зачастую является перераспределение бюджетных средств под потребности определенных институциональных группировок, кланов, команд. При этом, планы и мероприятия формулируются преимущественно на уровне здравого смысла. И планы пишутся под возможности той или иной команды сделать некото-

рую работу, даже если в ней нет весомой необходимости, потребности рынка, смысла.

Из этого следует, что в условиях новых глобальных и политических реалий, цифрового и сетевого неоинституционализма, и, одновременно, появления серьезных ресурсных ограничений из-за роста международной напряженности, для достижения национальных стратегических целей требуется новая парадигма стратегического управления и целеполагания. Она требует целостного охвата различных особенностей ситуации, учета максимально большого и в целом неформализуемого массива факторов, начиная от показателей движения транспорта и заканчивая этическими и культурными канонами состояния общества и его разноликих составляющих. В доцифровую эпоху такой целостный охват всего перечисленного сделать было принципиально невозможно. Сейчас появляются новые возможности. Однако, перед тем, как нырнуть в новое, обратимся к известной максиме, что «все новое это хорошо забытое...».

9.3. Исторический опыт

Прежде чем приступить к краткому рассмотрению необъятного множества нюансов при ответе на вопросы качества и правильности государственного планирования, сделаем небольшое отвлечение и приведем один пример из жизни на тему планировочной самоорганизации.

Много лет назад, группа из порядка 80 любителей экзотики оказалась в пригороде одного из небольших городков, что в живописном окружении озера Байкал. Цель – изучение древних ведических практик управления и принятия решений. Правда, особо красотами любоваться было некогда. Основное внимание было приковано к процессу обучения через погружение в новую реальность. Спали часа по четыре. Потерю жизненной энергии от недосыпа восполняли древними знаниями, аюрведической едой, длительными медитациями и дыхательными практиками. День был наполнен активным освоением сутр и мудростей, подаренных человеку тысячелетними испытаниями. Например, как надо говорить убедительно, меняя тембр голоса, или, скажем, как в команде создавать атмосферу доверия и пр. В каждом участнике просыпалась вера в себя, формировалась убежденность преодоления любых преград.

И вот однажды, после закрепления некоторого набора навыков, группе по восходу солнца было поручено неожиданное и безнадеж-

Раздел II

ное, на первый взгляд, задание. Она должна была за один день в городке организовать большой праздник, чтобы максимально возможное число жителей вышли в хорошем настроении из дома на улицы, танцевали и пели. При этом никаких материальных и финансовых средств группе дано не было.

Скажем сразу, праздник удался, центральная площадь городка была вечером заполнена, люди пели и плясали. Как это было сделано — вопрос второй. Первый вопрос, как все планировалось, как делалось начальное целеполагание? В абсолютном хаосе и при последовательной самоорганизации. Предложения, типа собраться и написать план действий сразу отвергались. Каждый начал что-то предлагать, участники по каким-то непонятным сначала правилам распределились по группам: кто-то предложил организовать на площади города концерт, кто-то — чтение стихов, кто-то — танцы, кто-то — походить по кафе и заинтересовать музыкантов, кто-то — обойти магазины и заинтересовать их развернуть киоски с пирожками... Наукой планирования никто не интересовался, все распределялось по группам, которые ищут музыкантов, ходят по квартирам и призывают жителей выйти на праздник, посвященный, кстати, непонятно чему... Радость удалась!

Приведенный случай почему-то вспомнился в контексте сегодняшнего процесса государственного целеполагания. Отличие в масштабах и мотивациях, все остальное похоже. Все быстро меняется, скажем, появляется в одном из национальных проектов лидер с федеральным проектом «Цифровой город», проходит немного времени, на сайте Минэкономразвития России этот проект еще обозначен, но в новом драфте паспорта национального проекта он уже пропал. Да и самих нацпроектов нет, нет их концепций, а есть только наброски паспортов. Все при разработке нацпроектов хаотическим образом меняется! Кстати, то, что «все меняется» — это первый столп (из четырех) ведических знаний. Но, заметим, в нашем случае цели не меняются, указ президента их задал императивно.

Часто ли вам удавалось присутствовать в каком-то деле, когда все быстро само организуется, и при этом, в конечном итоге, получается желанный результат.

9.4. Новые реалии

Сейчас цифровые методы и подходы, возможно, впервые в мировой истории дают уникальных шанс принципиального повышения ка-

чества государственного прогнозирования, планирования, и, соответственно, исполнения планов с их бюджетным обеспечением на всех уровнях управления. Множество сквозных цифровых технологий, их приложений, решений и возникающих от их применения эффектов в государственном и муниципальном управлении, на производстве и в финансах — помогают целостно учесть явные и неявные факторы событий и обстоятельств, рассмотреть глубинные особенности деловых и жизненных ситуаций.

Путь цифровой трансформации требует фундаментальной перестройки подходов государства, бизнеса и общества к виртуальному взаимодействию, принятию согласованных коллективных решений, стимулированию инноваций и формированию адекватной законодательной среды, где у каждого участника системы — своя роль, свои мотивы, свои интересы. При этом цифровая трансформация требует нахождения участников событий в состоянии постоянной готовности к неожиданностям, ведь решения могут меняться. Цифровые институты охватывают вертикаль власти, обсуждаются организационные конфигурации, соединяющие ее различные уровни, например, обсуждается целесообразность создания госкомитета по стратегическому планированию (рисунок 14).

В настоящее время на организационном уровне по подготовке национальных проектов вроде порядок действий определен: список и форматы документов, кто кому чего передает. Так, национальные цели и стратегические задачи развития страны до 2024 г. заданы в упомянутом майском указе президента. Основные документы по разработке и реализации национальных проектов перечислены в соответствующей инструкции, шаги и формы по разработке национальных проектов заданы, потребность определения динамики значений целевых показателей по годам установлена, необходимость подготовки паспортов проектов зафиксирована, основные подходы к разработке проектов предложены, место национальных проектов в системе государственного управления определено.

Сформулирован жизненный цикл и уровень утверждения основных документов, задана организационная структура управления национальным проектом. По-видимому, очень важным, по мнению организаторов, является строгое задание ограничений на число разделов в национальном проекте — их должно быть шесть. Показателей по отраслям тоже должно быть шесть. По ОНДП и Госпрограм-

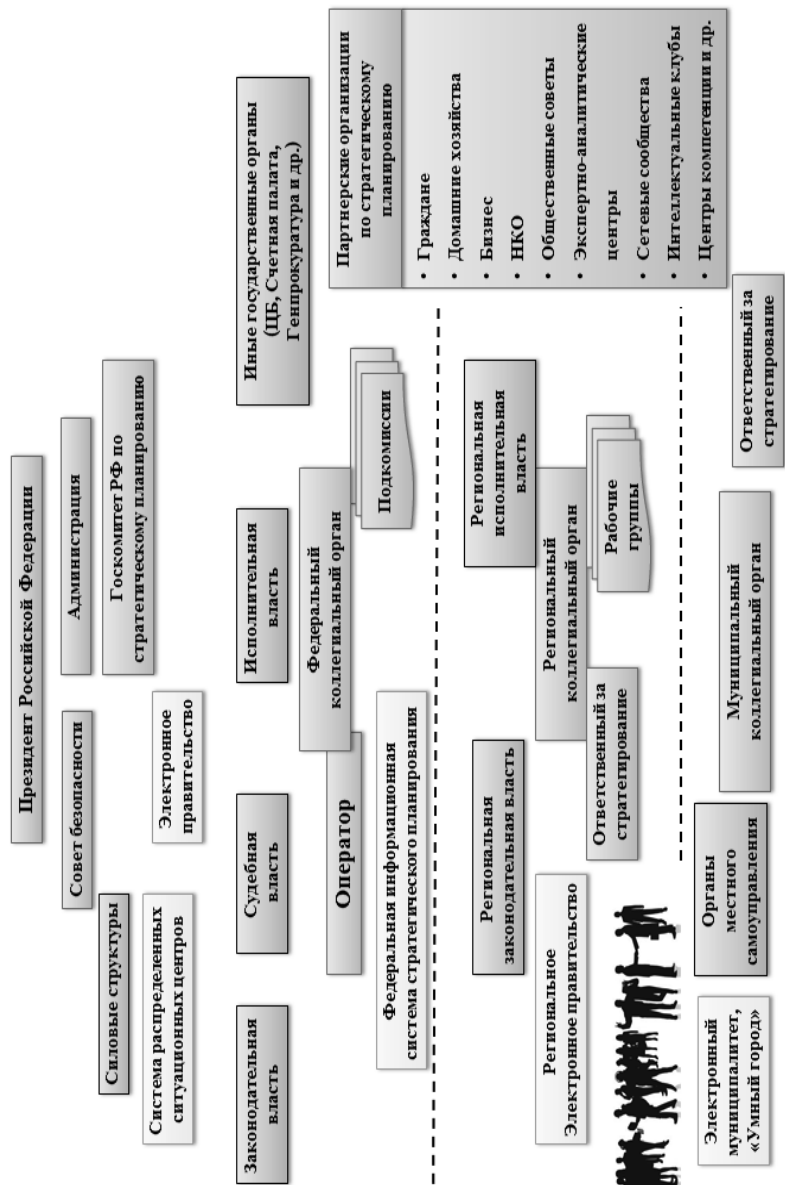


Рис. 14. Институциональная конфигурация стратегического планирования (драфт)

ме разрешается иметь больше показателей. Правда, по отраслевому нацпроекту и госпрограмме предусмотрено включение качественных показателей, а по межотраслевому – нет. Статус национального проекта установлен выше государственного.

Что важно, предусмотрена проверка качества целеполагания национальных проектов – по следующим характеристикам:

- Соответствие целеполагания Указу Президента РФ;
- Проверка целостности целеполагания при декомпозиции;
- Измеримость целей, целевых показателей и оценка обеспеченности;
- Проверка методики расчета показателей для последующего мониторинга.

Проверка обеспеченности проекта задачами и результатами также предусмотрена:

- Соответствие включенных задач Указу Президента РФ;
- Проверка обеспеченности целей проектами и задачами;
- Проверка декомпозиции задач до результатов;
- Ясность характеристик результатов для последующего мониторинга.

Не забыто про требование наличия бюджета, назначение ответственных и проверка качества планирования:

- Ясность формулировок и характеристик выполнения;
- Проверка целостности детализации для достижения результатов;
- Проверка синхронизации с бюджетным процессом;
- Проверка реалистичности сроков выполнения.

Вместе с тем полной убежденности, что цели в нацпроектах будут сформированы правильно, а потом достигнуты, нет. Особенно, если учесть, что перечисленные особенности современного планирования показывают преобладание формализованных процедур планирования над концептуальными, то есть качественными, неформализованными. Если многолетняя практика ненадежности госпланирования и целеполагания этот негатив раньше подтверждала, то почему вдруг что-то изменится?

Посмотрим, как строятся цели национальных проектов. На то в инструкции предусмотрено каскадирование целей (рисунок 15).

Раздел II



Рис. 15. Каскадирование целей национальных проектов

Рисунок 15 показывает упорядоченность целей и задач по уровням, а также устанавливает организационные моменты и уровни ответственности. Но на схеме совсем не отражены содержательные аспекты целеполагания, поэтому возникает большое множество вопросов, например:

- Насколько очевидно, что целевые показатели обеспечат достижение вышестоящих целей?
- Почему цели заданы показателями, а задачи нет?
- Каково ранжирование целевых показателей и задач по важности?
- Каким образом будут представлены качественные показатели, предусмотренные отраслевыми проектами?
- Почему по контрольным точкам ответственные указаны, а по целям и задачам нет?
- Да и работает ли этот подход со скрупулезным прописыванием формализованных моментов вообще?

Чтобы более корректно ответить на эти вопросы, попробуем обратиться к фундаментальным основам управления. Может они помогут?

9.5. Фундаментальные научные основы

Наверное, мы не будем оригинальны, если начнем рассуждение по рассматриваемому предмету с выводов, которые нам дает «королева управления», а именно, термодинамика. Когда Л. Больцман много лет назад развивал эту науку, он обращался, прежде всего, к вероятностным аспектам комбинаторики: любая большая совокупность элементов стремится к наиболее вероятному состоянию. Из подобных рассуждений следует нетленное для объектов любой природы Второе правило термодинамики, что в замкнутых системах хаос растет. Если это правило отнести к целевым и институциональным построениям национальных проектов в контексте явного отрыва этих построений от гражданского общества, то иначе, как комбинаторным взрывом текущую ситуацию не назовешь: слишком много плановых комбинаций возможно, и даже малое значение постоянной Больцмана ($1,38 \cdot 10^{-23}$ Дж/К) ненамного делает этот хаос (беспорядок) обозримыми. Да и о прозрачности построения национальных проектов говорить не приходится (то есть, говоря в термодинамическом дискурсе, система замкнута).

А главный вывод из азбучных основ термодинамики, что самый правильный порядок построения дерева целей и задач в имеющемся беспорядке вариантов наименее вероятен. Из фундаментальных соображений построенное дерево целей – это некое разумное существо (коллективный субъект), возникшее в результате случайной флуктуации постоянно меняющейся ситуации, состоящей из достаточно спонтанной постановки и решения вопросов, мозговых штурмов, встреч, обменов мнениями и пр. Это существо должно было получиться упорядоченным, но вероятность того, что упорядочено оно правильным образом, самая минимальная по сравнению с вероятностью любого другого (неправильного) состояния, которых необъятное число. Поэтому, исходя из научных канонических творцов пирамид целей, задач, показателей, мероприятий и институциональных структур по национальным проектам можно понять и оправдать. Однако, такое оправдание вряд ли кого-то устроит, кроме ограниченного круга их создателей. В лучшем случае, приведенное апеллирование к науке говорит о необходимости повышении прозрачности границ для обеспечения устойчивой и целенаправленной реализации планов.

Раздел II

Для этого надо пойти глубже по термодинамическому пути и учесть известную, правда, довольно сложную, закономерность поведения интеллектуальной термодинамической системы. Она утверждает, что уровень устойчивости развития институциональной системы (порядок и люди) зависит от соотношения мощности множеств, определяющих порядок и беспорядок в этой системе во взаимодействии с внешним окружением. Оказывается, достижение высокого уровня порядка не всегда правильно, поскольку перепорядоченная система характеризуется «хрупкостью», стремлением к срыву, неустойчивому поведению. На эту характеристику влияют определенным и достаточно причудливым образом такие параметры, как: интенсивность потока информации через прозрачную границу системы, скорость изменения параметров порядка и беспорядка внутри самой системы.

Так, полезным для повышения устойчивости поведения институциональной (интеллектуальной) системы может оказаться соблюдение следующих правил:

- обеспечить информационное взаимодействие системы с внешним окружением за счет повышения уровня прозрачности ее границы (иными словами, усилить гражданское участие);
- создай механизмы прогноза внешнего мира и собственного поведения (подключи неклассическое, когнитивное, моделирование);
- в иерархическом построении системы управления обеспечить повышение интеллектуальности и снижение требований к точности показателей по мере увеличения уровня иерархии в системе, и наоборот (использую новые сквозные технологии, сильный искусственный интеллект);
- обеспечить сохраняемость функционирования при разрыве управляющих связей или потере управляющих воздействий между уровнями управления (внедряй информационные системы);
- создай условия для увеличения творческой активности при снижении гибкости структуры управления (развивай институт внутриведомственной экспертизы и свободы творчества).

Эти принципы уже что-то подсказывают насчет улучшения управляемости и целеполагания. Они, по всей видимости, могут служить для оценки качества построения системы национальных проектов на предмет устойчивости построения и целенаправленного развития.

Идем дальше в научном направлении. Из работ по теории катастроф следует, что необходимо стремиться к снижению числа уровней иерархии в управлении. Чисто математически, да и уже практически доказано, что чем меньше в управленческой иерархии уровней управления, тем более устойчиво будет система работать и лучше управляться. На простом языке — с увеличением уровней управления усиливается негативное влияние «испорченного телефона». Самая устойчивая проектная конструкция — 2-уровневая, что и подтверждается стремлением к проектному подходу, где предусмотрены уровни: владельца проекта и исполнителей, задействованных в целенаправленном процессе. То есть, в корпоративной деятельности при превышении числа уровней управления более двух, проектный подход теряет свою эффективность.

Если же посмотреть нормативные документы по созданию систем управления проектной деятельностью на государственном уровне, то явно проступающая в них многоуровневость управления вызывает сомнения относительно стремления идти по проектному пути. Так, как уже упомянуто выше, в нормативных документах фиксируется порядка 15 инстанций, определяющих организационное обеспечение национальной и федеральной проектной деятельности. О каком проектном управлении можно говорить? Согласно теории катастроф, это скорее «катастрофическое управление», характеризующее высоким уровнем неустойчивости.

Далее встает вопрос о том, как должна структурироваться информация, которая генерируется в процессе целеполагания, чтобы оно было наиболее правильным? При условии, что понятие «правильное» не формализуется. Этот вопрос звучит немного мистически, наталкиваясь на хорошо известные сентенции: «Пойди туда, не знаю куда; найди то, не знаю что», «Кораблю без целей любой ветер попутный». На самом деле, в российском национальном планировании ситуация методически проще, Президент цели определил, и куда плыть понятно. Непонятно только, какими путями это сделать. А это уже новая глобальная цель: найти пути достижения поставленной амбициозной цели. Как показано в неклассических анналах математики, такая постановка вопроса возможна. Она отсылает нас в поле поиска решения обратных задач на пространствах качественных понятий, а не только чисел. Вопрос сводится к обеспечению устойчивой и целенаправленной сходимости (конвергентности) процессов обработки информа-

Раздел II

ции – созданию необходимых и достаточных условий для этого. Конвергентный подход к управлению на основе имеющихся теоретических и практических заделов предлагает ряд рекомендаций:

- Упорядочи цели иерархическим образом так, чтобы на верхнем уровне была главная цель, охватывающая целостно всю ситуацию; на втором – внешние цели, лежащие за рамками объекта управления (во внешнем мире, окружении); на третьем уровне – внутренние цели. Тем самым фиксируются институциональные границы.
- На каждом уровне упорядочи цели по важности, так, чтобы было понятно, какая из целей нижележащего уровня наиболее важна для достижения главной цели, для начала для упорядочения можешь использовать парные сравнения целей в каждой группе соподчиненных целей;
- Целям сопоставь показатели. Значения показателей могут формироваться и контролироваться на основе анализа данных из таких источников как: официальная статистика, большие данные (СМИ, публикации, патенты и пр.); социологические исследования; экспертная информация;
- Множество мероприятий, задействованных ресурсов распредели по обозримому множеству классов. Это можно сделать фрактальным образом, скажем, каждый следующий уровень планирования состоит из, как инструктивно диктуется сейчас для национального проектирования, 6 классов. Кстати, можно вспомнить построение армии Древнего Рима, где на каждом следующем уровне был 6 единиц (манипула, центурия, когорта, легион);
- Множество мероприятий должно максимально полно охватывать все возможные действия и ресурсы, которые имеются в распоряжении исполнителей, даже те, которые, на первый взгляд, не будут задействованы.

Следование этим правилам повышают интуитивно понимаемую «правильность» создания системы целеполагания, характеризуемую, например, обеспечением устойчивости последующего планового социально-экономического развития. И конечно, они могут служить критериями оценки управленческой корректности построения национальных проектов.

А как относиться к компьютерному моделированию? Кратко приведенные выше извлечения из научных подходов можно свести к следующим рекомендациям по моделированию:

- Национальные цели не меняются. Если воздействие на модель их не подтверждает, то тем хуже для модели.
- Решение принято и безальтернативно. Модель убеждает в его правильности и предлагает логику участия каждого.
- Модель обычно помогает определить «Что будет, если...?» А надо, скорее – «Какой путь ведет к целям?».
- Ситуация далеко не в полной мере описывается логикой, модель состоятельна только во взаимодействии с человеком.
- Минимальный элемент модели должен быть понятен каждому участнику.
- Сценарий «Ничего не менять» подразумевает наличие начальных условий, а значит – воздействий на модель.
- Узнать, «Что надо сделать, чтобы...?» можно многими путями. Если получается только один, то это не модель.
- Модель должна быть фрактально обзримой. Россыпь множества однородных элементов раздели по группам.
- Модель как самолет, который летит, не повторяя взмахов крыльев птицы.
- Наиболее трудное в модели – учет культуры и этики, человеческих интересов и ценностей. Но их надо учесть.

Для следования перечисленным в этом пункте положениям и рекомендациям нужны институциональные построения, адекватные кибер-физическим и инжиниринговым требованиям цифровой экономики. Необходимо, в частности, создание мощной системы экспертно- и информационно-аналитической поддержки стратегического планирования, в том числе с применением системы распределенных ситуационных центров. А как же к этому готовы сами национальные проекты?

9.6. Анализ целеполагания в национальных проектах

Рассмотрим текущее состояние целеполагания национальных проектов на примере проекта «Цифровая экономика». Насколько в этом проекте целеполагание соответствует канонам приведенных выше директивных установок и фундаментальных аспектов управления?

Раздел II

Целеполагающий указ Президента РФ ставит цели развития «Цифровой экономики». Документ ОНДП и Национальный проект эти цели повторяют. Далее Указ Президента РФ ставит 9 задач, а ОНДП эти задачи детализирует результатами. Для достижения результатов формируются федеральные проекты (таблица 15).

Таблица 15
Целеполагание в проекте «Цифровая экономика»

Указ (тематика)	ОНДП	Федеральные проекты
1. Правовое регулирование	9 ожидаемых результатов	Нормативное регулирование цифровой среды
2. Конкурентоспособная инфраструктура	4 ожидаемых результата	Информационная инфраструктура
3. Подготовка кадров	3 ожидаемых результата	Кадры для цифровой экономики
4. Информационная безопасность	4 ожидаемых результата	Информационная безопасность
5. Сквозные цифровые технологии	5 ожидаемых результатов	Цифровые технологии
6. Внедрение цифровых технологий	7 ожидаемых результатов	Цифровое государственное управление
7. Преобразование отраслей экономики и социальной сферы		
8. Комплексная система финансирования проектов		
9. Евразийский экономический союз и цифровая экономика		
	Ряд нецифровых пунктов	

Структурный анализ целей показывает, что три главные цели в трех документах стратегического планирования, находящихся на нисходящих уровнях управленческой иерархии, повторяются, но детализируются по-разному: через 32 результата в ОНДП и через 6 федеральных проектов – в Национальном проекте. Федеральные проекты ранжируются по важности, о чем можно судить по величинам бюджетов этих проектов.

С точки зрения приведенных в предыдущем пункте фундаментальных критериев и современных возможностей моделирования можно отметить, что только первый из них выполняется точно (неизменность главной цели), а последний – частично. Остальные не выполняются. Соответственно, на нижних уровнях иерархии управле-

ния, планирования и исполнения планов следует ожидать высокого уровня хаотичности, и, следовательно, высоких рисков недостижения целей.

Как преодолеть эту сложность? Можно взять простую подсказку из изложенных выше азов науки управления: только после столкновения частиц можно определить их дальнейшее поведение. Но это с частицами. А что здесь? Два любых субъекта планирования (руководителя, плана, отдельного мероприятия, характеристики и пр.) тоже сталкиваются, встречаются. И можно попробовать дальнейшее поведение согласовывать попарно: каждый с каждым — по определенным шаблонам. Правда, проводить эти столкновения надо с учетом и в контексте главных целей. Для этого можно предложить ввести понятие парного внутреннего аудита системы национальных проектов. Основные методические положения этого аудита могут быть следующими.

9.7. Внутренний аудит планирования

Цели, несомненно, могут быть амбициозными и одновременно недостижимыми, чтобы держать исполнителей в напряжении, либо ненапряженными и достижимыми, что будет сопровождаться хорошей отчетностью, правда, одновременно и отставанием в конкурентной гонке. То есть присутствует обычная проблема выбора, которую попробуем решить следующим образом.

Чтобы ответить на вопрос об эффективности целей национальных проектов, стоит сформулировать соответствующую систему вопросов (критериев) для проведения внутреннего аудита целеполагания. К построению этой системы вопросов можно подойти, начиная с нижних уровней планирования, мероприятий, за каждым из которых стоит ответственный исполнитель. Для этого необходимо определить критерии оценки мероприятий и с учетом этих критериев оценивать эффективность структуры целей. Вместе с тем следует отметить, что оценка эффективности целей необходимо проводить с учетом внешнего целевого контекста, ключевым из которого является меняющаяся мировая и рыночная обстановка.

Определение понятия «Эффективность целей национальных проектов» в практике отсутствует, правда, разговор о качестве уже идет, и небольшой набор формализованных критериев нами приведен выше. В рамках настоящей работы эффективность целей бу-

Раздел II

дем оценивать, прежде всего, в контексте учета институциональных построений и фундаментальных закономерностей. Ведь реализация целей требует создания соответствующих условий высокой эффективности работы организаций, независимо от субъективного фактора, и, вместе с тем, подразумевающего, что работать с этими структурами будет человек.

Известно, что высокая эффективность любой организации достигается благодаря эффективной системе менеджмента, нацеленной на рациональное использование всех организационных ресурсов и их постоянное совершенствование. Среди принципов эффективного организационного управления доминировали рациональное распределение труда, иерархия, единовластие, централизм (Ф. Тейлор, М. Вебер, А. Файоль и др.). Потом пришла гуманистическая школа, видевших повышение эффективности в улучшении условий труда. Видение эффективности социально-технической школы (Дж. Вудворд) состоит в прямой связи между эффективностью и типом технологии, применяемой фирмой. Исследования же А. Чандлера, И. Ансоффа, Р. Майлса в области организационного развития указали на то, что эффективность организации во многом зависит от ее структуры. Структура же должна правильно коррелироваться со стилем работы лидера.

Кстати, устойчивость работы самого совершенного, что создала природа, мозга человека, также во многом зависит от синхронизации функционирования его структурных компонентов. Чем более разные структуры мозга десинхронизированы, тем менее они управляемы, тем больше они подвержены риску болезней Паркинсона, Альцгеймера и пр.

Учитывая сказанное, определим понятие «эффективности целей национальных проектов» как создание с помощью национальных проектов необходимых условий для формирования путей достижения поставленных национальных целей с оптимальным соотношением получаемых результатов и издержек при учете изменений внешнего окружения.

Для осуществления процедур внутреннего аудита целеполагания с охватом всего спектра национальных проектов вводится соответствующее дерево вопросов, подлежащих исследованию, и критериев, требующих оценки. Это дерево характеризуется целостностью, полнотой, единством, ориентировано на рост результативности деятельности и устойчивости социально-экономического развития.

Как показано в работах, для обеспечения целенаправленности и устойчивости развития институциональных структур необходимо выделить три основных блока вопросов: целостность, управление (менеджмент) и политика (командный дух). Первый аспект интегрирует все показатели и деятельность объекта аудита с учетом внешнего контекста в единое целое, второй – отражает формализуемые управленческие элементы институциональной структуры, например, результативность, а третий делает упор на плохо формализуемую часть управления, которая может характеризоваться эмоциональным потенциалом, репутационным и хаотическим факторами.

С учетом изложенного может быть предложена следующая система вопросов верхнего уровня. Она опирается на иерархическое дерево вопросов, в котором на первом уровне стоит главный вопрос, а по вопросам нижнего уровня даны целевые значения критериев и способы (алгоритмы) оценки текущих значений критериев. Уровень критериев можно рассматривать как уровень дерева вопросов, помогающий дать количественное выражение ответа на вопросы.

Главный вопрос охватывает все направления оценок в целом. Он звучит так: Какова эффективность системы целей в целом?

Для ответа на главный вопрос формируются вопросы второго уровня. Здесь процедуры внутреннего аудита целей и их институционального (организационного) обеспечения осуществляются, как следует из научных основ, по трем взаимосвязанным направлениям (блокам, вопросам):

- Какова целостность системы целей? Вопрос направлен на определение полноты, единства системы целей, задач, функций, бизнес-процессов и информационных потоков.
- Какова результативность системы целей? Вопрос отражает постоянный рост степени достижения заданных значений целевых критериев функционирования за счет совершенствования институциональных структур и путей достижения целей.
- Какова устойчивость системы целей? Вопрос отражает деятельности объекта аудита за счет снижения риска управленческих решений по изменению институциональных структур.

На третьем уровне вопросов идет детализация вопросов по этим вопросам. По первому вопросу второго уровня могут быть заданы подвопросы следующего типа:

Раздел II

- Согласованы ли цели, задачи и функции ответственной организационной структуры по уровням управления (по вертикали)?
- Согласованы ли функции взаимодействующих между собой ответственных организационных структур по входам и выходам (по горизонтали)?
- Есть ли необоснованное дублирование задач функций по организационным структурам и так далее?

По второму блоку подвопросы следующие:

- Соответствует ли уровень нагрузки на оргструктуру имеющемуся у нее ресурсу?
- Выполняет ли оргструктура функции, у которых нет внешнего потребителя результата?
- Определены ли количественные целевые показатели (критерии) оценки деятельности объекта аудита и так далее.

По третьему блоку подвопросы следующие:

- Соответствует ли практика делегирования полномочий принятым нормам?
- Каков уровень качества используемой системы поддержки решений?
- Используется ли механизм управления рисками на объекте аудита и так далее.

Ответы на вопросы третьего уровня дерева вопросов формируются с помощью критериев, которые расположены на четвертом уровне дерева вопросов. При этом каждый критерий имеет идеальное (максимальное) значение для сравнения текущего состояния организационной структуры с идеальным или отдельно задаваемым целевым.

Для оценки критериев при аудите системы целеполагания любого национального или федерального проекта могут применяться такие аудиторские процедуры, как: обследование, наблюдение, запрос, подтверждение, сетевая экспертиза, расчеты и измерения, аналитические процедуры, анкетирование, интервьюирование и др. А для введения единообразия при формировании критериев стоит использовать единую шкалу оценок.

Учитывая то, что оценка эффективности целей должна носить отчуждаемый характер, т. е. по ней различные аудиторы (участники) должны однозначно определить значение баллов, каждому кри-

Национальное проектирование и целеполагание

терию требуется разработка алгоритма оценки его значения. По результатам оценок по всем блокам, вопросам и критериям дается агрегированная оценка.

Для введения единообразия при формировании критериев стоит использовать единую шкалу оценок критериев. Учитывая то, что оценка эффективности целей должна носить отчуждаемый характер, то есть, по ней различные аудиторы должны однозначно определить значение балла, каждому критерию требуется разработка алгоритма оценки его значения.

Форма опроса участников внутреннего аудита может быть представлена в таком виде:

Наименование объекта проверки: [наименование]:		Наименование объекта проверки: [наименование]:		Руководитель: [наименование]:		Должность: [должность-руководителя]:		ФИО: [фамилия-имя-отчество-руководителя]:		Количество сотрудников по штатному расписанию (чел.): [число]		Действующее количество сотрудников (чел.): [число]		Всего аудиторов, участвующих в формировании результатов процесса		Деятельность руководителей		Основание для отчисления на работу		Получатели результатов:					Выгода		Комментарий:												
№		Задачи объекта аудиторской проверки:		1.а		2.а		3.а		4.а		5.а		6.а		7.а		8.а		9.а		10.а		11.а		12.а		13.а		14.а		15.а		16.а		17.а			
№		Функции регламентирования		Документ-регламентир. деятельность		Процесс (утвержденное наименование)		Задача-объекта аудиторской проверки (ММ):		Образ результата (критерий)		Ек. итм.		Факт. значен.		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...
1.а		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...
№		Дополнительно выполняемые функции:		...		...		Задача-объекта аудиторской проверки (ММ):		Образ результата (критерий)		Ек. итм.		Факт. значен.		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...
1.а		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...		...

Таких форм для заполнения нужно всего две, одну для упорядочения задач и функций с привязкой к ответственным организационным структурам или персонам за исполнение национального или федерального проекта, их разделов и мероприятий, а вторую – для согласования потоков данных, работ, ресурсов. По результатам заполнения таких форм можно автоматически построить порядка 15–20 производных форм с указанием результата анализа и предложениями по улучшению получившейся конструкции целей, задач, функций, исполнителей, потоков и пр.

Предложенная система внутреннего аудита прошла апробацию в ряде крупных корпораций и банках. И по всей видимости может быть использована для наведения порядка в национальном проектировании.

РАЗДЕЛ III

ИНСТИТУТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ

В периоды устойчивого и стремительного развития научно-технического прогресса, роста населения земли, увеличения крупных конгломератов в области энергопотребляемых производств, возрастает беспокойство общества в отношении экологической безопасности нашего общего дома – планеты Земля. В этой связи, все чаще в мировой прессе появляются публикации и материалы, касающиеся эколого-энергетической эффективности бизнеса. Мировое сообщество пришло к осознанию того, что во главу угла при создании любого бизнеса, необходимо ставить в первую очередь, экономное расходование энергии и непричинение вреда окружающей среде.

Вследствие чего ведущие мировые компании под влиянием общественности, стали включать в свои ежегодные отчеты помимо финансовой отчетности, характеризующей экономическую эффективность бизнеса, показатели экологической эффективности бизнеса.

Поскольку в России законодательно не предусмотрено обязательное предоставление данных об экологической эффективности бизнеса, некоторые крупные российские экономические субъекты предоставляют данную информацию добровольно в составе корпоративной социальной отчетности. Средние и малые предприятия, в силу ограниченности своих ресурсов, данную отчетность не предоставляют.

Уровень устойчивого развития экономических субъектов в настоящее время является наиболее важным вопросом, способству-

ющим выработке стратегии развития и инвестиционной привлекательности субъекта.

Руководство GRI по отчетности в области устойчивого развития (далее – «Руководство») предлагает вниманию пользователей принципы в части подготовки отчетности экономическими субъектами, в том числе раскрывает стандартные элементы такой отчетности и методические рекомендации, которые будут полезны для подготовки отчетности в области устойчивого субъектами хозяйствования.

Общие стандартные элементы отчетности рассматриваются в Руководстве G4, а также три специфические категории: экономическая, экологическая и социальная¹. Подробное раскрытие этих категорий по предложенным аспектам и представляет собой отчетность в области устойчивого развития.

Руководство предусматривает возможность подготовки организацией двух вариантов отчетности в области устойчивого развития «в соответствии» с Руководством: основного и расширенного. Каждый вариант может использоваться любой организацией независимо от ее размера, отраслевой принадлежности или местонахождения.

Для обеспечения прозрачности отчетности, как и при подготовке бухгалтерской финансовой отчетности, здесь тоже существуют определенные принципы подготовки отчетности. Эти принципы делятся на две группы, определяющие содержание отчетности и принципы обеспечения качества отчетности.

В рамках новой версии Руководства появились приложения под названием «Отраслевые элементы отчетности», которые вступят в силу для отчетности, опубликованной после 1 июля 2018 г. Однако, использование отраслевых раскрытий G4 не является обязательным требованием для подготовки отчета в соответствии со стандартами.

В настоящее время существуют элементы отчетности по следующим отраслям: авиаперевозчики, добыча полезных ископаемых, медиа, некоммерческие организации, нефтегазовая промышленность, пищевая промышленность, строительство и недвижимость, финансовые услуги, электросеть.

Общие стандартные элементы отчетности включают в себя следующие аспекты: стратегия, миссия, профиль деятельности экономического субъекта, корпоративное управление, этика и добро-

1 Руководство по отчетности в области устойчивого развития G4 // QRZ: Сайт Глобальной Инициативы по отчетности. URL: <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Russian-G4-Part-One.pdf>.

совестность, взаимодействие со стейкхолдерами, общие сведения об отчетности.

Аспекты, раскрываемые в экономической, экологической и социальной категориях представлены в таблице 16¹.

Среди аспектов, на которые стоит обратить особое внимание авиаперевозчикам GRI выделила следующие: профиль организации в общем разделе, присутствие на рынках и непрямые экономические воздействия в экономической категории. В экологии акцент делается на таких аспектах как энергия, вода, биоразнообразие, выбросы, сбросы и отходы, транспорт, а также добавляются такие пункты как интермодальность и шум.

Интермодальность представляет собой наличие политики по долгосрочным планам по сокращению значительного воздействия на окружающую среду. Категория шум подразумевает наличие в отчетности экономических субъектов данных об определении каких-либо целей и пределов шума.

В социальной категории особенно выделяются: занятость, взаимоотношения сотрудников и менеджмента экономического субъекта, отношение к здоровью и безопасности на рабочем месте, аспект принудительного или обязательного труда, взаимоотношения экономического субъекта с местными сообществами, здоровье и безопасность потребителя. Добавляются следующие аспекты: непрерывность бизнеса и готовность к чрезвычайным ситуациям, качество сервиса, услуги для людей с ограниченными возможностями.

Непрерывность бизнеса и готовность к чрезвычайным ситуациям предполагает наличие политики о непрерывности бизнеса в условиях чрезвычайной ситуации (стихийного бедствия, навод-

1 *Пикалова Т. А.* Управление операционной деятельностью горной компании на основе концепции корпоративного устойчивого развития: Дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05. М.: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Национальный минерально-сырьевой университет „Горный“», 2014; *Петрова-Савченко А. А.* Оценка эффектов корпоративной социальной деятельности: Дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05. ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский гос. ун-т», 2017; *Лень В. С., Гливенко В. В.* Социальная политика предприятия: показатели и отчетность // International academy journal Web of Scholar. 2017. № 2 (11). 2017. March. P. 14–20; *Хоружий Л. И.* Conceptual guidelines for generating public non-financial reporting in the integrated reporting system // Вестник ИПБ. 2017. № 4.

Таблица 16
Категории и аспекты в руководстве

Категория	Экологическая		Социальная	Ответственность за продукцию
	Экономическая	Экологическая		
Аспекты	<p>Экономическая результативность.</p> <p>Присутствие на рынках.</p> <p>Непрямые экономические воздействия.</p> <p>Практики закупок</p>	<p>Материалы.</p> <p>Энергия.</p> <p>Вода.</p> <p>Биоразнообразие.</p> <p>Выбросы.</p> <p>Сбросы и отходы.</p> <p>Продукция и услуги</p>	<p>Соответствие требованиям.</p> <p>Транспорт.</p> <p>Общая информация.</p> <p>Экологическая оценка поставщиков.</p> <p>Механизмы подачи жалоб на экологические проблемы</p>	
Категория	Социальная			
Подкатегории	<p>Практика трудовых отношений и достойный труд</p>	<p>Права человека</p>	<p>Общество</p>	
Аспекты	<p>Занятость.</p> <p>Взаимоотношения сотрудников и руководства.</p> <p>Здоровье и безопасность на рабочем месте.</p> <p>Обучение и образование.</p> <p>Разнообразие и равные возможности.</p> <p>Равное вознаграждение для женщин и мужчин.</p> <p>Оценка практики трудовых отношений поставщиков.</p> <p>Механизмы подачи жалоб на практику трудовых отношений</p>	<p>Права человека</p> <p>Инвестиции.</p> <p>Недопущение дискриминации.</p> <p>Свобода ассоциации и ведения коллективных переговоров.</p> <p>Детский труд.</p> <p>Принудительный или обязательный труд.</p> <p>Практика обеспечения безопасности.</p> <p>Права коренных и малочисленных народов.</p> <p>Оценка соблюдения прав человека поставщиками.</p> <p>Механизмы подачи жалоб на нарушение прав человека</p>	<p>Местные сообщества.</p> <p>Противодействие коррупции.</p> <p>Государственная политика.</p> <p>Препятствие конкуренции.</p> <p>Соответствие требованиям.</p> <p>Оценка воздействия поставщиков на общество.</p> <p>Механизмы подачи жалоб в части воздействия на общество</p>	<p>Здоровье и безопасность потребителя.</p> <p>Маркировка продукции и услуг.</p> <p>Маркетинговые коммуникации.</p> <p>Неприкосновенность частной жизни потребителя.</p> <p>Соответствие требованиям</p>

нения и т. д.). Также отчет может содержать информацию о процессе контроля за качеством обслуживания — это аспект качества сервиса. И наконец, один из важнейших пунктов — это услуги и условия, предоставляемые для лиц с ограниченными возможностями.

Необходимо отметить, что достаточно большое количество российских компаний успешно внедрили и используют отчетность в области устойчивого развития в соответствии с G4. В каждом из отчетов, подготовленных в соответствии с Глобальной Инициативой, присутствует таблица со стандартами и указателями на то, где искать данную информацию в отчете.

Конечно, далеко не все компании подготавливают свои отчеты строго в соответствии со стандартами, однако, тот факт, что экономические субъекты стремятся публиковать отчетность об устойчивом развитии, уже является положительным. Можно с уверенностью констатировать то, что с каждым годом компаний, выпускающих отчетность в соответствии с Глобальной Инициативой будет больше и больше.

Что касается отраслевых элементов отчетности, надо сказать, что только единицам удается им соответствовать, и то, не в полной мере. Однако, это можно оправдать тем фактом, что отраслевые элементы рекомендованы к исполнению только для отчетности, публикуемой после 1 июля 2018 г., и то не в обязательном порядке.

Методология Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) для оценки уровня устойчивого развития экономического субъекта находится в стадии разработок, и многие вопросы и моменты достаточно дискуссионные.

Экономическая эффективность, связанная с социальной результативностью и экологической ответственностью, — это основа устойчивого развития любого бизнеса, особенно в периоды экономической и политической турбулентности. Информирование заинтересованных сторон о том, как компания справляется с трудностями и выстраивает свое будущее, от которого во многом зависит будущее территорий присутствия и людей, живущих на этих территориях, является неизменно актуальной задачей.

Необходимо отметить, что в России процесс нефинансовой отчетности развивается медленнее, чем в мире. Социальная отчетность и отчетность в области устойчивого развития не являются предметом регулирования действующего законодательства, национальные и международные стандарты применяются на добровольной основе.

Проанализировав научные статьи, новостную информацию, а также учебную литературу, мы пришли к выводу о том, что на сегодняшний момент очень ярко прослеживается тенденция к развитию широко используемых в мире инструментов анализа устойчивого развития, а именно рейтингов и индексов. При этом характерной особенностью является акцент на такие факторы устойчивости компаний, как экономические, экологические, социальные результаты и, управленческие аспекты, рассматриваемые во взаимосвязи или по отдельным направлениям и результатам деятельности организации.

Индексы РСПП и цели проекта

Ежегодно, начиная с 2014 г., Российский союз промышленников и предпринимателей (Далее – РСПП) составляет Индексы Корпоративной Устойчивости, Ответственности и Открытости, которые включают 2 основных («Ответственность и открытость» и «Вектор устойчивого развития») и 1 вспомогательный индекс («Перспектива»)¹. Отличительной особенностью методологии РСПП является ее социальная направленность в отличие от преобладающей значимости экологической составляющей индекса Global 100 и адаптированность к российским реалиям. Выборка компаний для составления индексов формируется на основе результатов рейтингов крупнейших по объему реализации компаний (РАЕХ 600 и РБК 500)². Для составления индекса анализируются публичные нефинансовые отчеты, доступные на русском языке на официальных корпоративных сайтах (годовые отчеты, интегрированные, отчеты по устойчивому развитию).

Целью такого проекта является создание комплекса инструментов независимой оценки деятельности компаний. Направления деятельности экономического субъекта представлено на рисунке 16.

Следует отметить, что с 1 мая 2017 г. индексы РСПП в области устойчивого развития корпоративной ответственности и отчетности (SD & CSR index) включены в международную базу (GISR) рейтингов, ранжированных и индексов в области устойчивого развития/корпоратив-

- 1 Феоктистова Е. Н. и др. Аналитический обзор корпоративных нефинансовых отчетов: 2015–2016 гг. выпуска. М.: РСПП, 2017. С. 136.
- 2 Салимова Т. А., Гудкова Д. Д. Инструментарий оценки устойчивого развития организации // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2017. Т. 10. № 5. С. 151–160.

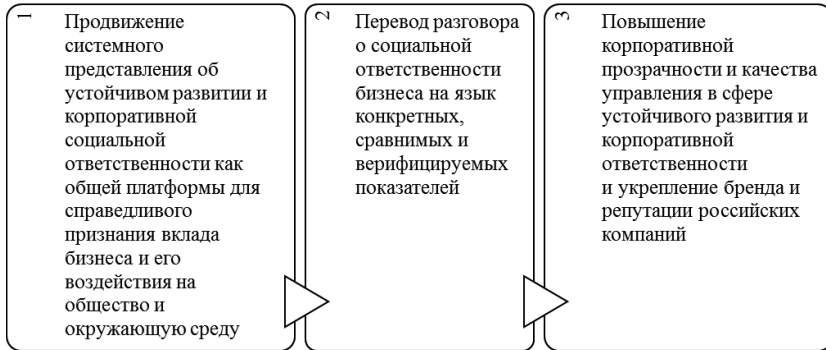


Рис. 16. Основные направления независимой оценки деятельности компании

ной ответственности (ESG), которой пользуются многие аналитики. Это первый и на сегодняшний день единственный российский инструмент по независимой оценке компаний из 248 позиций¹.

Далее следует рассмотреть состав индексов и дать их краткую характеристику. Первоначально рассмотрим индекс «Ответственность и открытость».

Цель индекса — отражение значимости вопросов отчетов в области устойчивого развития или, если назвать их по-другому, — отчетов о корпоративной социальной ответственности или просто нефинансовых отчетов о корпоративной социальной ответственности для экономических субъектов в контексте их бизнеса, их приоритеты в этой сфере. Индекс дает оценку уровня раскрытия корпоративной информации по вопросам корпоративной социальной ответственности по отношению к уровню раскрытия традиционных для публичной корпоративной отчетности нефинансовых показателей.

Лидеры данного индекса 2017 г. представлены в таблице 17².

Следующим проанализируем индекс «Вектор устойчивого развития».

Это индекс динамики результативности, позволяющий выявлять лидеров среди крупнейших компаний, лучших по открытости и, одновременно, демонстрирующих в целом позитивную динамику продвижения в сторону устойчивости развития.

1 URL: <http://ratesustainability.org>; <http://www.rspp.ru>.

2 Феоктисова Е. Н. и др. Российский бизнес и Цели устойчивого развития. Сборник корпоративных практик. М.: РСПП, 2018. С. 200,

Раздел III

Таблица 17

Структура группы «Лидеры открытости»

Значение индивидуального индекса	Наименования компаний
Топ-20	Группа А: 0,7–0,95 АЛРОСА, ИнтерРАО, Металлоинвест, Норникель, Росатом, Роснефть, СИБУР, АФК «Система», РУСАЛ, Северсталь, СУЭК
	Группа В: 0,5–0,7 Аэрофлот, Газпром, ЕвроХим, Зарубежнефть, КАМАЗ, МТС, НЛМК, НОВАТЭК, РЖД, Российские сети, Ростелеком, РусГидро, Сбербанк, Сахалин Энерджи, Татнефть, Транснефть, УРАЛКАЛИЙ
Резерв первого эшелона	Группа С: 0,45–0,49 ММК, Фосагро, Банк «ВТБ», Внешэкономбанк, ТМК

Далее необходимо уточнить количественные индикаторы. Количественные индикаторы представлены на рисунке 17¹.



Рис. 17. Количественные индикаторы устойчивого развития компании

1 Там же.

Рассмотрим индекс «Перспектива».

Индекс «Перспектива» играет вспомогательную роль по отношению к индексу «Вектор устойчивого развития», добавляя еще одно измерение, которое позволяет делать предположения относительно устойчивости показанной компаниями динамики результативности.

Следует заметить, что совмещение индексов «Вектор устойчивого развития» и «Перспектива» (рисунок 18¹) позволяет наметить «координаты лидерства» и выделить группу экономических субъектов, показавших как позитивную динамику результативности, так и определенность целевых ориентиров. Такой подход к выявлению компаний-лидеров в сфере устойчивого развития и корпоративной ответственности в определенной мере позволяет преодолеть неизбежные «допущения».

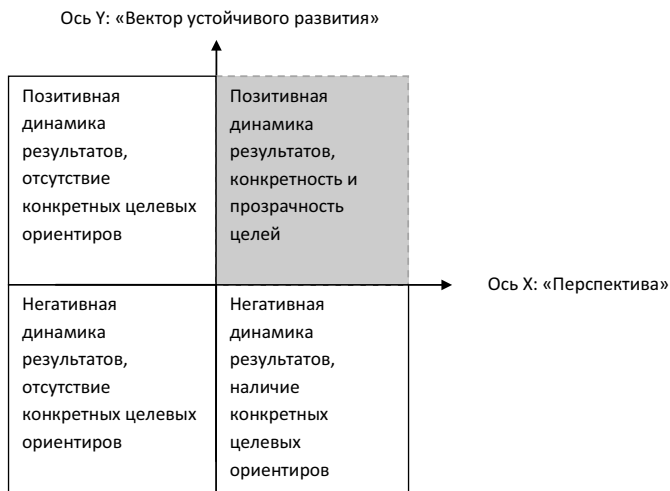


Рис. 18. Матрица устойчивого развития

Индексы «Ответственность и открытость» и «Вектор устойчивого развития» разработаны на основе методики самооценки экономических субъектов согласно стандарту ISO 26000 и методики общественного заверения их нефинансовой отчетности. Методика самооценки

1 *Феоктистова Е. Н.* и др. Аналитический обзор корпоративных нефинансовых отчетов: 2015–2016 гг. выпуска. М.: РСПП, 2017. С. 136.

Раздел III



Рис. 19. Ключевые тематики КСО

экономических субъектов основана на выделении ключевых тематик (сфер) корпоративной социальной ответственности (рисунок 19¹).

Независимая и комплексная оценка индексов РСПП базируется на той информации, которую крупнейшие российские компании раскрывают в своей публичной отчетности. Регулярное составление и публикация, в свою очередь, позволяют проследить динамику ситуации, определить лидеров по результатам каждого года, выявить точки роста, связанные с совершенствованием качества отчетной информации.

В связи с тем, что данный проект появился и стал активно развиваться относительно недавно, есть области для дальнейшего совершенствования оценки и методики расчета индексов РСПП, такие как сравнимость и сбалансированность информации, ее понятность, последовательность и логичность, а также повышение качества сбора, обработки и представления информации.

В условиях нестабильности социально-экономического, политического, экологического развития современные организации находятся в поиске новых бизнес-моделей, позволяющих не только сохранять свой потенциал, но и развиваться. Возрастает роль принципов

1 ГОСТ Р ИСО 26000-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. Руководство по социальной ответственности (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 29.11.2012 № 1611-ст).

устойчивого развития и ответственного ведения бизнеса. Для своевременного ответа на вызовы современного мира организациям необходимы инструменты, позволяющие внедрять подходы, методы и принципы устойчивого развития в организационную практику, измерять достигнутый прогресс, управлять им и изменять. К наиболее распространенным подходам к оценке устойчивого развития организаций относятся: Global100 и Dow Jones Sustainability Index, а также критерии оценки по методологии Российского союза промышленников и предпринимателей.

В оценке Global 100 основной акцент делается на экологическую составляющую. Так как существует бесчисленное количество рисков, связанное с изменением климата, что отражается не только на экологических, но и на финансовых показателях. В новом исследовании, проведенном Центром климатических и энергетических решений, было установлено, что более 1200 мировых компаний, уже приняла решение о переходе на альтернативную энергию, либо планируют начать их использование в течение следующих двух лет, что безусловно говорит о заинтересованности компаний в сохранении экологии на планете.

Индекс Global100 основывается на объективном подходе для оценки эффективности устойчивости. Учитывая изменения произошедшие за последний год исследовательская группа в 2018 г. добавила два основных показателя для оценки компаний.

Во-первых, каждый ключевой показатель эффективности (КПИ) теперь анализируется, чтобы отражать относительную производительность или вклад рассматриваемого сектора. Например, энергетический КПИ будет иметь больший вес для компании в секторе, на долю которой приходится значительная часть общего потребления энергии, чем для компании в секторе, на долю которого приходится относительно небольшая часть от общего потребления энергии.

Во-вторых, был добавлен показатель чистый доход КПИ. Он рассчитан с использованием нескольких источников исследований, которые определяют потенциальные чистые доходы на основе сегментов: продукта, оказания услуг, работ¹.

«Крайне важно, чтобы мы разработали гораздо более четкую идентификацию того, какие ключевые показатели эффективности

1 Салимова Т. А., Гудкова Д. Д. Инструментарий оценки устойчивого развития организации // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2017. Т. 10. № 5. С. 151–160. doi: 10.18721/ЖЕ.10514.

Раздел III

являются наиболее важными в определенных секторах, — говорит Майкл Йоу, директор по исследованиям Corporate Knights. — Чистый доход также является большой движущей силой как коммерческого здоровья, так и вклада в устойчивое развитие, и добавит важное измерение в наш рейтинг»¹.

Устойчивое развитие экономического субъекта обуславливается соблюдением определенных количественных и качественных параметров деятельности: экономических, социальных, экологических. Критерии оценки такого развития разрабатываются как на уровне отдельно взятых экономических субъектов, так и в области составляющих их устойчивого развития. Наличие таких критериев обусловлено необходимостью оценки положения экономического субъекта на рынке, его конкурентных позиций, а также представляет определенный интерес со стороны его стейкхолдеров.

Для анализа экономической составляющей следует рассмотреть инновационный потенциал экономических субъектов; проценты налоговых отчислений; удельный вес оплаты труда топ-менеджмента к средней заработной плате в экономическом субъекте и т. п.

Социальная составляющая представлена следующими показателями: безопасность труда; текучесть кадров; гендерная структура руководящего состава; привязка оплаты труда к уровню устойчивого развития и т. п.

Экологическая составляющая представлена следующими показателями: энергоемкостью; интенсивностью выбросов углерода; использованием воды; управлением отходами и т. п.

Вопросы устойчивого развития экономических субъектов будут актуальны еще на протяжении долгового времени, поэтому им необходимо уделять пристальное внимание.

В связи с этим становится очевидной необходимость в идентификации и классификации факторов, влияющих на устойчивое развитие экономических субъектов, основанные на выявлении наиболее значимых факторов устойчивого развития экономических субъектов и их последующей классификации в соответствии с аспектами устойчивого развития: экономическим, социальным и экологическим. В силу этого была проведена научная классификация факторов устойчивого развития экономических субъектов, представленная в таблице 18.

1 URL: <http://www.corporateknights.com> (Методология Global 100).

Таблица 18

**Классификация факторов устойчивого развития
экономических субъектов**

Аспект	Фактор экономического развития
Экономический	Финансовая устойчивость; рациональное соотношение собственного и заемного капитала
	Экономическая эффективность; реализация принципа непрерывности деятельности, посредством: финансовой результативности, платежеспособности; финансовая независимость; минимизация финансовых и операционных рисков
	Конкурентоспособность в долгосрочном периоде
	Технологическая и инновационная эффективность
	Управление взаимодействием экономического субъекта со стейкхолдерами
Социальный ¹	Стабильность и защищенность персонала; обеспечение социальных гарантий
	Обеспечение безопасности труда; создание условий для поддержания здоровья сотрудников
	Обучение и развитие персонала; развитие условий для роста квалификации персонала и его мотивированности
	Предоставление равных возможностей различным категориям персонала
	Стабильность выплаты заработной платы; дополнительное медицинское и социальное страхование сотрудников; поддержание имиджа социально ответственного работодателя
Участие в социальных инвестициях на территориях присутствия, ориентированных на поддержание их социального благополучия, безопасности и устойчивости	
Экологический ²	Бережное использование ресурсов, в том числе природных
	Бережное использование невозобновляемых и возобновляемых ресурсов; контроль за выбросами; уменьшение выбросов в атмосферу, воду, почву
	Мониторинг экологического вреда и рисков. Проведение мероприятий их уменьшение экологического вреда и рисков до возможного минимума

1 См.: Бариленко В. И. и др. Информационно-аналитическое обеспечение устойчивого развития экономических субъектов / Под ред. О. В. Ефимовой. М.: Русайнс, 2015.

2 Там же.

Раздел III

Для оценки устойчивого развития экономического субъекта требуется систематизация совокупности факторов, влияющих на его обеспечение, по следующим ключевым группам факторов:

1. Факторы, влияющие на экономическую составляющую устойчивого развития экономических субъектов.
2. Факторы, влияющие на социальную ответственность устойчивого развития экономических субъектов.
3. Факторы, влияющие на экологическую ответственность устойчивого развития экономических субъектов.

Следует отметить, что к социально-экономическим факторам устойчивого развития экономического субъекта относятся не только благоприятное развитие экономических субъектов в условиях внутренней и внешней среды, но и наличие программ экологической и социальной ответственности.

Это далеко неполный перечень факторов, влияющих на устойчивое развитие экономических субъектов.

В конце прошлого столетия (1992) на конференции ООН в Рио-де-Жанейро по вопросам окружающей среды и развитию концепция устойчивого развития, концепция устойчивого развития перешла на следующий виток развития из теоретической разработки в практическую плоскость в качестве разработки основополагающих правил международного сотрудничества. Результатом конференции явилась разработка 27 принципов устойчивого развития (исходных положений концепции устойчивого развития).

На основе международных принципов устойчивого развития раскрываются возможности развития экономического субъекта в рамках финансового, экономического, экологического, социального и политического направления. Однако, необходимо учесть, что единых принципов устойчивого развития для экономических субъектов не существует. Элементы финансово-хозяйственной деятельности в части устойчивости развития определяются для экономического субъекта индивидуально и учитывают многообразность аспектов, как внутренней среды, так и окружающей среды его развития (деятельности).

Принципы устойчивого развития экономических субъектов могут дополняться принципами реализации корпоративной социальной ответственности, которые можно сгруппировать в 7 основных блоков (рисунок 20).

Институты обеспечения развития экономических субъектов

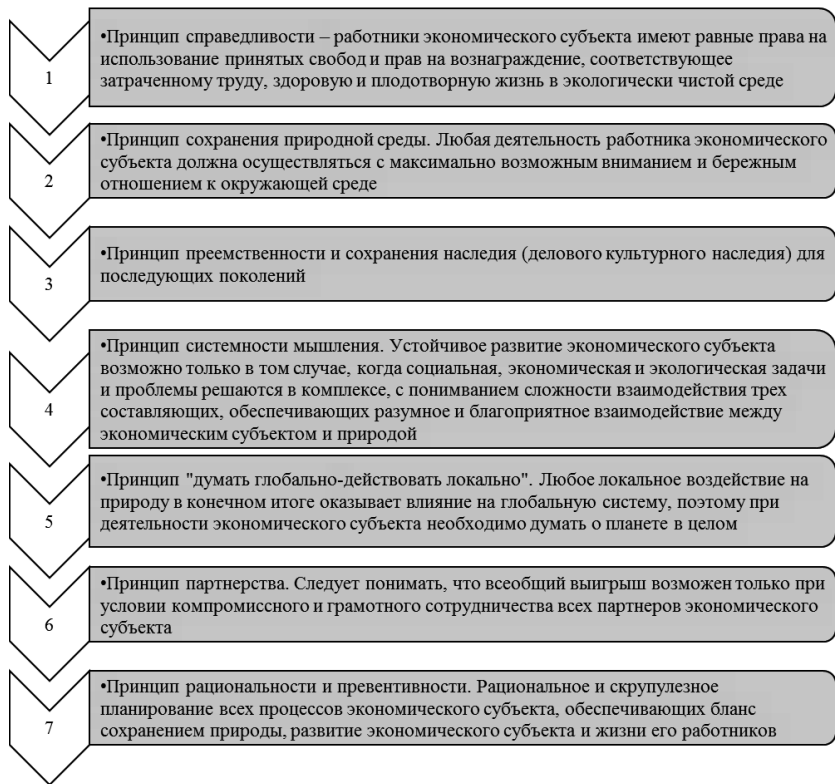


Рис. 20. Основные принципы реализации корпоративной социальной ответственности экономических субъектов

В свою очередь, принципы корпоративной социальной ответственности обуславливают основные положения, отражающие сущность экономических субъектов и их деятельность, направленную на реализацию корпоративной социальной ответственности.

Принципы корпоративной социальной ответственности внедряются в финансово-хозяйственную деятельность экономических субъектов, системно интегрируя бизнес-процессы, ориентированные на экономические, экологические и социальные факторы, обеспечивая эффективное управление экономическим субъектом и ответственность за окружающую среду. Подход интеграции принципов корпоративной социальной ответственности обуславливает стратегию

Раздел III

развития экономического субъекта в части устойчивого развития, посредством рационального и эффективного использования финансового, человеческого капитала и используемых ресурсов, обеспечивая развитие территории, на которой они находятся.

Рассмотрим основные принципы устойчивого развития экономических субъектов, которые укрупнено, предложено свести в две группы.

1. Общие (системообразующие) принципы:

- 1.1. **Целеориентированность:** достижение такого соотношения между элементами, при котором у экономических субъектов будут сохраняться долгосрочные стимулы устойчивого развития. Чтобы добиться этого определяются цели по основным направлениям деятельности экономических субъектов в области устойчивого развития. Для обеспечения достижения намеченных экономическими субъектами целей необходим регулярный контроль, а в случае необходимости пересмотр и корректировка.
- 1.2. **Целостность:** достижение единства функций способности обновления (воспроизводства), дополнения недостающих элементов и преобразования экономического субъекта в качественно новую систему с сохранением финансового равновесия и финансовой устойчивости посредством сбалансированности и пропорциональности видов деятельности экономического субъекта: операционной, инвестиционной и финансовой.
- 1.3. **Адаптивность:** адаптивность к изменениям во внешней среде способствующая устойчивому развитию экономического субъекта на долгосрочную перспективу. Изменения во внешней среде являются источником рискованных ситуаций в деятельности экономического субъекта, требующих своевременного выявления и идентификации для принятия действенных управленческих решений менеджментом экономического субъекта.
- 1.4. **Динамичность:** изменения одного параметра деятельности экономического субъекта, как правило, приводят к изменениям в других параметрах. Эти изменения влияют на формирование показателей, отражающих эффективность финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта.

- 1.5. Принцип информированности (прозрачности). Экономическим субъектам необходимо повышать информированность обо всех аспектах финансово-хозяйственной деятельности и обеспечивать достоверность, содержательность и оперативность предоставляемой информации. Особая роль в реализации данного принципа отводится подготовке финансовой и нефинансовой отчетности, публикации информации на корпоративном сайте, организации различных общественных мероприятий.
 - 1.6. Принцип сопоставимости информации – необходимое условие для сравнительной оценки вклада экономического субъекта в общество и окружающую среду посредством изучения представленной экономическим субъектом в различные отчетные периоды информации.
 - 1.7. Принцип вовлеченности – идентификация всех заинтересованных сторон, зависящих от деятельности экономического субъекта, а также оказывающих влияние на эту деятельность, определение интересов стейкхолдеров и их информирование о действиях экономического субъекта.
 - 1.8. Принцип ответственности руководителя, ориентированный на оценку влияния управленческих решений менеджмента экономического субъекта на природу и качество жизни различных стейкхолдеров. Данный принцип нацелен на разработку мероприятий по выявлению негативных последствий и их предотвращению.
 - 1.9. Принцип ценностей: учет принципов устойчивого развития экономического субъекта посредством его основополагающих ценностей компании.
 - 1.10. Принцип стратегического планирования – планирование финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов в разрезе экологических, социальных и экономических аспектов функционирования.
 - 1.11. Принцип интеграции заключается в изучении критериев воздействия экономических субъектов на экологические, социальные и экономические аспекты развития общества.
2. Специальные принципы:
 - 2.1. Принцип соблюдения этических норм – разработка и использование экономическими субъектами подхода к вы-

Раздел III

- полнению разработанных ими этических норм в коллективе и в отношениях с другими экономическими субъектами и лицами, выполнение действия экономическими субъектами в соответствии с его обязательствами и нормами права.
- 2.2. Принцип уважения и обеспечения прав человека. Экономические субъекты должны признавать неприкосновенность прав человека и препятствовать любым формам их нарушения, в том числе посредством обеспечения трудовых прав и свобод, и прав на благоприятную окружающую среду.
 - 2.3. Принцип рационального потребления природных богатств, принимающий в расчет законы природы, потенциальные возможности природной среды, предусматривающие воспроизводство природных ресурсов, недопущение необратимых последствий для окружающей среды и здоровья человечества.
 - 2.4. Принцип выявления и снижения экономических, экологических и социальных рисков.
 - 2.5. Принцип открытого взаимодействия с заинтересованными сторонами. В процессе финансово-хозяйственной деятельности экономические субъекты должны учитывать интересы и ожидания, а также стремиться соблюдать баланс интересов стейкхолдеров. Одним из основных направляющих векторов деятельности экономических субъектов в области устойчивого развития должны являться проводимые на регулярной основе идентификация и оценка потребностей и ожиданий заинтересованных сторон.
 - 2.6. Принцип соблюдения требований законодательства и других обязательств, принятых экономическими субъектами. Деятельность экономических субъектов должна осуществляться в соответствии с требованиями российского законодательства, принятыми на себя в соответствии с внутренними документами обязательствами, а также должна быть публично озвучена всем заинтересованным сторонам.
 - 2.7. Принцип учета региональной специфики деятельности экономических субъектов осуществляется в связи с социально-экономическими, природными и культурными особенностями региона присутствия.
 - 2.8. Принцип оценки результативности и постоянного улучшения деятельности экономических субъектов. Экономические

субъекты на регулярной основе должны оценивать эффективность своей деятельности в области устойчивого развития.

Все экономические субъекты должны двигаться в направлении внедрения принципов устойчивого развития в ежедневную деятельность, интегрируя свою деятельность в области устойчивого развития в бизнес-планы.

Управление деятельностью экономических субъектов на основе принципов устойчивого развития способствует укреплению их репутации и снижению риска, а также повышению стоимости экономических субъектов в долгосрочной перспективе.

В Стандарте ГОСТ Р 54598.1-2011 «Менеджмент организации. Руководство по обеспечению устойчивого развития»¹ отмечается, что управление устойчивым развитием экономических субъектов должно быть основано на принципах их деятельности и охватывать основные направления. Принципы должны быть существенными для экономических субъектов и должны основываться на соответствующих документах ООН и других международных соглашениях по правам человека (например, этических нормах, трудовом праве и требованиях по охране окружающей среды).

Экономические субъекты при подготовке отчетности об устойчивом развитии в основном руководствуются принципами GRI (The Global Reporting Initiative, Руководство глобальной инициативы по отчетности).

Принципы GRI трактуют процесс подготовки отчетности об устойчивом развитии экономических субъектов в качестве «инструмента для преобразований» – процесса, который не исчерпывается публикацией отчетности, а является существенной частью процессов разработки стратегий экономических субъектов, реализации намеченных планов действий и оценки достигнутых результатов, выступающий средством взаимодействия с заинтересованными сторонами и содействующий полезным преобразованиям в организационных процессах экономических субъектов². Порядок подчи-

1 ГОСТ Р 54598.1-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент организации. Руководство по обеспечению устойчивого развития (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 07.12.2011 № 732-ст).

2 *Никифорова Е. В.* Формирование и раскрытие информации об устойчивом развитии компании // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10. № 2. С. 113–123.

Раздел III

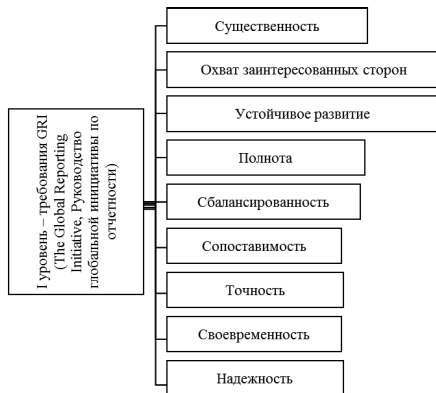


Рис. 21. I уровень – требования GRI

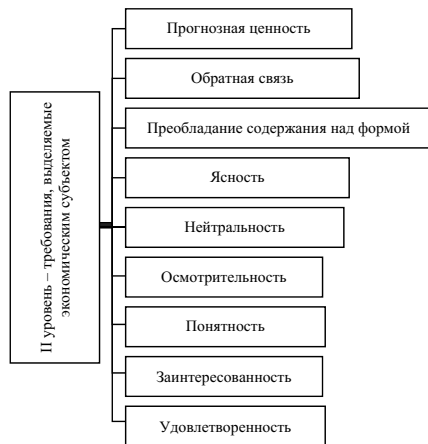


Рис. 22. II уровень – требования, выделяемые экономическим субъектом

ненности принципов формирования отчетности об устойчивом развитии экономических субъектов представлен на рисунках 21–22¹.

GRI подразделяет принципы на следующие группы:

1. Первая группа определяет содержание отчета об устойчивом развитии экономических субъектов (A1).

¹ Бариленко В. И. и др. Информационно-аналитическое обеспечение устойчивого развития экономических субъектов / Под ред. О. В. Ефимовой. М.: Русайнс, 2015.

2. Вторая группа обеспечивает качество отчета об устойчивом развитии экономических субъектов (А2)¹.

А1. Принципы, определяющие содержание отчета²:

- существенность раскрывает данные, адекватные главным целям деятельности экономических субъектов, характеризует существенное влияние, оказываемое на экономику, экологию и общество, а также баланс его доходобразующей базы в части реализации принципа непрерывности деятельности;
- охват стейкхолдеров экономических субъектов – формирование отчета об устойчивом развитии с раскрытием их интересов, а также пояснениями в отчете разумных ожиданий и интересов стейкхолдеров.
- устойчивое развитие – отчет направлен на раскрытие результатов деятельности экономических субъектов в части сбалансированности доходобразующей базы с отображением существенного воздействия, оказываемого на экономику, экологию и общество в целом;
- полнота – предусматривает включение имеющих наибольшее значение тем, показателей и границ отчетности об устойчивом развитии экономических субъектов с отображением существенного воздействия, оказываемого на экологию, экономику и общество в целом, позволяющее стейкхолдерам проанализировать результаты их деятельности.

А2. Принципы, обеспечивающие качество отчета³.

- Сбалансированность – включение в отчет положительных и отрицательных аспектов деятельности экономических субъектов предоставит обоснованную и объективную оценку общей результативности их деятельности.

1 *Никифорова Е. В., Шнайдер О. В.* Отчетность об устойчивом развитии экономического субъекта: принципы, этапы подготовки // Вопросы региональной экономики. 2015. № 4 (25). С. 161–166.

2 *Никифорова Е. В.* Формирование и раскрытие информации об устойчивом развитии компании // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10. № 2. С. 113–123.

3 *Никифорова Е. В.* Формирование и раскрытие информации об устойчивом развитии компании // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10. № 2. С. 113–123.

Раздел III

- Сопоставимость – данные финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов должны соответствовать сопоставимым данным аналогичной информации предшествующих периодов.
- Точность – отчетность об устойчивом развитии экономических субъектов должна отражать именно ту информацию для описания, которой она формируется, с целью последующей оценки стейкхолдерами результатов деятельности экономических субъектов, подготовивших отчет.
- Своевременность (уместность, использование информации стейкхолдерами для принятия решений) – получение по мере необходимости доступа заинтересованных пользователей к отчетности об устойчивом развитии экономических субъектов.
- Надежность – отчетность об устойчивом развитии должна отражать объективно и достоверно аспекты деятельности экономических субъектов (экономический, социальный, экологический) посредством непредвзятого отражения результатов деятельности экономических субъектов.

Можно предложить дополнительные принципы, улучшающие качество подготовки отчетности об устойчивом развитии экономических субъектов:

- Прогнозная ценность – возможность расчета жизнеспособности экономических субъектов в течение длительного периода времени.
- Обратная связь – подтверждение или корректировка ранее принятого решения стейкхолдерами экономических субъектов.
- Ясность – отчетность об устойчивом развитии экономических субъектов должна быть представлена в формате понятном и доступном для восприятия стейкхолдерами, позволяя им сформировать мнение об устойчивом развитии экономических субъектов¹.
- Преобладание содержания над формой – раскрытие в отчетности об устойчивом развитии операций и событий либо исходя из их экономического содержания, либо с точки зрения их юридической формы.

¹ Там же.

- Нейтральность – сбалансированный подход к удовлетворению запросов различных стейкхолдеров без ущерба интересов одних стейкхолдеров за счет других.
- Осмотрительность – отражение в отчетности об устойчивом развитии экономических субъектов произошедших в прошлом событий, способных оказать влияние на оценку этих событий в будущем.
- Понятность – информация отчетности об устойчивом развитии экономических субъектов должна быть понятна стейкхолдерам, не обладающим специальными знаниями по интерпретации такой отчетности.

В 2012 г. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 7 декабря 2011 г. № 732-ст был утвержден и введен в действие ГОСТ Р 54598.1-2011 Менеджмент организации. Руководство по обеспечению устойчивого развития. Данный документ определил четыре основных принципа устойчивого развития экономических субъектов:

1. Инклюзивность (вовлеченность).
2. Соблюдение этических норм.
3. Ответственное руководство.
4. Прозрачность.

Рассмотрим каждый принцип подробнее.

Принцип инклюзивности (вовлеченности), согласно ГОСТу Р 54598.1-2011, основан на стейкхолдерском подходе к управлению экономическими субъектами и предполагает оценку того, каким образом идентифицированы заинтересованные стороны, каким образом они выражают свои интересы, и проводится ли непрерывный мониторинг этой информации. Данный принцип подразумевает также усилия экономических субъектов в части разъяснения заинтересованным сторонам принимаемых ими решений, а также наличия способов обнаружения стейкхолдеров, чьи интересы могут быть ущемлены либо не приняты в расчет в процессе реализации таких решений.

Принцип соблюдения этических норм, по ГОСТу Р 54598.1-2011, подразумевает оценку соблюдения экономическими субъектами этических требований в процессе взаимодействия с другими организациями и лицами, развития принципа структурного разнообразия (многообразия), а также усилий в борьбе со взяточничеством, зло-

Раздел III

употреблениями и коррупцией в рамках экономических субъектов. Соблюдение этических норм также подразумевает наличие системы подтверждения экономическими субъектами обоснованности своих решений и действий и их соответствия юридическим обязательствам и нормам права.

Принцип ответственного руководства, согласно ГОСТу Р 54598.1-2011 подразумевает наличие системы мониторинга влияния деятельности экономических субъектов на качество жизни людей, а также последствий этой деятельности на экологические и социальные изменения в регионах присутствия. Важным индикатором соблюдения экономическими субъектами принципа ответственного руководства является наличие у персонала навыков менеджмента устойчивого развития.

В соответствии с ГОСТом Р 54598.1-2011, следование принципу прозрачности позволяет экономическим субъектам быть уверенными в том, что информация, предоставляемая заинтересованным сторонам, доступна, недорого и достоверна. Данный принцип предполагает наличие в экономических субъектах документов, регламентирующих процедуру назначения, а также полномочия и ответственность лиц, принимающих решения, процедуры регистрации обоснованностью принятия решений и обмена информацией.

ГОСТ Р 54598.1-2011 содержит матрицу зрелости устойчивого развития (таблица 19), на основе которой экономические субъекты могут самостоятельно оценивать достигнутый уровень устойчивого развития на основе реализации описанных выше принципов. Иными словами, матрица представляет собой инструмент для самооценки деятельности экономическими субъектами в области устойчивого развития исходя из положений данного ГОСТа¹.

В соответствии с ГОСТом Р 54598.1-2011, «экономический субъект должен оценить существующее положение по каждому элементу, отмечая все элементы, на которые необходимо обратить особое внимание для достижения зрелости. Должны быть идентифицированы установленные цели, а также разработаны планы действий для обеспечения сбалансированного достижения устойчивого развития».

Самооценку достигнутого уровня устойчивого развития на основе данной матрицы следует проводить регулярно, а в случае су-

1 ГОСТ Р 54598.1-2011 «Менеджмент организации. Руководство по обеспечению устойчивого развития».

Таблица 19
Матрица зрелости устойчивого развития экономических субъектов,
в соответствии с ГОСТ Р 54598.1-2011

Принципы и практика	Характеристика достижения экономическими субъектами устойчивого развития		Полная зрелость
	Минимальная зрелость	Зрелость	
Идентификация задач и вовлеченности заинтересованных сторон Инклюзивность (вовлеченность)	Экономическим субъектом установлены значительные ограничения в части вовлечения заинтересованных сторон	Экономический субъект недостаточно вовлекает заинтересованные стороны. Существует некоторый диалог с непосредственными стейкхолдерами, особенно с акционерами	Экономический субъект серьезно и в долгосрочной перспективе вовлекает все заинтересованные стороны. На регулярной основе осуществляет анализ их интересов. Формирует и осуществляет поддержку обратной связи с заинтересованными сторонами. Ориентируется на укрепление отношений. Поощряет и поддерживает более широкое масштабное и жизнеспособное устойчивое развитие
Соблюдение этических норм	Наличие обратной связи со стейкхолдерами. Приоритетное внимание к прибыльности деятельности	Адаптивное взаимодействие, возникающее под нормативно-обязательных требования на уровне государства, неправительственных учреждений, акционеров и инвесторов. Принятие управленческих решений на основе экономической целесообразности	Экономический субъект оценивает краткосрочное и долгосрочное воздействие результатов своей деятельности с точки зрения соблюдения этических норм. Проактивное планирование и поиск возможностей в части устойчивого развития

Принципы и практика		Характеристика достижения экономическими субъектами устойчивого развития	
		Минимальная зрелость	Полная зрелость
Соблюдение этических норм	Лидерство и руководство	Использование директивного подхода в части управления экономическим субъектом	Принятие последовательных обязательств со стороны топ менеджмента. Принятие и опубликование политики и значимых направлений деятельности экономического субъекта с учетом соблюдения этических норм. Ключевая роль отведена системному анализу, основанному на аудите и анализе выполненных работ
	Руководство	Выполнение экономических субъектов некоторых общественных норм	Лидерство и руководство в области устойчивого развития внутри и вне экономического субъекта. Установление цели и значимых направлений деятельности экономического субъекта с учетом соблюдения этических норм. Ключевая роль отведена системному анализу, основанному на аудите и анализе выполненных работ
Управленческое руководство	Метод «пожаротушения»	Согласование усилий, учитывающие соблюдение этических норм, в ситуациях, при большой вероятности реализации опасных событий. Поиск «безопасных гаваней»	Политика устойчивого развития полностью основана на этических нормах. Коллектив настроен на реализацию концепции устойчивого развития, а не на отписки. Действует принцип «предупреждение», а не коррекция
	Управленческое руководство	Метод «пожаротушения»	Идентификация и управление основными видами риска. Установление критериев выполнения устойчивого и жизнеспособного развития экономического субъекта
Ответственное руководство	Культура устойчивого развития	Деятельность по принципу «поставить галочку», создать видимость работы для средств массовой информации при низких затратах/воздействиях. Соответствие только новым обязательным требованиям	Принцип устойчивого развития внедрен на всех уровнях экономического субъекта. Преобладает подход, основанный на оптимальных затратах и этике. Принцип устойчивого развития используются при планировании и принятии решений. В коллективе распространены понимание и личная заинтересованность в устойчивом развитии экономического субъекта. Использование
	Ответственное руководство	Деятельность по принципу «минимум действий „для галочки“»	Наличие связи между жизнеспособным и устойчивым развитием и достижением преимуществ в бизнесе. Уделяется большое внимание связи с обществом. Разработана программа обучения

Характеристика достижения экономическими субъектами устойчивого развития		
Принципы и практика	Минимальная зрелость	Полная зрелость
	Создание атмосферы доверия и возможностей для устойчивого развития	<p>Наличие системы прав, ответственности и требований к компетентности персонала, системы стимулирования инноваций, обучения и делегирования полномочий для выполнения действий, направленных на устойчивое развитие экономического субъекта</p>	Постоянный пересмотр и изучение возможностей для устойчивого развития. Признание и вознаграждение персонала в отношении действий в части обеспечения жизнеспособного и устойчивого развития экономического субъекта. Поощрение и оценка разнообразия в работе. Внутреннее единство и общескорее развитие в области устойчивого развития
Ответственное руководство	<p>Экономический субъект полностью закрыт для заинтересованных сторон. Выполнение только минимально установленных требований</p>	<p>Наличие системы прав, ответственности и требований к компетентности персонала, системы стимулирования инноваций, обучения и делегирования полномочий для выполнения действий, направленных на устойчивое развитие экономического субъекта</p>
	<p>Использование поставщиков с самой низкой ценовой категорией продукции и по возможности самого позднего срока оплаты</p>	<p>Наличие схемы оценки поставщиков, учитывающей техническое соответствие поставляемой продукции, ее стоимости и времени поставки</p>
Оценка экологических факторов	<p>Минимальная осведомленность об экологических проблемах. «Позиция защиты»</p>	<p>Наличие системы подготовки персонала в области экологической ответственности бизнеса. Применение экономических субъектов экологической политики и стандартов</p>
	<p>Стандарты не используются, при необходимости принимаются конкретные решения</p>	<p>Оценкой признана общность интересов с партнерами в цепи поставок. Помощь при необходимости всем поставщикам</p>
	<p>Оценка воздействия деятельности экономического субъекта на окружающую среду/оценки риска/всесторонний аудит интегрированы в процесс принятия решений. Деятельность по принципу «предупреждение», а не коррекция</p>	

Принципы и практика	Характеристика достижения экономическими субъектами устойчивого развития		Полная зрелость
	Минимальная зрелость	Зрелость	
Прозрачность	Анализ	<p>Оценка деятельности экономического субъекта не проводится</p> <p>Минимальный анализ систем доступа к информации на местах. Обычная отчетность</p> <p>Проведение анализа потребностей в информации о деятельности экономического субъекта. Наличие интегрированной системы проектирования и планирования распространения информации</p>	<p>Периодический анализ и регулирование необходимой информации и отчетности.</p> <p>Обслуживаются все необходимые получатели информации об экономическом субъекте</p>
	Отчетность и созданные сферы доверия	<p>Отчетность о работе экономического субъекта отсутствует или представляется в небольшом количестве под давлением внешних причастных сторон</p> <p>Отчетность на минимальном или требуемом уровне</p> <p>Направленность отчетности на достижение конкретных результатов</p>	<p>Установлены стейкхолдеры (внутренние и внешние), получающие регулярную и соответствующую отчетность. Наличие атмосферы взаимопонимания со стейкхолдерами, объяснение им решений экономического субъекта и их ре-ализации. Применение программ долгосрочного обучения между народным стандартам в области отчетности</p>

Примечание: Приведенные элементы и стадии представлены только для примера и не являются исчерпывающими или постоянными.

ществленных изменений во внешней и внутренней среде экономического субъекта матрица должна быть своевременно скорректирована.

Устойчивое развитие экономических субъектов можно рассматривать в качестве долгосрочной стратегии их деятельности, направленной на рост стоимости бизнеса, в основе которой лежит эффективное взаимодействие со стейкхолдерами посредством соблюдения определенных принципов (требований) социально-экономической и экологической устойчивости бизнеса.

Взаимодействие экономических субъектов с заинтересованными сторонами в концепции устойчивого развития с позиции стейкхолдерского подхода (от *англ.* «stakeholder» – владелец доли (получатель процента), стейкхолдерской теории компании).

Сторонники данного подхода определяют сеть стейкхолдеров как «неформальную сторону, состоящую из множества агентов, вовлеченных в процесс управления, а также определенного на нем множества отношений – совокупности связей между агентами»¹.

Экономический субъект будет устойчиво развиваться только в том случае, если он будет ориентироваться на интересы заинтересованных сторон (стейкхолдеров) при реализации деятельности.

Стратегия развития экономических субъектов с учетом интересов стейкхолдеров должна быть гибкой и своевременно реагировать на изменения, происходящие как во внутренней, так и внешней средах.

Управление системой отношений экономических субъектов с заинтересованными сторонами – это совокупность различных методов, с помощью которых они пытаются соответствовать растущим требованиям экономической, экологической и социальной ответственности.

В современном деловом пространстве стейкхолдерский подход является инструментом стратегического управления экономическими субъектами. В его основе лежит понимание того, что внешние и внутренние стейкхолдеры, взаимодействуя и зачастую конфликтуя как с самими экономическими субъектами, так и друг с другом, оказывают непосредственное влияние на их долгосрочную устой-

1 Харин А. Г., Гареев Т. Р. Стейкхолдерский подход в управлении организациями: перспективы применения теоретико-игровых моделей // Terra economicus. 2014. Т. 12. № 4. С. 107.

чивость¹. Степень удовлетворения интересов таких разнородных групп стейкхолдеров обуславливает устойчивое развитие экономических субъектов и тем самым способствует формированию их долгосрочной стоимости.

Не существует единого состава стейкхолдеров для всех экономических субъектов и даже для одного экономического субъекта, он будет изменяться во времени. Круг стейкхолдеров, воздействующих на экономический субъект и тех, на кого экономический субъект сам оказывает влияние, всецело зависит от отрасли деятельности, географии расположения, выбранной стратегии экономического субъекта. Определяющими стейкхолдерами любого экономического субъекта являются: собственники, покупатели (клиенты), поставщики и подрядчики, сотрудники, местное сообщество, государство.

Список стейкхолдеров каждого экономического субъекта определяется спецификой его деятельности, миссией, решаемыми задачами и пр. Каждый экономический субъект самостоятельно определяет своих основных стейкхолдеров.

На рисунке 23 представлены типичные основные стейкхолдеры для экономического субъекта. Данные стейкхолдеры инвестируют свои капиталы в деятельность экономического субъекта: предоставляют ресурсы, продвигают товар к конечному потребителю.

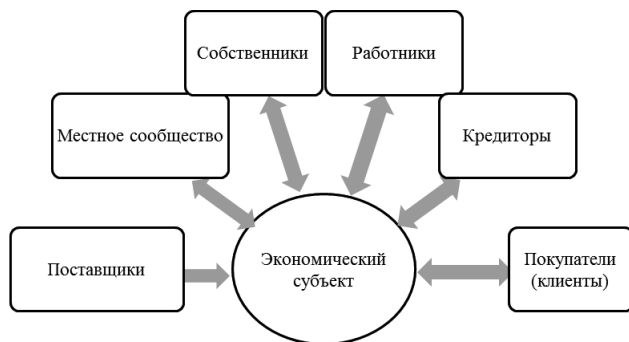


Рис. 23. Основные стейкхолдеры экономических субъектов

1 *Ефимова О. В.* Анализ устойчивого развития компании: стейкхолдерский подход // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 45 (348). С. 41–51

«Организации имеют больше власти и контроля при взаимодействии с первичными стейкхолдерами, то есть рыночной средой, чем при решении спорных ситуаций во внешней среде»¹.

Экономические субъекты понимают и важность ориентирования на интересы вторичных стейкхолдеров. Успешные экономические субъекты понимают, что «если они не будут управлять внешней средой, то внешняя среда будет управлять ими»².

Представим на рисунке 24 вторичных стейкхолдеров экономических субъектов.

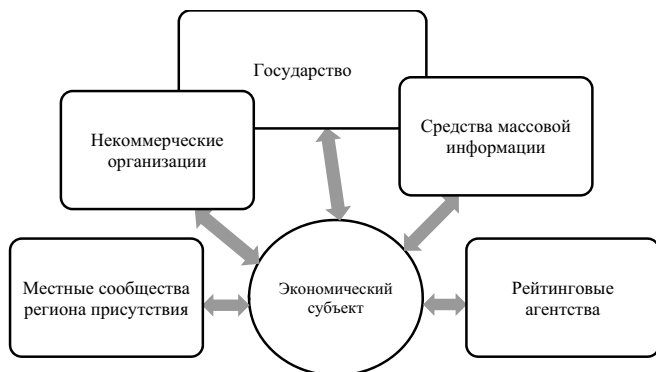


Рис. 24. Вторичные стейкхолдеры экономических субъектов

Также, в основу классификации стейкхолдеров по отношению к экономическому субъекту может быть положено два признака: внешние и внутренние.

Внешние стейкхолдеры – это государство, потребители, поставщики и деловые партнеры, конкуренты, органы власти, местные сообщества, СМИ, политические партии, другие общественные организации и окружающая среда. Внутренние стейкхолдеры – это собственники экономических субъектов, менеджеры, персонал, профсоюзные организации, акционеры и другие группы, действующие внутри экономических субъектов.

Каждый стейкхолдер имеет свои интересы в экономическом субъекте, которые могут быть экономическими, экологическими

1 *Lawrence A., Weber J.* Business and Society: Stakeholders, Ethics, Public Policy. Boston: McGraw-Hill Irwin, 2008. P. 136.

2 *Baron D. P.* Business and Its Environment. N.J.: Prentice Hall, 2003.

и социальными. Под экономическими интересами понимают объективные мотивы деятельности людей, отражающие их место в системе общественного производства. Под экологическими интересами в наиболее общем виде понимается комплекс мероприятий по охране окружающей среды. Под социальным интересом понимается направленность мотивации и постановка целей, обусловленные социальным статусом отдельных лиц, групп и слоев, их отношением к власти и распределению доходов.

Работая в направлении повышения социальной, экономической и экологической ответственности, экономическим субъектам необходимо ориентироваться на интересы стейкхолдеров. Цель заинтересованности стейкхолдеров может изменяться от удовлетворения их интересов в процессе участия в деятельности экономических субъектов и до выставления законных претензий.

Определим круг заинтересованных сторон и выявим их основные интересы на примере компании ПАО «Авиакомпания „Сибирь“», осуществляющей пассажирские перевозки по России и миру (таблица 20).

Механизм устойчивого развития экономических субъектов с позиции заинтересованных сторон приведем на примере компании ПАО «Авиакомпания „Сибирь“» (таблица 21).

Практика подготовки и раскрытия нефинансовых данных российскими экономическими субъектами находится в стадии своего формирования, в этой связи целесообразно определить основные источники, из которых заинтересованные пользователи могут получить необходимую для них информацию о нефинансовых факторах развития экономических субъектов.

К их числу следует отнести:

- 1) распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 мая 2017 г. № 876-р об утверждении Концепции развития публичной нефинансовой отчетности¹;
- 2) источники данных самих экономических субъектов (помимо информации, раскрытие которой предусмотрено соответствующими нормативными документами);

1 Распоряжение Правительства РФ от 05.05.2017 № 876-р «Об утверждении Концепции развития публичной нефинансовой отчетности и плана мероприятий по ее реализации».

Таблица 20

Круг заинтересованных сторон ПАО «Авиакомпания „Сибирь“»

Заинтересованная сторона	Интересы	Описание
Потребители (пассажиры)	Качество продукта и услуг (безопасность полета) Гарантия качества Соответствующая цена Обслуживание и консультация	Потребители (пассажиры)
Партнеры	Долгосрочное и выгодное сотрудничество Соблюдение договоренностей	Участники бизнеса
Поставщики	Своевременная оплата Долгосрочное сотрудничество Интересные объемы	Boeing Airbus GE Capital Aviation Services (GECAS)
Руководство	Власть Престиж Вознаграждение Перспектива Авторитет	Генеральный директор Совет директоров Общее собрание акционеров Ревизионная комиссия
Правительство	Уплата налогов Соблюдение законов Рост капитала (так как правительство главный акционер) Занятость населения Выполнение указов правительства и президента Следование государственной стратегии развития отрасли Следование экологическим нормам и стандартам	Россия и другие страны
Акционеры	Дивиденды Безопасность вложений Рост капитализации	Российская Федерация Менеджмент Институциональные инвесторы Физические лица
Общество	Охрана окружающей среды Экология Занятость Поддержка социальных программ	Проекты в сфере охраны окружающей среды, развития культуры и спорта, поддержки социально незащищенных слоев населения
Работники	Стабильная зарплата Безопасные условия труда Справедливое вознаграждение Отсутствие дискриминации Перспективы роста Удовлетворение от работы	Бортпроводники Аэропортовые службы (обслуживание в порту) Персонал технического обслуживания и ремонта Летный состав Продажа билетов, услуг и реклама Прочий персонал авиакомпаний Прочий персонал неавиационных компаний
Банки и прочие кредиторы	Надежность капиталовложений Выгодные проценты Своевременная оплата долга	Райффайзен-Банк Альфа-Банк Промсвязьбанк Банк Москвы

Таблица 21
 Основные принципы разработки механизма устойчивого развития заинтересованных сторон
 ПАО «Авиакомпания „Сибирь“»

Заинтересованные лица	Принципы разработки механизма устойчивого развития	Описание
Потребители (пассажиры)	<p>Постоянное повышение безопасности полетов, своевременное предупреждение и устранение выявляемых рисков</p> <p>Безопасность, удобство и комфорт пассажиров</p>	<p>Обеспечение безопасности полетов является приоритетом ПАО «Авиакомпания „Сибирь“» и основным принципом устойчивого развития. Поэтому ПАО «Авиакомпания „Сибирь“» намерено развивать международное сотрудничество в этой области</p> <p>Стабильное качество сервиса, предлагаемого Компанией своим пассажирам, и соответствие их потребностям и ожиданиям – определяющий фактор устойчивого развития в долгосрочной перспективе. ПАО «Авиакомпания „Сибирь“» постоянно учитывает мнение пассажиров о качестве своих услуг, разрабатывает новые программы и принимает меры для повышения безопасности, удобства и комфорта полетов</p>
Акционеры	Экономический успех и эффективность операций	<p>Экономический успех – необходимое условие для устойчивого развития Компании и выполнения социальной миссии. Принимая во внимание динамично изменяющиеся в глобальном масштабе условия ведения бизнеса, ПАО «Авиакомпания „Сибирь“» стремится к достижению лучших результатов на основе дальновидной стратегии, отлаженной системы управления рисками и постоянного улучшения качества корпоративного управления</p>

Заинтересованные лица	Принципы разработки механизма устойчивого развития	Описание
Работники	<p>Обеспечение условий: высококачественной работы персонала, повышения мотивации и ответственности персонала</p>	<p>Высокий профессионализм в части ответственного отношения персонала ПАО «Авиакомпания „Сибирь“» к своему труду — необходимое условие не только устойчивости бизнеса экономического субъекта, но и безопасности пассажиров. ПАО «Авиакомпания „Сибирь“» Придание первоочередного значения всем аспектам социальной политики ПАО «Авиакомпания „Сибирь“» в части достижения наиболее гармоничных взаимоотношений с работниками. Следование экономической и социальной миссиям посредством объединенных усилий ПАО «Авиакомпания „Сибирь“» и ее персонала</p>
Общество	<p>Социальное партнерство</p>	<p>Социальное партнерство органично миссии и стратегии ПАО «Авиакомпания „Сибирь“». Компания принимает участие в жизни и развитии регионов России и намерена оказывать поддержку там, где ее возможности могут дать наилучший результат</p>
	<p>Экологическая ответственность</p>	<p>Снижение неблагоприятных экологических воздействий, оказывающих гражданской авиацией на окружающую среду. ПАО «Авиакомпания „Сибирь“» стремится к позитивной динамике своих показателей в области экологических воздействий</p>

Раздел III

- 3) профессиональные международные базы данных, например, Thomson Reuters и Bloomberg;
- 4) российские рейтинговые экологические агентства (Интерфакс-Эра);
- 5) база данных и рейтинги, разрабатываемые неправительственными организациями, прежде всего Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП);
- 6) отраслевые обзоры;
- 7) нормативно регулируемые источники информации, в частности, экологические раскрытия в финансовой отчетности экономических субъектов, а также сведения в отчетах компаний – эмитентов ценных бумаг;
- 8) прочие.

Нефинансовая отчетность в настоящее время являясь важнейшей составляющей системы устойчивого развития (УР) предприятий, в различных организациях носит свое название: интегрированная отчетность (ИО); отчеты в области устойчивого развития (ОУР); экологические отчеты (ЭО); социальные отчеты (СО)¹.

Рассмотрим данные источники более подробно. К источникам данных о нефинансовых показателях, которые сами экономические субъекты предоставляют заинтересованным пользователям, можно отнести (по убыванию полноты раскрытия данных) интегрированные отчеты и отчеты об устойчивом развитии, отчеты о корпоративной и социальной ответственности, а также годовые отчеты экономических субъектов. Кроме того, такая информация с той или иной степенью подробности представляется на сайтах экономических субъектов.

Наиболее полные сведения о том, сколько экономических субъектов в Российской Федерации выпускают нефинансовые отчеты, и какие подходы ими используются для их составления, содержатся в Национальном Регистре корпоративных нефинансовых отчетов и Библиотеке корпоративных нефинансовых отчетов Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП).

По состоянию на 26 февраля 2018 г. в Национальный Регистр корпоративных нефинансовых отчетов РСПП внесены 167 компа-

1 *Басова М. М.* Содержательный анализ нефинансовой отчетности российских компаний в области устойчивого развития // Вестник СамГУПС. 2016. № 4 (34). С. 52–56.

ний и организаций, которые в период с 2000 по 2017 г. выпустили 826 нефинансовых отчетов. Среди них: 26 отраслевых, 73 экологических, 311 социальных, 277 отчетов в области устойчивого развития и 141 интегрированный отчет¹.

При этом анализ статистики подготовки нефинансовой отчетности позволяет увидеть однозначную тенденцию к росту экономических субъектов, подготовивших такие отчеты.

Помимо указанных форматов подготовки нефинансовых отчетов, следует отметить годовые отчеты экономических субъектов, в которых в свободной форме отражаются показатели, характеризующие наиболее значимые, по мнению составителей, социальные и экологические аспекты их деятельности.

К числу важнейших поставщиков нефинансовой информации об экономических субъектах можно отнести такие крупнейшие международные базы данных, как Thomson Reuters и Bloomberg, которые обеспечивают финансовых аналитиков и иных заинтересованных пользователей сведениями об ESG (экологические, социальные и корпоративное управление) факторах. Отметим, что основой для подготовки данных в указанных системах являются сами нефинансовые отчеты экономических субъектов, от полноты и качества которых зависит надежность разработки соответствующих индексов устойчивого развития, сведения о которых предоставляются рейтинговыми агентствами.

В частности, с помощью информационно-аналитической системы Bloomberg могут быть проанализированы следующие индикаторы устойчивого развития экономического субъекта: общий индекс устойчивого развития (ESG Disclosure Score); экологический индекс (Environmental Disclosure Score); социальный индекс (Social Disclosure Score); а также индекс корпоративного управления (Governance Disclosure Score). Информационно-аналитическая система Bloomberg охватывает публичные компании (в том числе российские), раскрывающие данные о социальных и экологических факторах, а также корпоративном управлении и позволяет заинтересованным лицам оценить прозрачность компаний в терминах раскрытия устойчивого развития, а главное, сделать выводы относительно намерений и усилий компаний в области долгосрочной устойчивости.

1 URL: <http://pcpp.pf/simplepage/157>.

Раздел III

Кроме того, ряд международных экономических субъектов предоставляют информацию по отдельным темам устойчивого развития, в частности, связанным с изменением климата. Так, в рамках Проекта по раскрытию информации об углеродных выбросах (Carbon Disclosure Project, CDP) были выработаны принципы, стимулирующие экономические субъекты формировать и раскрывать информацию о системе учета, оценки, управления в части сокращения выбросов в атмосферу, влияющих на изменение климата планеты.

Российские рейтинговые экологические агентства, в частности, эколого-энергетическое рейтинговое агентство «Интерфакс-Эра» по разработанной методологии, раскрытой на сайте агентства формируют оценку экологической, энергетической и технологической эффективности крупнейших российских экономических субъектов, а также представляют оценку прозрачности их эколого-энергетической отчетности.

Прозрачность отчетности экономических субъектов определяется процентным соотношением раскрытых в ней параметров к общему числу используемых параметров в оценке. Для получения информации экономическим субъектам предлагается представить заинтересованным пользователям сведения об основных аспектах его деятельности (например, выбросы загрязнений в атмосферу и др). Данные по экономическим субъектам, не реагирующих на запрос, аналитиками агентства аккумулируются посредством использования информации из открытых источников, таких как годовые отчеты, сайты экономических субъектов, данные системы СПАРК. В результате обобщения такой информации формируются рейтинги, на основе которых составляется экологический фондовый индекс (ERAX), отражающий капитализацию наиболее экологически и энергетически эффективных экономических субъектов, которую можно сравнивать с общей динамикой рынка. Данный индекс наряду с традиционными финансовыми индикаторами фондового рынка может быть использован инвесторами при выборе объекта вложения средств.

Важнейшим разработчиком, аккумулирующим сведения о факторах устойчивого развития российских экономических субъектов на основе подготовленной ими нефинансовой отчетности, является Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП). На основе анализа данных Национального регистра корпоративных нефинансовых отчетов на сайте РСПП представлена статисти-

ка развития корпоративной отчетности в России и опубликованы индексы РСПП в области устойчивого развития, ответственности и отчетности.

Отметим, что с мая 2017 г. индексы РСПП в сфере устойчивого развития, корпоративной ответственности и отчетности (SD&CSR index) включены в международную базу данных Глобальной инициативы по рейтингам устойчивого развития (Global Initiative for Sustainability Ratings – GISR). В свою очередь, международная база данных GISR содержит примерно 250 различных инструментов в части независимой оценки, включая S & P, Dow Jones indices, Thomson Reuters rating, страновые индексы, индексы бирж, других экономических субъектов.

Отраслевые обзоры, основываясь на результатах анализа анкетирования экономических субъектов, информации из отраслевых источников, встреч с руководителями, раскрывают, в том числе нефинансовые факторы их развития в отрасли. Данные обзоры являются весьма ценными при анализе среды, конкурентов и важнейших отраслевых рисков, что необходимо при оценке инвестиционной привлекательности ценных бумаг конкретных экономических субъектов¹.

К числу нормативно регулируемых источников информации относится бухгалтерская финансовая отчетность экономических субъектов, в которой, например, с целью формирования полного представления о финансовом состоянии экономических субъектов, финансовых результатах их деятельности и денежных потоках содержатся пояснения о рисках хозяйственной деятельности, которым подвержены эти экономические субъекты. Для целей раскрытия указанной информации Министерством финансов Российской Федерации был выпущен документ ПЗ-9/2012 «О раскрытии информации о рисках хозяйственной деятельности организации в годовой бухгалтерской отчетности»².

Не менее важными для заинтересованных сторон являются риски нефинансового характера. Данные виды рисков, так или иначе, связаны с социальными, экологическими аспектами устойчивого развития экономических субъектов. К ним можно отнести:

1 URL: <http://interfax-era.ru/reitingi-predpriyatii>.

2 Информация Минфина России № ПЗ-9/2012 «О раскрытии информации о рисках хозяйственной деятельности организации в годовой бухгалтерской отчетности».

Раздел III

- социальные риски, например, социальную напряженность, риски, связанные с охраной труда и промышленной безопасностью, а также с неэтичными или незаконными действиями сотрудников;
- экологические, связанные, с нанесением ущерба от деградации окружающей среды, техногенными катаклизмами, а также риски изменения климата и природных условий;
- репутационные и другие виды рисков.

Важно понимать, что нефинансовые риски (например, репутационные), могут нанести серьезные финансовые потери экономическим субъектам, выражающиеся, например, потерей клиентов, поставщиков, противодействием населения и т. п. В целях минимизации таких рисков экономические субъекты раскрывают в отчетности дополнительную информацию, интересующую ключевые заинтересованные стороны. Такая отчетность носит название нефинансовой.

Под нефинансовой отчетностью понимаются документы, которые официально опубликованы экономическими субъектами различных отраслей, и содержат информацию в области экономических, экологических и социальных аспектов своей деятельности в области устойчивого развития, предназначенную всем стейкхолдерам (заинтересованным сторонам). Отчеты в области устойчивого развития составляются в рамках экономических субъектов и публикуются с определенной периодичностью (как правило, годовой) по ключевым показателям деятельности экономических субъектов в разрезе экономического, социального и экологического аспектов устойчивости.

За весь период своего существования нефинансовая отчетность экономических субъектов прошла два крупных витка своего развития: от «моноотчетов» (экологических, социальных) до комплексных отчетов («по триединому итогу»). На начальном этапе становления нефинансовой отчетности в России преобладали социальные отчеты, посвященные благотворительной деятельности и вопросам взаимодействия с персоналом. В последние годы такие документы составляют лишь незначительное количество экономических субъектов, а в практике отчетности получила преобладание комплексная отчетность, отражающая результаты деятельности экономических субъектов по «триединому итогу» (экономические, экологические, социальные). Сбалансированное сочетание экономических, эколо-

гических и социальных составляющих приводит к повышению эффективности деятельности персонала и лояльности потребителей/поставщиков, укреплению конкурентоспособности, улучшению репутации экономических субъектов, снижению предпринимательских рисков, и т. д.

В соответствии с целями и развитостью экономических субъектов, отчетность по корпоративной социальной и экологической ответственности формируется по шести основным видам:

1. Специальный раздел в годовом отчете. Каждый экономический субъект, вне зависимости от того, по общей системе налогообложения (ОСН) он работает или по упрощенной (УСН), разрабатывает годовую отчетность. Годовая отчетность, являющаяся наиболее емкой по включенной в нее информации о работе экономических субъектов, содержит в себе информацию об их текущем финансовом положении. В последние годы многие экономические субъекты включают в нее не только финансовую составляющую, а также социальную и экологическую информацию.
2. Социальный отчет, отражающий социальные, спонсорские и благотворительные проекты экономических субъектов, составленный в свободной и, как правило, удобной для него форме, вне формата международных стандартов КСО. Российским журналом «Бизнес и общество» данный вид отчета определяется как документ, описывающий не бизнес экономических субъектов, а то, как они воспринимаются обществом, оценивающим их усилия и успехи в благотворительности, защите окружающей среды, животных, благоустройстве отдельных территорий, решении специфических социальных проблем и вкладе в социальную сферу региона, т. е. социальную политику компании.
3. Экологический отчет, содержащий описание приоритетов и основных направлений экологической политики экономических субъектов, системы экологического менеджмента, мониторинга и контроля, влияния, оказываемого на окружающую среду, показателей и затрат на экологическую политику.
4. Отчет о корпоративной социальной и экологической ответственности (КСО) с частичным применением принципов и показателей международных стандартов, содержащий как описание миссии, ценностей и стратегических целей экономических субъектов,

Раздел III

так и осуществляемые в ответ на взаимодействие со стейкхолдерами социальные мероприятия и проекты. «Корпоративный социальный отчет (КСО) – это публичный инструмент информирования акционеров, сотрудников, партнеров и всего общества о том, как и какими темпами, компания реализует заложенные в своей миссии или стратегических планах развития цели в отношении экономической устойчивости, социального благополучия и экологической стабильности»¹.

5. Отчет об устойчивом развитии, формируемый с соблюдением принципов и использованием показателей результативности Руководства GRI, стандарта AA 1000S, содержащий все аспекты социальной миссии экономических субъектов, их корпоративную стратегию, культуру, социальную и экологическую ответственности.
6. Интегрированный отчет экономических субъектов, объединяющий в одном годовом отчете финансовый и нефинансовый отчеты.

Международный Совет по Интегрированной отчетности («МСИО») ² дает следующее определение интегрированной отчетности: «Интегрированная отчетность является процессом, результат которого – коммуникация, в виде периодического «интегрированного отчета», о создании стоимости с течением времени. Интегрированный отчет представляет сжатую коммуникацию о том, как стратегия экономического субъекта, корпоративное управление, результаты его деятельности и перспективы развития ведут к созданию стоимости в кратко-, средне- и долгосрочном периоде».

Цели интегрированной отчетности (IR):

1. Улучшить качество информации, предоставляемой экономическими субъектами заинтересованным пользователям финансового капитала, с целью более эффективного распределения капиталов.
2. Способствовать более связанному и эффективному подходу к корпоративной отчетности, который основывается на различных

1 Коновалова Л. Н., Корсаков М. И., Якимец В. Н. Управление социальными программами компании. Ассоциация менеджеров, 2003.

2 http://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2014/04/13-12-08-THE-INTERNATIONAL-IR-FRAMEWORK.docx_en-US_ru-RU.pdf.

уровнях отчетности и освещает весь спектр факторов, которые существенным образом влияют на способность экономических субъектов создавать стоимость с течением времени.

3. Увеличить ответственность и улучшить управление ресурсами и капиталами (финансовыми, производственными, интеллектуальными, человеческими, социальными и природными) и способствовать пониманию их взаимозависимости.
4. Поддержат интегрированное мышление, принятие решений и действий, которые нацелены на создание стоимости в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном периоде.

При составлении нефинансовой отчетности экономическим субъектам следует учитывать то, что нефинансовая информация, содержащаяся в ней, должна быть сопряжена с финансовой информацией. Сегодня ряд экономических субъектов публикуют свою отчетность в области устойчивого развития и финансовую отчетность отдельно. Однако большинство экономических субъектов публикуют комплексные годовые отчеты, с отражением финансовой, экономической, экологической и социальной информации. Комплексный характер отчетов экономических субъектов отражает связь показателей финансовой отчетности с экономическими, экологическими и социальными показателями.

Информация, характеризующая устойчивое развитие экономических субъектов, способствует повышению эффективности реализации их стратегии, а также является инструментом для оценки результатов деятельности экономических субъектов стейкхолдерами.

Индикаторы устойчивого развития экономических субъектов принято группировать в разрезе следующих аспектов: экономический, социальный и экологический.

Экономический аспект устойчивости деятельности экономических субъектов обуславливается факторами эффективного и бережного пользования ресурсами, конкурентоспособностью продукции (услуг), обеспечением финансовой устойчивости и другими факторами устойчивого развития экономических субъектов.

Социальный аспект устойчивого развития экономических субъектов определяется следующими параметрами: безопасностью труда; стабильностью выплат заработной платы; обеспечением дополнительного медицинского и социального страхования персонала; развитием кадрового потенциала (обучающие семинары, повыше-

Раздел III

ние квалификации, участие экономических субъектов в региональных, социальных программах на территориях своего присутствия).

Экологический аспект устойчивости деятельности экономических субъектов формируется его активностью в части защиты и восстановления окружающей среды.

Основная цель отбора и анализа критериев и индикаторов в рамках концепции устойчивого развития экономических субъектов заключается в отражении их воздействия на интересы стейкхолдеров, с которыми они вступает в деловые взаимоотношения.

Индикаторы и показатели устойчивого развития экономических субъектов отражаются в отчетности об устойчивом развитии. Примечательно то, что индикаторы устойчивого развития существенно отличаются от финансовых и нефинансовых показателей, которые формируются по данным бухгалтерского учета и статистики. Поэтому и показатели экономической результативности устойчивого развития экономических субъектов будут существенно отличаться от традиционных финансовых показателей, которые рассчитываются на базе данных бухгалтерской финансовой отчетности.

Приведем еще фрагмент перечня индикаторов устойчивого развития экономических субъектов в разрезе: экономической эффективности и финансовой устойчивости; технологической, организационной, инновационной и социальной результативности и ответственности; экологической безопасности.

В целях формирования механизма устойчивого развития экономических субъектов необходима оценка их деятельности, выявление тенденций развития, динамики основных индикаторов и показателей функционирования компаний.

Для претворения в жизнь стратегий устойчивого развития экономических субъектов необходима разработка систем индикаторов, которые позволят отслеживать степень достижения поставленных целей, выявлять тенденции, своевременно диагностировать проблемы, а также обосновывать критерии оценки.

К целям разработки индикаторов устойчивого развития экономических субъектов могут быть отнесены: заблаговременная диагностика проблем и предупреждение о них, оценка тенденций, сравнение с конкурентами, уведомление заинтересованных сторон; мониторинг устойчивого развития экономических субъектов правительственными органами (для публичных и общественно значимых экономических субъектов).

Система оценки деятельности экономических субъектов в области устойчивого развития должна основываться на критериях, которые позволят оценить результативность предпринимаемых действий и их соответствие заявленным целям. Значение индикаторов чаще всего сформированы на основании удельных значений показателей, которые позволяют проводить сравнение результатов деятельности различных экономических субъектов независимо от их размера и масштабов деятельности. В качестве критериев сравнения, как правило, используются статистические данные, соответствующие значениям показателя по определенному региону или отрасли. В некоторых случаях в качестве критериев могут использоваться признаки «да» или «нет». В отдельных случаях допускается применение «барьерных» значений, которые затем оцениваются экспертными методами¹.

Индикаторы представляют собой качественные или количественные измерители, дающие представление о достижениях по различным аспектам деятельности экономических субъектов, в качестве которых могут рассматриваться отдельные тематические области, оцениваемые на предмет достижения значений, представляющих интерес для групп заинтересованных сторон (напр., продукция, занятость, экономическая результативность)².

В качестве основных функций базовых индикаторов выделяются следующие³:

1. Отражение принципов Социальной хартии российского бизнеса и Глобального договора ООН (принципы ответственного ведения бизнеса).
2. Инструментом взаимодействия экономических субъектов с заинтересованными сторонами.

1 *Бариленко В. И.* и др. Информационно-аналитическое обеспечение устойчивого развития экономических субъектов / Под ред. О. В. Ефимовой. М.: Русайнс, 2015.

2 *Батырова Н. С.* Информационно-аналитическое обеспечение стратегии устойчивого развития компании. Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М.: Финансовый ун-т при Правительстве РФ, 2015.

3 *Прокопов Ф., Феоктистова Е.* и др. Базовые индикаторы результативности. Рекомендации по использованию в практике управления и корпоративной нефинансовой отчетности / Под общ. ред. А. Шохина. М.: РСПП, 2008.

Раздел III

3. Поддержание системы оценок показателей устойчивого развития, установленных нормативно и добровольными инициативами.
4. Создание системы сбалансированного и адекватного представления об экономических, экологических и социальных показателях деятельности.
5. Совершенствование систем управления, повышение эффективности мониторинга, контроля и оценки ключевых результатов деятельности.
6. Способствуют повышению сопоставимости результатов и информации, содержащейся в нефинансовых отчетах различных компаний (что может использоваться, в том числе, для составления рейтингов в области УР)¹.

Остановимся на рассмотрении методологии РСПП, предусматривающей использование для оценки устойчивого развития экономического субъекта 48 индикаторов (29 являются основными, представляя интерес для большинства стейкхолдеров) (таблица 22).

Таблица 22
Базовые индикаторы результативности (БИР)

Статус индикатора	Число индикаторов	Раздел индикаторов результативности		
		Экономические	Экологические	Социальные
Основной	29	7	7	15
Дополнительный	19	1	11	7
Итого	48	8	18	22

Преимущество методологии РСПП применительно к российским экономическим субъектам, заключается, во-первых, в ее адаптации к российским условиям, во-вторых, применении измеримых показателей (в отличие от SAM, в методологии которой не раскрываются конкретные показатели), в-третьих, в более широком охвате аспектов воздействия в сравнении с методологией Global 100. Осо-

1 *Перцева Е. Ю.* Реализация концепции устойчивого развития компании на основе проектно-портфельной методологии: Дис. ... канд. эконом. Наук. М.: НИИ ВШЭ, 2013.

бое внимание следует обратить на то, что согласно подходу, предложенному РСПП, используемые основные показатели направлены на оценку результатов в социальной сфере, в отличие от экологической направленности оценки Global 100 и специфичной для каждой отрасли оценки SAM.

В 2005 г. был утвержден Стандарт Торгово-промышленной палаты (далее – ТПП) РФ «Социальная отчетность предприятий и организаций, зарегистрированных в Российской Федерации. Основные положения», введенный в действие с 1 марта 2011 г.¹, подготовленный с учетом базовых принципов международных стандартов корпоративной социальной отчетности AA 1000 и Руководства по отчетности устойчивого развития. Одним из главных преимуществ Стандарта ТПП РФ является учет требований, предъявляемых к российскому бизнесу в контексте социально ответственного поведения со стороны государства и общества².

Стандарт ТПП предусматривает наличие в социальном отчете экономических субъектов вступительной части (общие положения) и семи тематических разделов (рисунок 25).

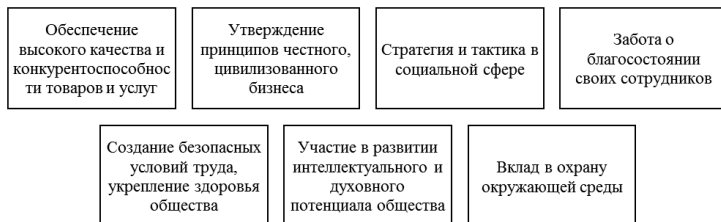


Рис. 25. Тематические разделы стандарта

Стандарт ТПП не отражает систему показателей, необходимых для раскрытия в отчетности об устойчивом развитии экономических субъектов, а ссылается на показатели GRI.

Анализ раскрытия информации об устойчивом развитии экономических субъектов, сложившийся в российской и международной практике, позволяет выделить сильные и слабые стороны, представленные в таблице 23.

1 *Бариленко В. И.* и др. Информационно-аналитическое обеспечение устойчивого развития экономических субъектов / Под ред. О. В. Ефимовой. М.: Русайнс, 2015.

2 Там же.

Таблица 23
Сильные и слабые стороны системы оценки результативности в области устойчивого развития экономических субъектов

Оцениваемый документ	Сильные стороны	Слабые стороны
<p>Руководство по отчетности в области устойчивого развития GRI</p>	<p>Наиболее полный охват сфер корпоративной ответственности Использование широкого спектра показателей, представляющего возможность выбора отдельных блоков отчетности Публичное представление стейкхолдерам Совмещение различных вопросов: политика, менеджмент, взаимодействие с заинтересованными сторонами, оценка результативности процессов Управление корпоративной ответственностью Выполнение функции унификации данных с предоставлением возможности их сравнения и мониторинга Имеет встроенный механизм стимулирования стратегического развития, совершенствования, распространения лучших практик</p>	<p>Разработано для всех типов экономических субъектов, но в большей степени подходит крупным производственным корпорациям Не соответствует традициям российского бухгалтерского и статического учета Необходимо участие специалистов высокой квалификации для подготовки отчетности, запуска специального бизнес-процесса</p>

<p>Базовые индикаторы РСПП</p>	<p>Возможность использования в качестве эффективного механизма в системе управления рисками. Наибольшее соответствие GRI охват всех блоков ответственности (экономика, экология, социальная сфера) Включает российские аналоги показателей, информацию об источниках данных в бухгалтерской и статистической отчетности, подробные пояснения для расчета показателей</p>	<p>Игнорирование важных стратегических направлений измерения вклада экономических субъектов (например, энергосберегающие инициативы, права человека ограничены возможностями, представляемыми стандартами данных экономических субъектов) Не стимулируют внедрение управленческих инноваций в области корпоративной ответственности Отсутствует блок отчетности по менеджменту и корпоративному управлению</p>
<p>Стандарт социальной отчетности ГПП</p>	<p>Включаются блоки по стратегическому управлению, менеджменту и корпоративному управлению Коррелирует с AA1000 и GRI Отражает глобальный контекст развития бизнеса и управленческой культуры</p>	<p>Носит рекомендательный характер Представляет собой общее описание блоков ответственности и отчетности Не имеет методического обеспечения и проработанной системы показателей</p>
<p>Рейтинг «Интерфакс-Эра»</p>	<p>Формирование рейтинга устойчивого развития экономических субъектов для проведения сравнительной оценки ее эффективности</p>	<p>Проводится на добровольной основе Узкая база показателей для анализа не охватывает весь спектр вопросов по устойчивому развитию</p>

Источник: Бариленко В. И. и др. Информационно-аналитическое обеспечение устойчивого развития экономических субъектов / Под ред. О. В. Ефимовой. М.: Русайнс, 2015.

Раздел III

Индикаторы ранжируют экономические субъекты в области устойчивого развития на три уровня:

1. Невыполняющие обязательные действия — экономические субъекты автоматически исключаются из числа ответственных в части устойчивого развития.
2. Начальный уровень в области устойчивого развития экономических субъектов. Деятельность экономических субъектов, достигших данного уровня, характеризуется адаптацией положений социально ответственного поведения для формирования типичного поведения.
3. Третий уровень характеризуется собственными инициативами и достигнутыми результатами, определяющими экономических субъектов в качестве лидеров в области устойчивого развития. При этом минимально допустимые значения индикаторов устанавливают нижние границы обязательного уровня, соответствующие требованиям нормативных документов, договоров и соглашений¹.

Рассмотрим основные требования к индикаторам устойчивого развития экономических субъектов:

- верифицируемость — индикаторы необходимо систематизировать, проанализировать и представить таким образом, чтобы существовала возможность их подтверждения их посредством проведения внутреннего или внешнего аудита;
- полнота — характеристики индикаторов должны соответствовать заявленным границам, сферам и временным рамкам;
- значимость — экономические субъекты включают в отчетность об устойчивом развитии индикаторы, имеющие наибольшую значимость для анализа уровня устойчивого развития;
- точность — отражаемая с помощью индикаторов информация должна быть представлена с высокой степенью точности, позволяющей принимать эффективные решения;
- объективность — отбирая индикаторы устойчивого развития экономических субъектов необходимо избегать предвзятости и стремиться представить сбалансированную картину результативности для различных стейкхолдеров;

¹ Там же.

- сопоставимость – индикаторы должны быть сопоставимыми для проведения самооценки и сопоставления результатов как во времени, так и с нормативными значениями;
- ясность – представляемые индикаторы должны быть понятны максимальному количеству стейкхолдеров;
- непрерывность – индикаторы должны использоваться непрерывно для обеспечения возможности отслеживать изменения, происходящие в экономическом субъекте.

Рассмотрим показатели результативности экономических субъектов.

1. Индикаторы экономической результативности экономических субъектов.

Индикаторы экономической результативности хозяйствования необходимы при реализации ими концепции устойчивого развития для отражения воздействия экономических субъектов на стейкхолдеров, с которыми экономические субъекты вступает в прямое либо косвенное деловое взаимодействие. Таким образом индикаторы отражают экономическое воздействие деятельности экономических субъектов (положительные и отрицательные) на заинтересованных пользователей.

Экономическая результативность должна охватывать все экономические аспекты деятельности экономических субъектов, их взаимодействие со стейкхолдерами, включая как традиционные показатели, используемые в бухгалтерском финансовом учете, так и характеризующие те активы, которые не отражаются в бухгалтерской финансовой отчетности систематическим образом.

Система показателей, отражающая финансовое взаимодействие экономических субъектов с заинтересованными сторонами, представлена в таблице 24¹.

Представленная выше информация позволяет рассмотреть процесс создания и распределения стоимости для различных стейкхолдеров. Среди показателей, отражающих эффективность финансового взаимодействия экономических субъектов с заинтересованными сторонами, наибольшее внимание обращается на созданную добавленную стоимость на 1 руб. продаж, добавленную стоимость для собственников на 1 руб. продаж, удельный вес добавленной стоимости

1 *Ефимова О. В.* Разработка аналитического обеспечения стратегии // Аудит и финансовый анализ. 2014. № 3. С. 303–308.

Раздел III

Таблица 24

Финансовое взаимодействие с заинтересованными сторонами

Показатели	Сумма, млн. руб.	% от созданной добавленной стоимости
Выручка		
Себестоимость (без учета расходов на оплату труда)		
Созданная добавленная стоимость		
Выплаты персоналу		
Выплаты займодавцам в виде процентов по кредитам и займам		
Платежи в бюджет		
Социальные и экологические инвестиции		
Выплаты акционерам и инвесторам		
Добавленная стоимость для собственников		

для собственников в общей созданной добавленной стоимости. Анализ динамики показателей позволяет выявить приоритеты экономических субъектов при распределении добавленной стоимости¹.

Аспекты экономической деятельности и соответствующие им индикаторы могут быть классифицированы по различным критериям: группам заинтересованных пользователей, на которые ориентированы индикаторы; финансовому или нефинансовому характеру параметра; детерминирующему или результирующему характеру.

Показатели экономической эффективности отражают достижение экономическими субъектами экономических целей, являясь инструментом принятия решений.

Осуществляя отбор состава показателей экономическим субъектам необходимо достичь определенного баланса с целью отражения всех аспектов экономической деятельности: финансовой деятельности; конкурентных преимуществ; качества продукции, услуг; гибкости; использования ресурсов; инноваций².

Финансовая деятельность и конкурентные преимущества представляют собой индикаторы, отражающие экономический успех выбранной стратегии экономических субъектов, то есть конечный

1 *Ефимова О. В.* Построение системы показателей для оценки и мониторинга устойчивого развития хозяйствующих субъектов // *Инновационное развитие экономики*. 2014. № 4 (21). С. 42–46.

2 *Бариленко В. И.* и др. Информационно-аналитическое обеспечение устойчивого развития экономических субъектов / Под ред. О. В. Ефимовой. М.: Русайнс, 2015.

результат. Остальные четыре категории являются средствами достижения стратегии.

В зависимости от отрасли и стратегии деятельности экономических субъектов относительную важность приобретают те или иные категории показателей. Кроме того, особое внимание необходимо обращать на экономическое воздействие, оказываемое экономическими субъектами на те или иные группы стейкхолдеров (напр., правительство, местный бизнес, местные сообщества и т. д.).

Экономическое влияние субъекта хозяйствования: данная группа включает группу показателей локального и национального уровня, отражающих степень влияния деятельности экономического субъекта на остальные субъекты вне отрасли. Такие показатели могут включать, к примеру, возможности, создаваемые для увеличения эффективности логистических цепочек, налоговые отчисления и инвестиции бизнеса в социальную сферу. В данном случае ключевыми группами стейкхолдеров являются местное сообщество, отрасли, смежные с отраслью, в которой функционирует экономический субъект, а также государственные органы¹.

2. Индикаторы социальной результативности экономического субъекта.

Индикаторы социальной результативности относятся к воздействию экономического субъекта на социальные системы, в рамках которых она функционирует (включают следующие аспекты: подходы к организации труда, права человека, общество в целом, ответственность за продукцию)².

Индикаторы социальной устойчивости важны для характеристики воздействия экономического субъекта на социальные системы, в рамках которых он функционирует. Для оценки социальной результативности необходим анализ воздействия экономического субъекта на заинтересованные стороны на местном, национальном и глобальном уровнях. Для оценки социальной устойчивости можно рекомендовать группы показателей, отражающие такие важней-

1 *Батырова Н. С.* Роль сбалансированной системы показателей в управлении стратегией устойчивого развития компании // *Аудит и финансовый анализ.* 2014. № 5. С. 275–278.

2 *Перцева Е. Ю.* Реализация концепции устойчивого развития компании на основе проектно-портфельной методологии. Дис. ... канд. эконом. наук. М.: НИИ ВШЭ, 2013.

шие цели социального развития экономического субъекта как формирование и сохранение кадровой базы, обеспечение необходимого уровня оплаты труда, обеспечение безопасности труда и социальная защита, развитие профессиональных навыков и компетенций, эффективное использование трудовых ресурсов, качество менеджмента¹.

Проведение мониторинга социальной эффективности строится на использовании информации об уровне оплаты труда и его волатильности; наличии рабочих мест для женщин, молодежи, работающих инвалидов и пенсионеров; санитарно-гигиенических условиях труда, травматизме и спонсорской поддержке экологических и социальных проектов² (таблица 25).

Влияние экономического субъекта на уровень занятости населения региона присутствия можно оценить посредством следующих индикаторов: количество человек местного населения, обеспеченных основной работой, количество человек местного населения, обеспеченных дополнительной работой, средняя заработная плата работающих представителей местного населения, уровень доходов местного населения.

Эти показатели являются наиболее важными, поскольку основной группой стейкхолдеров для них является местное сообщество, обеспечивающее сотрудниками экономической субъект. Безусловно, данные индикаторы можно представить более детализировано, ориентируясь на более конкретные группы стейкхолдеров, в соответствии с целями определенной системы индикаторов (показателей).

3. Индикаторы экологической результативности экономических субъектов.

Воздействие экономического субъекта на окружающую среду характеризуют индикаторы экологической результативности. Эти индикаторы отражают влияние экономического субъекта на состояние экосистемы, земли, воздуха, водного бассейна: посредством использования природных материалов, энергии, воды, биоразнообразия. Таким образом, выбросы и отходы, а также продукция и услуги

1 *Ефимова О. В.* Разработка аналитического обеспечения стратегии // Аудит и финансовый анализ. 2014. № 3. С. 303–308.

2 *Батырова Н. С.* Информационно-аналитическое обеспечение стратегии устойчивого развития компании. Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М.: Финансовый ун-т при Правительстве РФ, 2015.

Таблица 25

Индикаторы социальной устойчивости

Аспект анализа и мониторинга	Индикатор
Трудовая практика	Соотношение сотрудников по половому и национальному признаку, средняя заработная плата, льготы, выходные, тренинги, удовлетворенность работой, безопасность труда, финансовая защищенность, свобода от дискриминации, возможности профессионального развития
Взаимоотношения с местным сообществом	Вклад в развитие местного сообщества, создание рабочих мест, уплата налогов, нарушения налогового законодательства, благотворительность, волонтерская деятельность сотрудников
Взаимоотношения с поставщиками и подрядчиками	Принципы честной торговли с поставщиками, дистрибьюторами и партнерами, количество продуктов, закупаемых на местном рынке, продолжительность взаимоотношений и платежная дисциплина с поставщиками, использование детского или запрещенного труда
Социальный вклад продукта	Вклад продукта или услуги в социальное благосостояние, капитал, удовлетворение базовых человеческих потребностей: еда, крыша над головой, вода и здравоохранение

экономического субъекта, должны соответствовать общепринятым нормативным требованиям и т. п.

Индикаторы экологической результативности в современном деловом пространстве хорошо регламентированы по ним достигнуто наибольшее единство взглядов. Индикаторы могут быть выражены как в абсолютных, так и относительных значениях (например, использование электроэнергии на единицу выпущенной продукции). Абсолютные значения индикаторов экологической результативности экономических субъектов отражают масштаб (величину воздействия) его деятельности. Относительные индикаторы эффективности позволяют провести сравнительный анализ экономических субъектов.

На сегодняшний день прозрачность бизнеса является востребованным рыночным индикатором. Возможность сравнения организаций по показателям экологичности и энергоэффективности запускает в бизнеса-среде механизмы конкуренции по этим важным для общества направлениям. В случае раскрытия экологической отчетности мнение общественности становится средством побуждения бизнеса к повышению эффективности производственных процессов.

Раздел III

Неоспоримым фактом является то, что компании, зарекомендовавшие себя положительно в отношении экологической прозрачности, имеют более высокие шансы по сравнению с остальными, роста своих акций на фондовых рынках. Это подтверждают исследования известного рейтингового агентства Standard & Poor's о зависимости стоимости российских компаний на биржах от их транспарентности.

Экологическая прозрачность компаний не только улучшает их экологический имидж, но и способствует привлечению международных инвестиций в расширение бизнеса и модернизацию производства. Таким компаниям соответственно значительно проще получить кредит на развитие бизнеса, нежели компаниям с сомнительной репутацией в отношении соблюдения условий сохранения окружающей среды. Инвесторы, прежде чем вложить свободные средства в какую-либо отрасль или конкретную компанию, в целях безопасности бизнеса и своей репутации, очень внимательно оценивают энергетическую эффективность хозяйственной деятельности и экологическую ответственность этой компании, которая их заинтересовала. Одним из распространенных инструментов помощи таких инвесторов, являются инвестиционные фонды социально-ответственного инвестирования (СОИ).

В условиях прозрачности бизнеса, административный контроль, осуществляемый государственными природоохранными и правоохранительными органами, становится действенным инструментом коррекции направлений обеспечения экологической безопасности.

В России главным рейтингом организаций по прозрачности эколого-энергетической отчетности является рейтинг «Интерфакс-Эра» эколого-энергетического рейтингового агентства, ежегодно публикующего рейтинг фундаментальной эффективности крупнейших компаний России.

Команда экспертов «Интерфакс-Эра» первой в России применила технологию тематических сообществ экспертов для решения задач устойчивого развития.

На сегодняшний день методом агентства «Интерфакс-Эра» суммарное (фундаментальное) экологическое воздействие определяется по объемам использованной предприятием воды, сброса загрязненных сточных вод, выбросов загрязнений в атмосферу стационарными источниками и автомобилями, образования отходов и использования земель. Опираясь на суммарные показатели экологических воздействий (В), энергопотребления (Э) и производства продукции

(П) для каждого предприятия определены четыре критерия эффективности¹.

Во-первых, это показатель энергоресурсной эффективности, который определяет количество полезной продукции (в натуральном и стоимостном выражении) полученное на единицу затраченной энергии и единицу суммарного (по шести компонентам) экологического воздействия.

Во-вторых, это показатель технологической эффективности, определяющийся через соотношение всей совокупности отходов – воздействий на окружающую среду – и объема проделанной предприятием работы (потребленной первичной энергии). Значительный объем отходов на единицу работы (затрат энергии) говорит о том, что «мотор» технического комплекса предприятия сильно «коптит».

В-третьих, показатель экосистемной эффективности. Данный показатель рассчитывается как отношение потенциала устойчивости экосистем к интенсивности воздействия на природную среду.

В-четвертых, показатель динамики эффективности, определяющийся как изменение эффективности (энерго-ресурсной и технологической) среднее за все годы периода (+/- % в год).

Пятым критерием является прозрачность эколого-энергетической отчетности. Данный показатель находят как отношение в процентах, числитель которого представляет собой раскрытые (опубликованные или представленные в анкете) параметры, а знаменатель – общее число, используемых в оценке. Прозрачность эколого-энергетической отчетности характеризует ответственность руководства компании за формирование достоверной отчетности, способность отвечать на заданные вопросы, и достоверность сделанных по этим ответам оценок эффективности.

Возможность измерения прозрачности связана с использованием одинакового набора показателей для всех сравниваемых компаний. Рейтинг «Интерфакс-Эра» формируется на основе заполнения организациям представленной на сайте агентства анкеты, а эколого-энергетическая прозрачность компаний оценена путем подсчета числа показателей, которые были раскрыты предприятием для составления рейтинга или опубликованы в предоставленных отчетах.

Стоит отметить, что в число показателей, обязательно раскрываемых в отчетности, входят и сведения, о воздействиях предприя-

¹ Оценка эффективности предприятий // Интерфакс-Эра. URL: <https://interfax-era.ru/metodologiya/otsenka-predpriyatii#part5>.

Раздел III

тия на природную среду. Как правило, данные сведения черпаются из федеральных и региональных докладов о состоянии и об охране окружающей среды.

Для каждого предприятия подсчитывается число показателей, по которым имеются численные значения. Это значение делится на число запрошенных в анкете показателей за соответствующий период оценки и умножается на 100. Данный алгоритм позволяет рассчитать количественную оценку прозрачности. Остановимся на рассмотрении рейтинга для сравнения предприятий по прозрачности по трем критериям — по полноте данных за любой год, по полноте данных по показателям и по общему за четыре года количеству заполненных ячеек анкеты.

Первый критерий оценивает полноту данных за любой год из четырех, включенных в анкету для расчета рейтинга: число показателей, по которым в анкете есть сведения отдельно за каждый год, делится на общее число строк в анкете.

Второй критерий оценивает полноту данных по показателям. Причем нет привязки показателей к определенному периоду и годам. Подсчитывается число строк в анкете, в которых хотя бы за один год предприятие привело свою статистику.

Третий критерий рассчитывается на основе данных, полученных за четырехгодичный период, а именно количество заполненных ячеек анкеты. Причем обязательно каждое значение, приведенное в анкете, проверяется на предмет достоверности.

Недостаточно достоверными, согласно методу агентства, считаются значения, которые в удельном исчислении (на 1 занятого, на 1 т. у. т. энергии и на 1 тыс. рублей выручки) у оцениваемого предприятия отличаются от среднего для предприятий того же вида деятельности в 30 и более раз. Также признаком недостоверности, ошибок заполнения или сменой критериев отчетности считаются значительные изменения показателей по годам, не связанные с изменениями других показателей производственной активности.

В зависимости от числа признаков низкой достоверности, каждое значение получает доверительный коэффициент от 1 (достоверное значение) до 0,25 (малодостоверное значение), с которым наличие данного показателя учитывается в третьем критерии прозрачности. Если же данных нет, то доверительный коэффициент по показателю равен нулю.

Среднее значение трех критериев и будет итоговой оценкой прозрачности.

Как известно, при подготовке справочников «Интерфакс-Эра» применяется принцип разделения организаций на «белые» и «серые» строчки рейтинговой таблицы, в зависимости от полноты раскрытия информации. Данный принцип был положительно воспринят компаниями и средствами массовой информации, поскольку наглядно демонстрировал уровень прозрачности.

Все рейтинги компаний и предприятий, у которых любой из трех критериев прозрачности превышает 50%, публикуются на «белых» страницах. В тех же случаях, когда агентство не располагает достаточным объемом данных по оцениваемому предприятию и сделанная оценка опирается на многофакторные модели, эксперты подчеркивают приближенность результата оценки, публикуя его на «серой» странице (строчке).

Как уже было отмечено, для оценки фундаментальной эффективности организаций агентство использует собственно разработанную анкету¹. Объектом оценки является предприятие (компания), расположенная в одном субъекте Федерации. Исключения допускаются только для транспортных компаний, эксплуатирующих объекты трубопроводы, железные дороги или парк транспортных средств. В остальных случаях анкеты должны относиться к производственным структурам на территории одного региона, даже если они не имеют статуса самостоятельного юридического.

Последний рейтинг агентством «Интерфакс-Эра» был составлен по состоянию на 2017 г. для 150 крупнейших компаний в реальном секторе России. Рейтинг эффективности крупнейших компаний России сведен из оценок почти 5500 предприятий реального сектора экономики, компании ранжированы по значению каждого критерия. Итоговое место в рейтинге определено по сумме мест в 5 ранговых списках: энергоресурсная, технологическая и экосистемная эффективность, динамика эффективности и прозрачность (% раскрытых показателей). В 2017 г. рейтинг возглавили: ООО «Газпром добыча Уренгой», ПАО «МРСК Центра и Приволжья», ПАО «Новатэк».

Рейтинг фундаментальной эффективности 150 крупнейших компаний в реальном секторе России в 2017 г. представлен на страни-

1 Инструкция по заполнению анкеты // Интефакс-Эра. URL: <https://interfax-era.ru/predpriyatiya/instrukciya>.

Раздел III

це агентства «Интерфакс-Эра»¹. Если же отдельно ранжировать все компании только по уровню прозрачности, то лидирующая десятка выглядит следующим образом (таблица 26).

Таблица 26
Лидеры прозрачности отчетности в 2017 г.

№ п/п	Место из 150 рейтинга	Название компании	Энерго-ресурсная эффективность	Технологическая эффективность	Экосистемная эффективность	Динамика эффективности (+/- % в г.) %	Прозрачность (% раскрытых показателей)
1	96	АО «Сибэко»	8,70	140,6	23,90	-0,25	95,5
2	57	АО «Объединенная двигателестроительная корпорация» (АО «ОДК»)	335,0	64,5	36,3	-2,48	95,1
3	14	АО «Концерн ВКО „Алмаз-Антей“»	557,8	75,4	76,4	+0,77	94,0
4	11	ОАО «ТАИФ»	101,9	301,1	24,60	+3,25	92,3
5	18	Кемеровское АО «Азот»	57,2	742,3	16,40	+3,16	92,3
6	17	ПАО «Казаньоргсинтез»	155,3	204,9	43,9	+1,64	92,2
7	43	АО «Монди СЛПК»	40,0	165,5	14,80	+3,05	92,1
8	6	ООО «Газпром добыча Ямбург»	233,5	153,1	81,5	+1,8	91,0
9	85	АО «РУСАЛ»	33,3	123,6	74,4	-3,35	90,6
10	70	ОАО «Оскольский электрометаллургический комбинат»	54,1	113,5	17,50	+0,09	90,5

Примечание: Составлено автором по данным «Интерфакс-Эра».

- 1 Рейтинг фундаментальной эффективности 150 крупнейших компаний в реальном секторе России за 2017 г. // Интерфакс-Эра. URL: <https://interfax-era.ru/reitingi/2017/fundamentalnaya-effektivnost-realnogo-sektora-rossii>.

Лидером же по раскрытию информации является АО «Сибэко» – акционерное общество «Сибирская энергетическая компания», которая с 1 июля 2011 г. является 100% правопреемником ОАО «Новосибирскэнерго» в части тепло- и электроснабжения на оптовом рынке энергии и мощности.

Десятка аутсайдеров по степени прозрачности фундаментальной отчетности представлена в таблице 27 – экологическая отчетность этих компаний за 2017 г. не раскрыта вообще.

Единственным исключением в этом списке является гигант российских авиаперевозок – группа компания «Аэрофлот». Ее столь низкий рейтинг обусловлен тем, что за 2017 г. была раскрыта информация только по двум холдингам из шести. При этом степень прозрачности ПАО «Аэрофлот» составляет 50,70%.

Для демонстрации методики оценки прозрачности эколого-энергетической отчетности с использованием трех критериев, оценю прозрачность анкеты компании ПАО «Нормаль» – разработчика и изготовителя авиационных крепежных изделий. Данная компания в рейтинге фундаментальной эффективности предприятий за 2017 г. заняла 151-е место, оценка прозрачности ее отчетности за 2017 г. не приведена.

Компания не имеет холдингов, что упрощает оценку; при этом примем все данные за достоверные, т.е. определим для них доверительный коэффициент равным 1. В этом случае мы, в любом случае, допуская отклонение от рассчитанного «Интерфакс-Эра» результата. Результаты вычислений представлены в таблице 28.

Отметим, что наиболее полно показатели были раскрыты компанией в 2005, 2009, 2010 и 2011 гг., однако, согласно предложенной в 2017 г. анкете, для расчета прозрачности за этот год используются данные 2010, 2014, 2015 и 2016 гг. В трех последних список раскрытых организацией показателей существенно сократился, что и привело к значительному падению процента прозрачности.

Прозрачность отчетности ПАО «Нормаль» в 2017 г. составляет 40,4%.

Как видно из приведенного примера, даже с некоторыми допущениями, техника оценки прозрачности эколого-энергетической отчетности по методу «Интерфакс-Эра» представляет собой достаточно доступный даже обывателям процесс.

Необходимо заметить, что прозрачность – это объективный индикатор «ответственности» владельца и менеджмента компании,

Раздел III

Таблица 27

Аутсайдеры прозрачности фундаментальной отчетности в 2017 г.

№ п/п	Место из 150 рейтинга	Название компании	Энерго-ресурсная эффективность	Технологическая эффективность	Экосистемная эффективность	Динамика эффективности (+/- % в г.) %	Прозрачность (% раскрытых показателей)
141	55	ООО «Газпром трансгаз Югорск»	91,1	234,0	126,6	+1,06	27,30
142	81	ООО «Газпром добыча Астрахань»	126,3	72,4	204,4	-0,31	26,10
143	46	Филиал ПАО «ФСК ЕЭС» Магистральные электрические сети Западной Сибири (МЭС Западной Сибири)	323,5	240,8	65,7	+0,83	25,70
144	145	Группа «Аэрофлот»	63,5	133,1	43333,00	-3,74	25,40
145	142	ООО УК «Промышленометаллургический холдинг»	55,6	91,1	34,7	-0,38	19,80
146	99	АО «Минеральнохимическая компания «ЕвроХим» (АО «МХК «ЕвроХим»)	62,3	369,5	31,6	+0,92	19,20
147	150	Красноярский филиал ООО «Сибирская генерирующая компания» (ООО «СГК»)	43326,00	173,0	43126,00	-1,86	18,90
148	128	АО «ЕвроСибЭнерго»	43305,00	203,7	80,9	-0,37	17,40
149	117	НГДУ «Комсомольскнефть»	208,4	47,6	71,9	+0,03	15,20
150	124	НГДУ «Лянторнефть»	215,8	43,4	65,1	-0,32	15,20

Примечание: Составлено автором по данным «Интерфакс-Эра».

Таблица 28

Оценка прозрачности отчетности по методу «Интерфакс-Эра»
для ПАО «Нормаль» в 2017 г.

№ п/п	Показатель	2010	2014	2015	2016
1	Строк в анкете за год, всего	30	30	30	30
2	Строк в анкете за год, заполнено	19	8	8	8
3	Полнота данных за год (%) (2/3*100)	63,33	26,67	26,67	26,67
4	Строк в анкете, всего	30			
5	Строк, заполненных хотя бы за один год	19			
6	Полнота данных по показателям (%) (5/4*100)	63,33			
7	Показателей в анкете за 4 года всего	120			
8	Показателей в анкете за 4 года заполненных	43			
9	Полнота данных, всего (%) (8/7*100)	35,83			
10	Средняя полнота (прозрачность)	40,42			

Примечание: Составлено автором по данным «Интерфакс-Эра».

который буквально отражает способность и готовность компании «отвечать на вопросы общественности. В этой связи, прозрачность бизнеса – показатель, очень востребованный рынком.

Ежегодно эколого-энергетическое рейтинговое агентство «Интерфакс-Эра» представляет результаты оценки прозрачности эколого-энергетической отчетности почти 5000 предприятий всех отраслей и видов деятельности из всех регионов России и отражает эти данные в общем рейтинге фундаментальной эффективности предприятий.

При этом организации-лидеры по фундаментальной эффективности вовсе не обязательно являются лидерами по прозрачности раскрытия отчетности. Вероятно, это во многом связано как с чрезмерными трудовыми и материальными затратами для полного раскрытия, так и с неблагоприятной реакцией общественности в случае полного раскрытия подобной информации, если она имеет отрицательный оттенок.

Экономический субъект вправе к публикации в отчетности об устойчивом развитии из обязательного перечня индикаторов самостоятельно выбирать индикаторы, которые он считает необходимым раскрыть для стейкхолдеров.

РАЗДЕЛ IV

ИНСТИТУТЫ И МЕХАНИЗМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА УРОВНЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО И ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 1

ФУНКЦИИ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ СТРАН-ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ

Один из важнейших аспектов рыночной экономики – децентрализация государственного регулирования. Вместе с тем, при доминирующей роли рыночных механизмов и высокой неопределенности среды для предпринимательства повышается важность функций государства по созданию безопасных условий ведения бизнеса.

Разработка и реализация рискованной политики представляет собой стратегически важную задачу построения системы регулирования рисков на государственном уровне. В процессе формирования подобной политики государство определяет политическое видение и приоритеты в программах и действиях, нацеленных на получение конкретных результатов. Игнорирование рисков при формировании политики и принятии решений блокирует механизмы их регулирования, порождает угрозы и может привести к последующему ущербу для экономики и общества. Тем не менее в настоящее время во многих областях государственного управления отсутствует формальное и обязательное требование анализа рисков. Некоторые приоритетные направления политики реализуются без учета рисков, что часто приводит к чрезмерным затратам. На наш взгляд, включение в управляющие технологии методов риск-менеджмента составляет заметный резерв роста качества управления государственными структурами.

Систематический подход к формированию государственной политики управления рисками поможет избежать провалов и кризисов в развитии. В управлении рисками и неопределенностью государство,

как отмечено в Рекомендациях Комиссии ЕС по созданию в стране системы оценки и регулирования рисков, выполняет три отличные одна от другой, но взаимно дополняющие функции¹:

- регулирующая, которая состоит в создании правовой основы для регулирования ситуаций, в которых деятельность организаций или отдельных лиц может порождать риск для окружающих. Промышленная и коммерческая, финансовая и инвестиционная, исследовательская и культурно-просветительская виды деятельности неизбежно связаны с рисками – основой экономического роста и улучшения условий жизни. Но польза и риски иногда распределяются неравномерно в любой среде. На практике функция государства часто состоит в том, чтобы уравновесить риск и компенсации между различными элементами и сферами интересов внутри общества – собственниками, потребителями, налогоплательщиками, бизнесом и административными органами;
- надзорная, которая сводится к защите людей, бизнеса и окружающей среды от внешних рисков, например, наводнений и других стихийных бедствий, рисков для здоровья и безопасности людей, внешних рисков для государственной безопасности или экономической стабильности;
- функция управляющего собственными делами и рисками, включая организацию государственных служб и выполнение регулирующих и надзорных функций.

В целом государства ЕС, по мнению экспертов, рассматривают риск в контексте управленческой и надзорной функций государства и в меньшей мере – регулирующей. Для российского государства, по мнению авторов, важны все три функции в сфере регулирования рисков. Есть ряд моментов, общих для всех функций, в том числе изначальное требование транспарентности деятельности государства, ее открытости для общественного контроля.

Практика европейских стран² по реализации *регулирующей функции* показывает, что, как правило, органы государственной власти не вмешиваются в ситуации, когда частные лица добровольно идут

1 Филопулос Я. Формирование политики и институциональная основа оценки риска в ЕС. Рекомендации по созданию в стране системы оценки риска. М.: Теис, 2005.

2 Там же.

на риск и подвергают опасности только себя. При таких обстоятельствах роль государства — убедиться, что данное лицо знает об ответственности и о возможных последствиях риска, на который идет. Нередко возникают споры по поводу того, что именно подпадает под это определение. В тех случаях, когда риск, принимаемый на себя добровольно (например, такой экономический риск, как венчурный проект, или такой внеэкономический, как экстремальный спорт), может привести к прямым или косвенным последствиям для других людей — потребителей нового продукта, налогоплательщиков, окружающей среды. Государство при этом может вмешаться, путем регулирования или иными способами ограничить такую деятельность, либо взять ее под контроль, например, путем сертификации видов деятельности, продуктов и процессов, ограничения скорости движения транспортных средств на дорогах, законов об обязательном использовании ремней безопасности в автомобиле. Такие вопросы обычно сложны и многосторонни, но политический и законодательный процессы призваны гарантировать должный контроль над принятием законодательства, ограничивающего рискованные виды деятельности. Законопроекты, принятие которых может оказать воздействие на бизнес, благотворительные или общественные организации, проходят оценку регулирующего воздействия (RIA), включающую в себя оценку риска в связи, как с рассматриваемой проблемой, так и в связи с принятием законопроекта.

Кроме того, государству, по результатам вышеуказанного исследования Комиссии ЕС, необходимо стремиться создать такой порядок, при котором те, кто подвергает риску других, должны нести издержки по преодолению последствий такого риска, например, чистить ото льда тротуары и мостовые или оплачивать больничные расходы в случае падения на этом льду прохожих или аварий автотранспорта. Поскольку многие физические риски невозможно отнести на счет источника риска, это достигается с помощью косвенных мер, таких, как штрафы и другие санкции. Один из примеров — принцип «виновник загрязнений платит», когда расходы по очистке окружающей среды несет виновник загрязнений. В более общем плане гражданско-правовая система позволяет частным лицам и предприятиям получать денежную компенсацию за последствия риска, допущенного другими.

Надзорная функция. Некоторые угрозы, например, риск заболевания, наводнения или глобального экономического спада, нельзя

приписать какому-либо конкретному лицу или организации и определить тех, кто непосредственно отвечает за риски деятельности при наличии перечисленных факторов опасностей и угроз. В таких случаях государство возлагает ответственность на тех, кто в наибольшей степени имеет возможность контролировать этот риск. Для этого необходимо принимать глубоко обдуманные решения, обеспечивающие баланс между рисками и пользой, а также необходимостью охраны интересов меньшинства и защиты окружающей среды.

Во многих случаях сами люди или организации должны контролировать, насколько они подвергаются опасности, когда у них есть соответствующие знания и возможности, например, выбирая тот или иной образ жизни или принимая решения о вложении средств. При этом в случаях, когда последствия риска слишком тяжелы для человека или организации, органы власти — центральной или местной — могут вмешаться, чтобы предоставить защиту от риска, или диверсифицировать («разбавить или рассредоточить») риск с помощью формирования диверсифицированного на группу участников риск-пула. Решения о таком вмешательстве часто принимаются индивидуально для каждого случая, и в разных странах приняты разные подходы. Вмешательство государства принимает различные формы, например, путем организации защиты, медицинских мероприятий или государственной службы надзора и контроля и помощи в чрезвычайных ситуациях.

Государственное вмешательство может принимать две основные формы — действия по снижению вероятности проявления факторов риска (например, путем организации защиты от наводнения) или действия по преодолению последствий (напр., путем организации медицинской помощи или создания МЧС). Ни в том, ни в другом случае государство не может полностью исключить вероятность риска для граждан.

Когда существует риск, что какая-либо деятельность может нанести серьезный ущерб другим лицам, а участвующие в такой деятельности будут не в состоянии покрыть ущерб, государство может потребовать от них сформировать риск-пул. Примером является страхование гражданской ответственности водителей автотранспортных средств. Аналогичный принцип действует в сфере предоставления на коммерческой основе коммунальных услуг, таких, как электроэнергия, водоснабжение или телефонная связь, когда

в результате аварии население может серьезно пострадать. В таких случаях обязанность государства состоит не в том, чтобы защищать отдельных граждан или сектор услуг, а в том, чтобы вести мониторинг и предпринимать необходимые действия по обеспечению бесперебойного функционирования сетей жизнеобеспечения. Иногда для снижения риска наступления кризиса требуется наличие резервных запасов или мощностей, поскольку рынок, как правило, недооценивает потенциал хотя и маловероятных событий, но мощных по силе воздействия.

В тех случаях, когда рынок из внутренних ресурсов не может обеспечить достаточной или всеобщей защиты. В частности, рынок часто не может защитить людей от рисков, связанных с безработицей, и если последствия ее для общества неприемлемы, государство предлагает свою помощь в качестве последней инстанции. Кроме того, государство может вмешаться в случаях, когда на рынках происходит спад активности в результате внешнего кризиса или иного шокового воздействия.

Однако программы государственной поддержки могут ухудшить условия конкуренции, поэтому государство прибегает к таким мерам лишь после тщательного анализа возможных последствий, с одной стороны, падения рынка, а с другой — своего вмешательства. Критерием для принятия решения должна быть не только угроза падения рынка, но и причина для вмешательства, обоснованная с точки зрения государственной политики на базе критериев и допустимых уровней опасностей.

Согласно рекомендациям исследования Комиссии ЕС, государству следует проводить независимую экспертизу основных нормативных актов через три года после вступления их в силу, а в некоторых случаях, когда это уместно, ограничивать срок их действия, это может сыграть свою роль в выборе стратегии выхода при разработке политики.

В целом глобальные тенденции в отношении регулирования риска, например, путем снижения неопределенности настоящего движения и, особенно, будущего развития, чрезвычайно сложны. Одним из последствий глобализации стало увеличение числа рисков, не подвластных контролю отдельных людей или организаций, экологических рисков, рисков распространения заболеваний, глобальных экономических рисков, терроризма и нестабильности глобальных систем.

Осведомленность населения об угрозах, опасности и рисках привела к тому, что от государства все настойчивее требуют выступать в регулирующей роли. Безопасность пищевых продуктов, вредоносные выбросы, имущественные права и финансовые услуги, коррупция, мошенничество — вот лишь некоторые из тем и сюжетов, в которых осведомленность населения привела к требованию более жесткого регулирования.

В мире отмечается рост опасностей, угроз различной природы. При этом ведется широкая дискуссия о постепенном отмирании государственности или, наоборот, о возрастании ее роли. Во многих странах существует тенденция постепенного отказа от единой системы обеспечения и перехода к личной ответственности каждого, особенно в области образования, здравоохранения, финансового и пенсионного планирования. Государство должно постоянно отслеживать ожидания общества и эффективность различных моделей государственных услуг в своей стране и за рубежом, чтобы найти оптимальное соотношение государственной и частной ответственности за управление рисками. В то же время государство должно распространять четкую и понятную информацию о характере угроз и опасностей и об ответственности тех, кто участвует в той или иной деятельности, связанной с риском.

Управленческая функция. При организации собственной деятельности, включая регулирующие и надзорные функции и предоставление услуг, государство обязано, согласно рекомендациям Комитета ЕС по созданию системы оценки рисков, выявлять риски и управлять ими (точно так же, как это должна делать любая организация). К типичным рискам относятся, например, невыполнение государственных программ различного уровня, угроза отказа ИТ-систем, задержки выплат, не предусмотренные бюджетом расходы — неисполнение бюджета, а также стратегический риск, связанный с одновременным исполнением слишком большого числа рискованных проектов, и др.

В таких случаях государство должно четко определить сферу ответственности исполнителя. Как правило, в рамках четко определенных капитальных проектов, где можно с точностью описать ожидаемые результаты, а сроки исполнения проекта не слишком велики, риски передать легче, чем в ситуации оказания услуг на долгосрочной основе. Передавать финансовые риски третьей стороне сравнительно несложно. Гораздо труднее решить вопрос с риском для госу-

дарственной репутации, поскольку общество справедливо считает, что государство должно нести ответственность за услуги, оказываемые от его имени. Кроме того, при возникновении проблем с оказанием основных услуг население ждет мер по исправлению ситуации именно от государства, даже если эти услуги оказывают частные исполнители.

Там, где ответственность за риск несут государственные ведомства и агентства, там разработаны хорошо понятные процедуры, обеспечивающие адекватное управление рисками (хотя их применение на практике сдерживается трудностями с реализацией ответственности за риск). Например, в ходе реализации государственных функций должна быть выделена структура (и назначено лицо, ответственное за оценку и управление рисками), а само регулирование рисков должно осуществляться на уровне принятия информационно обеспеченных и обоснованных аналитически решений.

Нарастающее понимание необходимости управления рисками в ЕС — еще один аспект проблемы участия государства в минимизации рисков и важности проблемы регулирования риска. Правительства стран — членов ЕС всегда были озабочены защитой граждан от рисков. Однако в последние годы управление рисками приобретает все большее значение во всей деятельности государства.

Европейские и многие другие развитые страны пересматривают вопрос об эффективности государственного управления, исходя из оценки способности того или иного правительства вести свои с учетом рисков во всех формах. Эти вопросы приобрели ключевое значение для любого ответственного правительства. Во всех странах государство является в соответствии с конституцией главным гарантом безопасности своих граждан и призвано управлять теми рисками, с которыми отдельный человек, семья или сообщество не могут справиться самостоятельно.

Более того, ожидания в этой области выросли. Общество, интуитивно ощущая нарастание угроз и опасностей, чем дальше, тем больше требует сокращения внешних рисков (для здоровья, физической, информационной и финансово-экономической безопасности), но в то же время люди хотят иметь возможность по своему выбору идти на риск, поддающийся их контролю, и иметь доступ к высококачественным государственным услугам.

Одновременно государство всегда вынужденно сталкивается с собственными рисками и опасностями — непредвиденными со-

бытиями, срывами в реализации программ и проектов. В этой неопределенности нет ничего нового. Изменился лишь характер рисков по ряду причин.

1. Все более стремительное развитие науки и технологий уже привело к опасениям относительно «факторов техногенных рисков». Здесь правительство и регулирующие органы должны искать разумный баланс пользы и угроз, опасностей и риска в связи с огромным количеством старых, но требующих ревизии и новых технологий самого широкого спектра — от генетически модифицированных продуктов питания и лекарственных препаратов до промышленных процессов техногенного масштаба и клонирования живой природы¹.
2. В результате нарастания взаимосвязи в масштабах мира за счет интеграции глобальной экономики, единых коммуникативных систем, общей окружающей среды и общих глобальных проблем у человечества появились огромные возможности, но одновременно с этим граждане многих стран (особенно тесно взаимодействующих в Европе — Великобритании, Германии и Франции и других странах ЕС, в Америке это, прежде всего, США, Канада и Мексика) стали более уязвимы для воздействия событий, происходящих на большом отдалении, начиная с падения котировок на далекой фондовой бирже или даже экономического кризиса в другой части мира, взлома ИТ-сетей, болезней, переносимых авиапассажирами, и кончая косвенными последствиями гражданских войн и голода в Азии и Африке. В 2010—2013 гг. это проявилось в виде кризиса отношений Греции, Испании, Италии, в 2014—2016 гг. в Украине, Польше, прибалтийских странах и европейских локомотивах экономики.
3. В связи с усиливающейся ориентацией на машинные методы анализа больших объемов, данных при выборе управленческих регулирующих решений останавливаются часто на упрощенных редуцированных вариантах. Но сам этот подход несет дополнительные риски. Часто это силовые решения, не предусматривающие механизмы договорного урегулирования конфликта интересов и связанных с этим рисков. Такие решения не ведут

1 Традиционная задача управления рисками для любой сложной социально-экономической системы, представленная в базовых стандартах риск-менеджмента.

к урегулированию конфликта, о чем свидетельствуют удручающие примеры Ливии, Сирии, Ирака, Афганистана, Украины, весь набор ближневосточных проблем.

Из-за взаимосвязанности объектов глобальной инфраструктуры происходящая в любой точке мира катастрофа в большей степени, чем раньше, отражается на всех жителях планеты. Это продемонстрировали, например, события 11 сентября 2001 г. в США, последующие вышеупомянутые события, землетрясение в Японии, и т. д. Эти системные явления сейчас занимают приоритетное место в повестке дня многих стран и под их влиянием правительства стремятся совершенствовать свои методы управления рисками.

1.1. Организация системы регулирования рисков государственных органов¹

Одной из ведущих стран в организации государственной системы управления рисками (далее сокращенно — СУР) является Великобритания. Стратегический отдел администрации премьер-министра определен как головная структура системы регулирования рисков. При каждом премьер-министре стран ЕС существует стратегический отдел, функциями которого являются изучение вопросов риска и неопределенности и анализ участия всех государственных ведомств в деятельности по управлению рисками. В основном отдел работает с отчетами, например, Национальной счетной палаты (NAO) или Комитета по распределению государственных средств (PAC) и указывает, в каких сферах необходимы улучшения исходя из моделей развития возможных рискованных ситуаций.

Эта аналитическая работа развивается параллельно с рядом других инициативных программ и реформ внутри правительства, влияя на ход реформ и одновременно получая важный материал для дальнейшего анализа. Цель состоит в разработке рекомендаций, которые могли бы дополнить и обосновать программу реформ государственной службы с точки зрения минимизации рисков.

В соответствии с регламентирующими документами, суть управления рисками — формирование того или иного суждения и дейст-

1 В разделе излагается опыт стран ЕС по государственному регулированию рисков, поэтому рассматриваемые примеры относятся к этим странам.

вия на основе имеющейся информации. Это важное методологическое понимание риска как объекта управления. При этом в контексте принятия государственных решений могут и должны использоваться формализованные (стандартные) инструменты анализа (выявления, описания, оценки, ранжирования), которые также требуются постоянно совершенствовать. Но они не могут заменить сам акт формирования того или иного суждения со всеми присущими ЛПР поведенческими рисками.

В каждой сфере деятельности государства для эффективного управления рисками следует в соответствии с рекомендациями по регулированию рисков уделить внимание пяти функциональным вопросам общего характера. Перечислим их по порядку.

1. Что может случиться (выявление потенциального риска). В каждой сфере требуется регулярное изучение реальной ситуации, включая строгую научную оценку известных тенденций, возможностей, опасностей, вероятности их возникновения и ожидаемого воздействия. В большинстве случаев такое исследование нужно поручать тем, кто не имеет личной заинтересованности в той или иной области деятельности, чтобы обеспечить объективность. Везде, где возможно, следует пользоваться не только официальными, но и неофициальными каналами информации.
2. Что важно (проведение оценки и ранжирование). Установив, что может случиться, правительство должно сформировать оценочные суждения о желательности или нежелательности различных результатов, учитывая, например, важность обеспечения надежной работы службы, преимущества, которые принесет та или иная инновация, или место рассматриваемой деятельности в рамках общественного договора между государством и его гражданами.
3. Что сделать (выработка методов регулирования и действия). Установив, что является важным, правительство должно составить план, как избежать, смягчить, предусмотреть или иным образом проконтролировать потенциальный риск, учитывая в этом плане и фактор неопределенности. В некоторых случаях нужно иметь запасной план на случай непредвиденного развития событий, а в других следует выделить ресурсы и возможности для решения возможных непредвиденных проблем.

4. Что произошло (мониторинг и анализ эффективности). Приняв какие-либо действия на начальном этапе, государство должно проанализировать, был ли достигнут ожидаемый эффект, определить, следует ли внести поправки в существующую оценку риска и нужно ли предпринимать дальнейшие действия. Все это должно сопровождаться эффективным обменом информацией как с теми, кто может пострадать в связи с рассматриваемым риском, так и с теми, кто может помочь справиться с этим риском.
5. Как улучшить эффективность управления (корректирующее регулирование системы риск-менеджмента). В случае необходимости вырабатываются дополнительные меры по регулированию рисков и доведению их до допустимого уровня.

1.2. Принятие решений по вопросам риска в странах ЕС: уровни реализации

Эффективное государственное управление, помимо прочего, опирается на способности:

- понимать тенденции, возможности и вызовы;
- использовать это понимание как основу для принятия решений и выделять ресурсы в поддержку их исполнения;
- реагировать без промедления на изменения обстановки и на кризисы;
- выявлять стратегические варианты будущего развития событий и готовиться к ним.

Эти соображения относятся к трем уровням деятельности государства.

1. На стратегическом уровне принимаются основные политические решения, относящиеся к общественному договору между правительством и гражданами и реализации государственной программы в целом. Внешние факторы, такие, как перебои с поставками нефти, неблагоприятные погодные условия, болезни, войны и др., порой играют здесь ключевую роль наряду с некоторыми эндогенными факторами (например, сбои в работе ключевых государственных служб). На этом уровне часто решения принимаются в условиях фундаментальной неопределенности

Раздел IV

(руководитель иностранного государства еще не принял важное решение; невозможно предсказать, какими будут последствия стихийного бедствия).

2. Программный уровень — тот, на котором формируется значительная часть государственной политики. На этом уровне принимаются решения о государственных закупках и приобретениях, финансировании, об организационных моментах, о создании новых проектов, качестве услуг и непрерывности функционирования бизнеса. Здесь неопределенность не так велика, поскольку уже установлены основные стратегические параметры, а риски исходят чаще из внутренних, но не из внешних источников, например, неожиданный спрос на услуги, неграмотно составленные контракты, завышенные целевые показатели, сокращение бюджетных ассигнований, масштабные забастовки или сбой компьютерных систем.
3. Операционно-проектный уровень — уровень непосредственного оказания услуг. Здесь существуют еще более четкие указания на то, что следует делать, а решения принимаются в основном по техническим вопросам: в области управления имеющимися ресурсами, соблюдения графика работ, взаимоотношений с поставщиками и партнерами, развития инфраструктуры. На этом уровне риски (например, связанные с необходимостью уложиться в смету и сроки, обеспечив качество; с привлечением квалифицированных кадров; с получением от подрядчиков всего, за что им было заплачено, в оговоренном объеме и нужного качества) чаще всего носят внутренний характер, помимо случаев, когда исполнителем проекта является партнер.

Каждый из этих уровней обладает своими отличительными характеристиками, но общими для всех них являются следующие принципы:

- риски выявляются и оцениваются с четким указанием ответственности за риск и обязанностей по принятию мер;
- формируется суждение о важности рисков;
- в некоторых случаях рассматриваются меры по снижению риска и составляются альтернативные планы действий для непредвиденных ситуаций;
- проводится анализ воздействия принятых мер на статус риска и по результатам составляется отчет;

- информация и решения должны эффективно доводиться до сведения соответствующих аудиторий.

На более высоких уровнях риски зачастую трудно выявить, они потенциально более разрушительны, труднее поддаются количественной оценке и менее стабильны. Для их выявления требуется больше усилий и средств, нередко оценка рисков в большей степени опирается на суждение, чем на поддающиеся измерению фактические данные, а меры по снижению риска и планы действий в непредвиденных обстоятельствах не столь конкретны и устойчивы.

Рассмотрим далее вопросы методологии регулирования риска в ключевых процессах принятия государственных решений. Во многих случаях принятие решений происходит в контексте одного из основных процессов государственного управления, например, в процессе формирования политики и анализа государственных расходов (стратегический уровень), при бизнес-планировании, управлении программами (программный уровень), в управлении службами и проектами (операционный/проектный уровень).

Во всех процедурах принятия решений используются такие аналитические инструменты, как оценка финансирования (вложений, инвестиций) и оценка регулирующего воздействия (RIA). В большинстве руководств по процессам принятия государственных решений упоминаются риски. Значительная часть министерств и ведомств уже внедрила методически выверенную оценку риска во многие свои процессы планирования. Однако практика различна и фактор риска не всегда учитывается с начальных этапов разработки стратегических вариантов политики и принятия политических решений.

Хотя растет понимание необходимости учитывать риск при принятии решений, а в некоторых областях проводятся обязательные процедуры, такие как оценка регулирующего воздействия, в основных бизнес-процессах анализу рисков не всегда придается достаточный вес. Риск до середины десятых годов воспринимался как локальная, отдельная от стратегического управления проблема, что на взгляд аналитиков, было неправильно. Были предприняты меры по введению интегративного подхода к анализу рисков.

В большом числе работ, в том числе авторов, показано¹, что риск как экономическая категория является неотъемлемой частью всех протекающих в обществе социально-экономических процессов.

¹ *Авдийский В. И., Безденежных В. М.* Теория и практика управления рисками организаций. М.: Кнорус, 2017.

Ведомственные коллегии ЕС при анализе вопросов регулирования рисков часто отмечают, что хотя по некоторым направлениям достигнут прогресс, однако по состоянию на период до 2014–2015 гг. в «проектах управления изменениями, при анализе инвестиций и обосновании проектов и программ учет рисков осуществляется лишь время от времени», «в области политики учет рисков не носит систематического характера, а порой и вовсе не упоминается»¹. Учет и анализ риска «должен стать ключевым компонентом процесса формирования политики, что позволит совершенствовать этот процесс», и риск как процесс регулирования должен упоминаться явным образом. Безусловно, риск неявно учитывается во многих процедурах, но при этом невозможно проводить анализ или сравнение, чтобы установить единство подхода. В связи с этим требуют учета следующие основные моменты:

- раннее выявление и оценка рисков на этапах выбора стратегических вариантов и разработки политики;
- более широкая сфера оценки риска, включающая такие «не поддающиеся точной оценке» области, как восприятие риска обществом и мнение заинтересованных сторон;
- стабильность внешней обстановки и политический риск наряду с рисками, поддающимися количественному выражению (финансовыми и экономическими), и наличие актуальной информации;
- постоянная переоценка риска и возможностей.

По мнению автора уже цитированной работы по изучению управлению рисками в европейских государствах Я. Филопулоса, отсутствие явного упоминания рисков и управления ими вызывает серьезную озабоченность. «Это противоречит принципу подотчетности, поскольку часто не остается какого-либо поддающегося проверке свидетельства того, что риск вообще рассматривался и был учтен, а значит, не представляется возможным постоянно проверять и анализировать суждения относительно риска. Это неизбежно создает трудности для министерств, когда они отчитываются перед РАС. Комитет отмечал это в нескольких своих докладах, и не исключено, что именно данный фактор сдерживает инновации и улучшение ра-

1 Филопулос Я. Формирование политики и институциональная основа оценки риска в ЕС. Рекомендации по созданию в стране системы оценки риска. М.: Теис, 2005.

боты служб, так как подрывает веру в эффективное управление новаторскими подходами».

Главными барьерами, мешающими эффективной оценке риска при принятии решений, являются следующие:

- отсутствие планирования: часто решения приходится принимать в спешке, а оценка риска будет неполной и неточной при отсутствии готовой информации и невозможности предвидеть, какие проблемы могут возникнуть;
- ограниченность ресурсов планирование рекомендуется проводить на основе оптимальных допущений;
- короткие горизонты планирования: по традиции министры уделяют больше внимания официальным обычно заявлениям с краткосрочным горизонтом, чем долгосрочной реализации программ и оказанию услуг, в процессе которых можно понять существующие риски (правда, сейчас ситуация меняется: все больший акцент делается на практической аналитической работе);
- недостаток высококачественной (структурированной и упорядоченной) актуальной информации;
- недостаток у ведомств ФОИВ квалифицированных кадров, опыта и методического обеспечения (техники и инструментария анализа);
- трудность точной оценки рисков и возможностей и достижения разумного баланса между ними, а также взвешивания, к примеру, финансовых и других видов рисков;
- боязнь неудачи, препятствующая инновациям;
- политический и этический дискомфорт (в некоторых случаях в связи с необходимостью открытого признания риска).

При наличии многих из этих факторов или их сочетания не может появиться достаточный спрос на оценку риска, в том числе в российской практике. Эти барьеры требуется преодолеть, действуя практическими методами. Обычно это сигнал (тон) «сверху», т. е. административный импульс высшего руководства ФОИВ. Они демонстрируют необходимость обеспечить адекватную и актуальную оценку рисков и сформировать справочную базу данных, чтобы ЛПП и их консультанты имели в своем распоряжении все необходимое, а также создать стимулы и организационную культуру, которая поддерживает хорошо продуманный (т. е. допустимый в пределах риск-аппетита) уровень риска.

Еще один способ обеспечить наличие нужной информации в нужное время – включить анализ риска как обязательную часть в существующие процессы планирования и принятия рабочих решений. Это уже делают в Германии и Франции, где с 1997–1998 гг. «руководители государственных служб должны включать компонент риск-менеджмента в стратегическое и операционное планирование, использовать активный подход и соответствующим образом формировать организационную культуру как часть деятельности по усилению ориентированности французского и немецкого правительства на результаты». Комиссия государственных служб разработала концептуальную основу планирования, которая предусматривает стратегии, возможности и управление рисками.

В Великобритании для решения этой проблемы было предложено ввести в начале нулевых лет порядок, по которому в основе всех важных правительственных решений должна лежать систематическая оценка риска и возможностей. В целом рекомендовано проводить оценку рисков наряду с оценкой пользы и издержек в связи со всеми основными рабочими процессами, включая анализ расходов, формирование политики, бизнес-планирование, управление проектами и программами, управление эффективностью работы и анализ инвестиций, где на данный момент такая оценка не осуществляется.

В результате будет получен материал для регулярного рассмотрения рисков коллегией министерств. Это соответствует инициативе SIC (Великобритания), согласно которой коллегии или подчиненные им структуры должны будут регулярно рассматривать вопросы риска. (Министерство может назначить члена коллегии ответственным за текущий учет рисков, а независимые члены коллегии будут играть роль оппонентов.) Например, в Генштабе Министерства обороны Великобритании формируется порядок управления рисками, при котором вопросы риска ежемесячно обсуждаются членами коллегии, исполняющими функции сторонников риска и их оппонентов.

Наряду с этим каждые шесть месяцев проводится формальный анализ зарегистрированных рисков с участием Комитета по аудиту под председательством независимого директора. Исходя из этого опыта, рекомендуется регулярно рассматривать стратегические риски на уровне коллегий министерств и ведомств и Управляющей коллегии государственной службы, когда это уместно. Ответственность

за управление рисками и отчетность о рисках должны отражаться в отчетности о выполнении планов и задач. Независимые директора должны помогать выявлять стратегические риски и высказывать независимое мнение о существующем уровне риска и адекватности принимаемых мер в связи с этим рисками. Кроме того, рекомендуется установить единое общее требование анализа рисков, возможно, в форме развернутого независимого экспертного анализа (peer review), который будут проводить сотрудники экспертного отдела оценки риска в каждом государственном ведомстве. Конкретный порядок проведения таких экспертных оценок должен дополнительно обсуждаться с постоянными секретарями отделов оценки рисков. Несколько ведомств позитивно оценили этот принцип и решают вопросом о том, какие дополнительные ресурсы им потребуются и как избежать дублирования других процедур (таких, как RIA – оценка регулирующего воздействия).

В ЕС практика внутренней экспертной оценки рисков при формировании политики введена в 2004 г. и проводится на протяжении всего жизненного цикла проектов и программ. Такая проверка и одобрение необходимы перед началом каждого очередного этапа работы и включает ряд этапов. Входная проверка (Gate Zero, нулевой уровень) – это стратегическая оценка, которая проводится для того, чтобы убедиться в целесообразности предлагаемых нововведений (рисунк 26). В ходе такой проверки следует выяснить, был ли выявлен

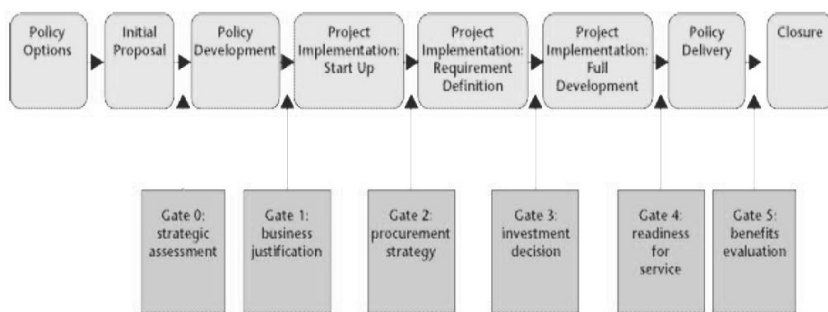


Рис. 26. Разработка и реализация политики – определение уровня риска на основе независимой экспертной оценки (peer review) (Филопулос Я. Формирование политики и институциональная основа оценки риска в ЕС. Рекомендации по созданию в стране системы оценки риска. М.: Теис, 2005)

и оценен риск всех предложенных вариантов политики; достаточно ли надежны план смягчения негативных последствий и план действий в случае непредвиденных обстоятельств, и убедиться, что все сделанные допущения анализируются и проверяются в контексте вероятных сценариев будущего развития событий. Эти компоненты могут быть включены в существующие процедуры оценки, если таковые имеются, например, в оценку регулирующего воздействия (RIA) и оценку инвестиций. Данные процедуры подлежат внешней проверке, и, если предлагаемый компонент будет включен в их состав, исчезнет необходимость в многократных экспертизах одного и того же предложения.

При проведении проверки «нулевого уровня» можно также воспользоваться Концептуальной основой оценки эффекта политики, разработанной в Великобритании Отделом оценки регулирующего воздействия (RIU), или Комплексной методологией оценки политики, которая прошла экспериментальную проверку в администрации вице-преьера/министерстве транспорта (ODPM/DfT), благодаря чему есть возможность оценивать политику с точки зрения экономических, социальных и экологических воздействий и дистрибутивных категорий. В ходе этой детальной совместной процедуры оценки министры получают открытые и честные рекомендации относительно рисков, связанных с конкретными решениями, и в результате могут улучшить качество принимаемых решений и обеспечить разумный баланс между угрозами и возможностями в контексте приемлемости риска в данной области государственной политики.

Основу каждой экспертной оценки должно составлять конкретное и полное итоговое заключение (суждение), без умолчаний определение имеющихся рисков и возможностей в связи с реализацией той или иной политики, учитывающее при необходимости мнения всех заинтересованных сторон.

На рисунке 27 показано, как это происходит на этапе формирования политики, чаще всего в форме интерактивного процесса разработки различных вариантов, выявления и оценки рисков, уточнения вариантов и дальнейшего анализа рисков. При оценке риска количественные факторы, как правило, сочетаются с субъективными оценками (суждениями), например, о социальных аспектах риска. Такой подход рекомендован в изданном Министерством окружающей среды, продовольствия и проблем села Великобритании «Руко-

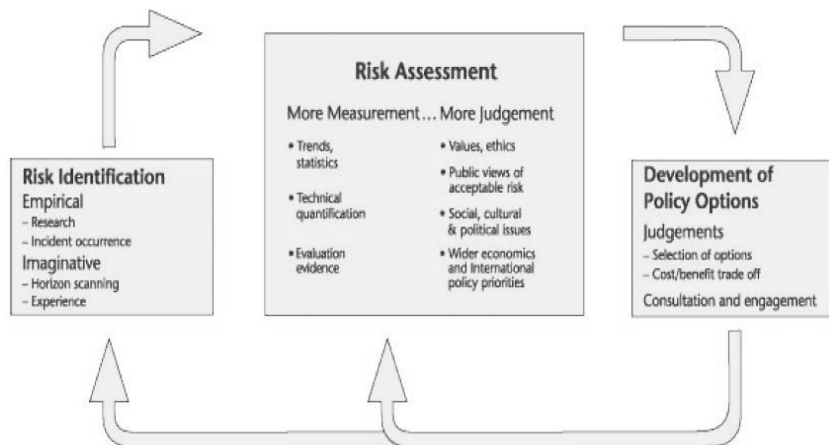


Рис. 27. Суждение о риске при формировании политики по управлению рисками (там же)

водстве по оценке экологического риска и управлению им». Функцию оппонирования на этом этапе должны выполнять политики, эксперты по рискам, финансовые специалисты, аудиторы, а также собственники рисков – непосредственные исполнители, работающие в сфере государственных услуг.

Участие аудиторов (чаще всего занимающихся внутренним аудитом) в силу их профессиональных знаний и опыта по вопросам рисков может помочь при формировании подхода к управлению рисками в контексте ориентированности на результат от вложения средств, о которой идет речь в документе «Формирование современной политики: как добиться того, чтобы политика в области рисков обеспечивала безопасность вложения средств» (Modern Policy Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money)¹. Согласно этому документу «предоставление высококачественных государственных услуг зависит от эффективного выявления, оценки и управления рисками». Дальнейшее совершенствование государственных услуг также зависит от совершенствования политики в области рисков. Другие выводы исследования заключаются в том, что:

- Политика должна быть как перспективной, так и открытой;

1 URL: <http://www.gsdr.org/document-library/modern-policy-making-ensuring-policies-deliver-value-for-money> (дата обращения: 08.11.2017).

Раздел IV

- Политика должна быть новаторской и креативной;
- Политика должна быть инклюзивной и интегративной (системно-объединяющей);
- Политика должна взвешенной, периодически переоцениваться и пересматриваться;
- Политика должна использовать научно обоснованные базы данных и всесторонние доказательства и оценки;
- Департаменты должны уметь анализировать накопленный опыт извлекать из него необходимые уроки.

В докладе излагаются три важнейших аспекта политики: 1) видение, 2) эффективность и 3) постоянное совершенствование, к которым следует стремиться при разработке современной политики с учетом рисков. Для этого совершенствовать эти аспекты и реализацию потенциала разрабатываемой политики и того, каким образом он влияет на способность государственных ведомств удовлетворять потребности граждан при одновременном обеспечении соотношения цены и качества. При этом департаменты, исходя из данных рекомендаций, нацелены на следующее:

- выявление с самого начала и анализ критических факторов, которые могут повлиять на успех или провал политики;
- обеспечение хорошо продуманного плана реализации политики;
- подготовку и использование четкой коммуникационной стратегии;
- проявление гибкости путем включения в обзор возможного прогресса и оценке эффективности (соотношения цены и качества) при разработке и осуществлении политики;
- постоянный поиск улучшения за счет активной оценки и изучения опыта и уроков практики;
- обретение уверенности в том, как действовать при изменении условий там, где оценка предполагает, что политика больше не является экономически эффективной или не обеспечивает предполагаемых выгод.

Эти и другие методические разработки свидетельствуют о необходимости тщательной работы по сопровождению процесса внедрения в практику госорганов широким набором методических, нормативных и инструктивных разработок и управленческих стандартов.

1.3. Европейский опыт координации взаимодействия государственных структур в сфере управления рисками

Высшие органы управления в европейских государствах заметно расширяют практику снижения неопределенности среды бизнеса и применения методов риск-менеджмента в работе¹. Центральное правительство обычно содействует другим ведомствам в управлении рисками, помимо исключительных случаев, когда ему приходится непосредственно заниматься координацией такой деятельности, в которую входят:

- создание стратегического контекста для принятия решений;
- подтверждение – регулярная проверка выводов и суждений относительно основных рисков и процедур;
- кризисный менеджмент – непосредственная координация в случаях, когда риск превышает определенный уровень;
- координация обмена информацией и знаниями при определенных обстоятельствах, например, осуществление стратегического подхода к оповещению о риске, привлекающему всеобщее внимание;
- проведение анализа крупномасштабных угроз и возможностей;
- выявление межведомственных рисков, управление которыми может оказаться неадекватным, и обеспечение четкого понимания каждым ведомством своей ответственности в принятии адекватных мер;
- управление взаимодействием между различными взаимозависимыми операционными подразделениями министерств, когда необходимо повысить способность других ведомств прогнозировать риск или их устойчивость к риску;
- распространение знаний и опыта в сфере управления рисками.

Этот стратегический корпоративный подход соответствует выводам исследования, проведенного Еврокомиссией ЕС² в 2004 г., соглас-

-
- 1 Анализ опирается на следующие работы: *Авдийский В. И., Безденежных В. М.* Теория и практика управления рисками организации (глава 8). М.: Кнорус, 2017; *Авдийский В. И., Безденежных В. М.* Управление рисками компании (глава 6). М.: ФА, 2013; *Филопулос Я.* Формирование политики и институциональная основа оценки риска в ЕС. Рекомендации по созданию в стране системы оценки риска. М.: Теис, 2005.
 - 2 *Филопулос Я.* Формирование политики и институциональная основа оценки риска в ЕС. Рекомендации по созданию в стране системы оценки риска. М.: Теис, 2005.

но которым, в частном секторе центральный орган управления в основном исполняет функции координации и поддержки. Выяснилось, что принцип корпоративного управления «координировать на центральном уровне, но выполнять на местном уровне» оказался самым распространенным в управлении групповыми рисками. Рекомендуется, чтобы центральный отдел по управлению рисками помогал директорам аффилированных структур определить цели и методологию составления карты рисков, выступая в качестве консультанта. При этом ответственность за управление рисками возложено на местные подразделения.

Проведенное Еврокомиссией еще на ранних этапах внедрения риск-менеджмента исследование эффективности работы свидетельствует о необходимости внедрения следующих изменений:

- обеспечение систематической проверки и подтверждения эффективности управления основными видами риска;
- обеспечение наличия точной и актуальной информации;
- развитие широкого спектра источников информации; этому часто препятствует структура государственного управления, когда вопросы рассматриваются лишь в пределах информационных каналов каждого отдельного ведомства;
- выявление или координация управления рисками или областями риска на межведомственном уровне;
- оценка всего реестра или «профиль рисков» (в риск-менеджменте называется «карта рисков», как наглядное представление оцененных и ранжированных рисков) для принятия решения о возможности взять на себя дополнительные и допустимые риски;
- четкое определение того, кто и за что отвечает в центральном правительстве в плане регулирования рисков.

В результате исследования Комиссией ЕС выявлены две большие группы рисков, по которым, как считают различные министерства стран ЕС, может быть полезна поддержка центра:

- риски, имеющие реальный потенциал перейти (или уже перешедшие) в кризисы, когда есть вероятность быстрого роста тревоги и озабоченности в обществе;
- риски в текущей деятельности, включая серьезные риски в связи с решением поставленных государством задач, и риски, с которыми отдельное министерство не в состоянии справиться са-

Государственная политика в сфере управления рисками

мостоятельно. Такие риски требуют вложения дополнительных ресурсов или, по сути, являются межведомственными.

Зарубежная практика дает обширный материал для анализа возможностей организации риск-менеджмента на институциональной основе.

Так, в странах Европы за отчетность по управлению рисками в установленном порядке отвечают различные государственные ведомства в рамках своей отчетности по выполнению государственных программ. Центральное правительство (например, администрация кабинета премьер-министра в Великобритании, департамент Казначейства при министерстве финансов в Канаде) оказывают всем ведомствам содействие в исполнении этих функций.

Некоторыми видами рисков иногда управляют сторонние агентства или организации, действуя по договору с данным ведомством, например, агентство берет на себя риск по осуществлению программы (проекта).

Ключевые организационные задачи государственных ведомств в этой области состоят в том, чтобы обеспечить:

- совпадение сферы ответственности за управление рисками со сферой отчетности по программам (проектам) и соответствующими полномочиями исполнителей, имеющих высокую квалификацию и опыт;
- организацию отчетности – информирование коллегии/правления о результатах самостоятельной оценки риска, как и выявленные области риска, сводимые в общий корпоративный профиль рисков;
- тесный контакт специалистов по управлению рисками с руководителями, принимающими политические и информационные решения, с целью оказания им эффективной поддержки.

Рассмотрим отдельные группы рисков государственного ведения и возможные механизмы их регулирования по результатам изучения опыта европейских стран.

Анализ рисков выполнения смет государственных расходов. Результатом анализа расходов стали согласованные задачи и целевые показатели, контракты на оказание государственных услуг, а с 2004 г. – планы реализации программ и оказания услуг для всех ведомств, а также планы расходов для всех органов государственной власти,

охватывающие трехлетний период. Можно отметить, что на первых этапах внедрения риск-менеджмент по-прежнему недостаточно разработан и почти не упоминается в рекомендациях и руководствах, не определено содержание и структура подаваемых сведений о рисках. После 2012 г. наступает этап более широкого внедрения методов управления рисками в работу ведомств. Период внедрения составляет в среднем 6–8 лет.

Риски управления государственными проектами и программами. Компонент управления рисками наиболее разработан в сфере проектов (программ) как имеющий более обширный опыт, прежде всего, в крупных корпорациях¹. Проекты с наиболее эффективным управлением предусматривают активное выявление, анализ рисков и управление ими. Например, в результате проверки Департамент по стратегии при Премьер-министре Великобритании (РМО) высоко оценил программу «электронных ярлыков» министерства внутренних дел, в которой использовались процедуры управления рисками, такие, как оценка ключевых рисков, четкое информирование, альтернативные планы на случай непредвиденной ситуации. Опубликованы справочные пособия и руководства по управлению рисками государственных проектов. Несмотря на это, и РМО, и комитет по распределению государственных средств (РАС) отмечают слабость управления рисками во многих проектах (например, в целом в проектах по ИТ-системам) по состоянию на 2010 г.

В ходе внутренних экспертных проверок (peer review) в 63% случаев была выявлена слабость управления рисками (согласно данным проверки, это вторая по важности проблемная область после нехватки квалифицированных кадров), причем прошлый опыт мало чему научил. Основные проблемы остались теми же:

- отсутствие активного анализа рисков, особенно прогнозирования внешних факторов, способных серьезно нарушить ход выполнения проекта (программы);
- отсутствие планирования на случай непредвиденных обстоятельств, когда проекту нужен резервный план, включая возможность параллельного функционирования старой и новой сис-

1 Например, в цитированной ранее работе Я. Филопулоса отмечается публикация следующих руководств: «Управление успешными программами», «Управление успешными проектами» и «Управление рисками: рекомендации для практических работников».

тем, чтобы при необходимости можно было вернуться к старой системе.

Риски оценки государственных инвестиций. Принятие решений должно опираться на оценку инвестиций с упором на получаемую пользу, затраты и риски, в том числе, неэкономического характера. Эти оценки отличают инвестиционные риски от рисков государственного инвестирования в сторону более общих интегральных подходов к их регулированию. Причем требуются четкое указание на риски, их оценка и разработка планов смягчения негативных последствий для основных рисков на всех этапах: концепция—оценка—осуществление. Такой подход необходим для всех основных документов (анализ расходов, бизнес-планирование, разработка и осуществление политики, оценка программ) на всех уровнях и рекомендуется ведомствам для разработки на основе РОП готовых форм и шаблонов.

Материалы послепроектных оценок полезно использовать для формального анализа результатов в связи с различными рисками на операционном уровне. При этом рекомендуется оценку риска включать в анализ затрат и выгод как важный элемент сравнительной оценки различных вариантов действий. Принимаемые решения должны учитывать случаи несоответствия субъективно воспринимаемых и объективно существующих рисков (например, сравнительный риск передвижения по железным и автомобильным дорогам). Используемые методы должны давать возможность опираться не только на цифры и факты, но и на субъективную и экспертную оценку риска. Для краткосрочной перспективы в решениях следует делать поправку на субъективное восприятие риска населением, но для среднесрочной и долгосрочной перспектив нужно предпринять усилия по сближению восприятия и объективных фактов.

Операционный риск-менеджмент. При изучении отчета исследования, проведенного в Великобритании, выяснилось, что эффективному управлению рисками в рамках операционного менеджмента препятствуют следующие факторы:

- 1) не выполняется инструкция по бухгалтерскому учету в области управления рисками и рисковому финансированию;
- 2) не указываются должным образом риски и вероятные связанные с ними издержки;

- 3) не существует доступного механизма создания «рискового пула» в государственных структурах, позволяющего диверсифицировать риски;
- 4) у организаций отсутствуют стимулы для сбора данных о потерях, имеющиеся данные неадекватны по качеству и неполны;
- 5) у операционных менеджеров в госструктурах нет финансовых стимулов для улучшения управления рисками; это связано, по нашему мнению, с отсутствием интегративного понимания при оценке и принятии управляющего решения.

Операционные подразделения в органах государственного управления, как правило, не покрывают из своих средств издержки страховых рисков, таких, как имущественный риск или риск гражданской ответственности. Эти издержки берет на себя государство как корпорация; оно не пользуется услугами коммерческого страхования, поскольку правительство в целом кредитоспособно и может покрыть возможные и текущие издержки. В силу этого отсутствует стимул управлять этими воздействиями на уровне операционного подразделения. Крупные коммерческие организации, как правило, создают собственные страховые компании, чтобы обеспечить наличие стимулов к добросовестному управлению рисками, но при этом избежать уплаты рыночных премий. Это вопрос оценки эффективности системы управления рисками и выбора соответствующего инструментария регулирования рисков.

Риски наступления экономических спадов и кризисов. Администрация премьер-министра в лице Департамента по стратегическому планированию (РМО) Великобритании играет главную роль в прогнозировании кризисов и оказании поддержки в их преодолении. Правительство страны имеет дело с внутренними гражданскими кризисами, регулярно проводит анализ вызовов — «тенденций или обстоятельств, потенциально способных вызвать серьезные нарушения в управлении страной, как на национальном уровне, так и на региональном», главным образом на ближайшие 12 месяцев, но в отдельных случаях и на более отдаленную перспективу. Примерами такого рода вызовов могут быть проблемы, ведущие к нарушению транспортной инфраструктуры, забастовки, эпидемии и эпизоотии, социальная нестабильность и агрессивные акции протеста. Информация об этих событиях поступает из различных источников, включая ведомства, и используется для выявления и оценки рис-

ков. Государственный комитет по «сканированию горизонта прогноза» анализирует эти оценки и передает окончательную оценку соответствующему ведомству, чтобы оно приняло меры по смягчению негативного эффекта или составило план на случай развития непредвиденных обстоятельств. Если кризис все же наступает, координационный центр РМО при необходимости обеспечивает дополнительную поддержку.

Этот порядок введен сравнительно недавно 5–6 лет назад, и его нужно дополнить функцией анализа долгосрочных угроз и возможностей. Данная задача возложена на стратегический отдел, занимающийся вопросами «стратегического будущего».

Риски реализации государственных проектов (программ). Центральный орган управления должен гарантировать, что риски, способные помешать осуществлению государственной программы, находятся под контролем, и при необходимости оказать поддержку в организации управления такими рисками. К программным рискам относится «риск возможностей» — проблемы, возникающие в связи с попытками улучшить работу — повысить спрос на дефицитные ресурсы, создать новые службы и организовать их работу, включая уровень принятия обществом и реакцию СМИ. Если такими рисками не управлять, то их долгосрочное воздействие будет не менее значительным, чем непосредственных и привлекающих всеобщее внимание угроз.

Риски в связи с отчетностью. В современной британской модели существует несколько параллельных каналов отчетности о рисках:

- отчеты РМО премьер-министру о деструктивных вызовах;
- отчеты РМО премьер-министру о рисках для основных программ;
- отчеты комитета государственных услуг и государственных расходов о существующих проблемах с выполнением контрактов по оказанию государственных услуг;
- данные объединенного комитета по разведке;
- публикации СМИ, посвященные угрозам репутации правительства; их рассылает отдел мониторинга СМИ во все государственные ведомства.

Поддержка правительством развития системы оценки и регулирования риска. В настоящее время функционирует ряд отделов и комитетов, которые занимаются вопросами управления рисками, в том

числе: координационная группа по управлению рисками, несколько подразделений администрации премьер-министра, несколько отделов казначейства при министерстве финансов, занимающихся анализом расходов, оценкой инвестиций, аудитом. Однако отсутствие единого подхода к управлению рисками в правительстве создавало атмосферу неопределенности в министерствах и ведомствах. После проведенного в середине нулевых лет анализа в ЕС были внесены изменения, способствующие адекватному распределению рисков между государственным и частным секторами (при этом преследуется цель не максимального переноса рисков, а оптимального, рисунок 28).

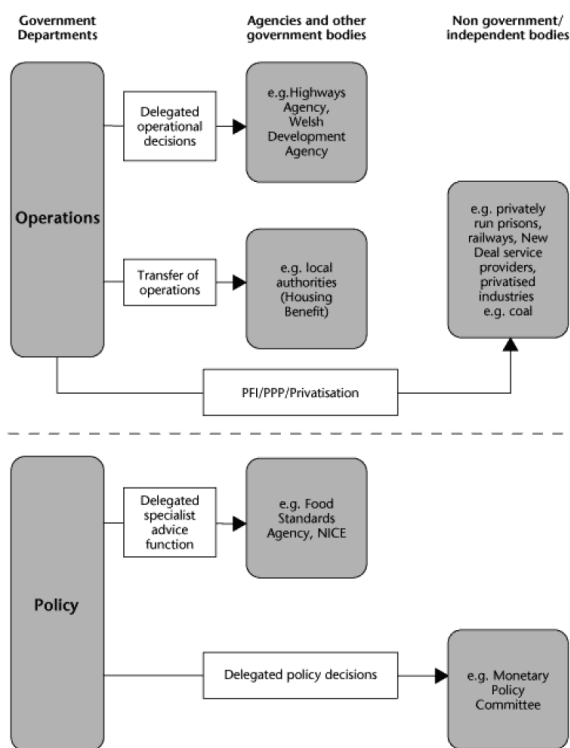


Рис. 28. Делегирование функций структурам, ответственным за определение политики и координацию оперативных действий по регулированию рисков (Филопулос Я. Формирование политики и институциональная основа оценки риска в ЕС. Рекомендации по созданию в стране системы оценки риска. М.: Теис, 2005)

Согласно разработанным рекомендациям эффективное вложение средств достигается, если передаваемые риски поддаются контролю партнерской организации. Установлены следующие источники риска: проектирование и строительство, ввод в эксплуатацию и эксплуатация, спрос, остаточная стоимость, технология (устаревание), регулирование, проектное финансирование, неисполнение обязанностей подрядчиком, рефинансирование.

Становится все более очевидным, что организации не могут передавать партнерам риск неудачи, а также любых последствий неудачи для своей основной деятельности. Это подчеркивает важность четких договоренностей относительно управления риском. Партнерство с частными, государственными или общественными организациями порождает проблемы в области управления, рассмотренные далее.

1. Комитет по распределению государственных средств (РАС) подчеркивает необходимость лучшего понимания систем управления рисками партнерских организаций в плане, как подтверждения качества, так и единого подхода. Кроме того, когда оказанием государственных услуг занимаются несколько организаций, между которыми существуют сложные взаимосвязи, рекомендуется рассмотреть возможность использования стандарта управления рисками¹ как основы для аккредитации существующих у партнеров систем управления рисками, уделяя особое внимание четкому формулированию ответственности каждой стороны, согласованию порядка действий в случае эскалации рисков и поддержанию возможности контролировать качество работы (включая предоставление информации), а в случае трудностей – незамедлительно принимать меры.
2. Проверка Комитетом по распределению государственных средств (РАС) проектов департамента казначейства при министерстве финансов Великобритании (PFI) показала, что государственные органы недостаточно контролируют исполнение контрактов после их согласования.
3. Прошедшая серия железнодорожных аварий свидетельствует о необходимости четко установленной ответственности за управление рисками, особенно в условиях повышенной опасности

1 Могут использоваться как международные стандарты управления рисками ISO, FERMA и другие, так и специально разработанные и учитывающие специфику решаемых задач.

Раздел IV

(высокоскоростные трассы, перевозка сложных, опасных и негабаритных грузов, угрозы террористических атак и др.). По результатам проверки сделан вывод о том, что нужно обеспечить связь между риском и вознаграждением и не создавать мнение, что государство всегда будет выручать своих подрядчиков из беды, как это произошло в нескольких случаях (например, в Великобритании с музеем «Королевский арсенал», во Франции с высокоскоростной железнодорожной линией к туннелю под Ла-Маншем).

Российская практика в этом отношении оставляет значительное пространство для совершенствования деятельности в сфере управления рисками. Можно с уверенностью предсказать (поскольку иного варианта просто нет), что предстоит серьезная работа по внедрению системы административной поддержки управления рисками на уровне государственного регулирования и сокращения текущей и будущей неопределенности среды бизнеса на уровне организаций. На уровне Правительства РФ существует осознание нарастания неопределенности и риска. Об этом шла речь более шести лет назад еще на заседании Государственной Думы 5-го созыва в ноябре 2011 г. в выступлении В. В. Путина: «У нас впереди еще очень много факторов неопределенности и рисков. А в условиях шторма, бури, в условиях кризиса очень важно, чтобы вся команда работала слаженно, чтобы лодка действительно не перевернулась. Стабильность страны, ее суверенитет, благополучие людей — это вещи, перед которыми должны отступить всякие партийные интересы. Всякие клановые или групповые интересы в таких случаях должны уйти на второй план. Единственный критерий в этой работе — польза для России». Последние годы на разных уровнях ФОИВ обращались к этим проблемам, находили решение отдельных вопросов, например, по противодействию коррупционным рискам принят отдельный федеральный закон ФЗ № 208 «О противодействии коррупции». Но пока не сложилось координированной системы управления рисками. Пока речь идет о селективном управлении отдельными рисками как начальном этапе построения целостной ФСУР. Но современная зарубежная практика говорит о необходимости перехода от селективного управления отдельными, хотя и важными, рисками к системной модели управления рисками, группируя процессы и соответствующие риски в отдельные ведомственные и отраслевые подсистемы. И затем переход

Государственная политика в сфере управления рисками

далее к модели всеобъемлющего интегрированного управления рисками в работе ФОИВ. Заметим, что такой переход не отменяет модели селективного или избирательного регулирования рисков. Более продвинутые модели СУР позволяют решать задачи более высокого уровня сложности, оценивая не отдельные риски или групповые (напр., отраслевые) системы рисков, а всю возможную совокупность в соответствии с ростом неопределенности контекста, оценивать интегральный эффект возможной их реализации, тем самым, осуществлять более точное прогнозирование и выбор стратегий роста.

Глава 2

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ (ФСУР) БЕЗОПАСНОСТИ СОЦИАЛЬНОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

2.1. Архитектура ФСУР

Федеральная система управления рисками в области экономической безопасности (далее – федеральная система управления рисками, ФСУР) представляет собой единый централизованный, распределенный по отраслевому и региональному принципу комплекс сил и средств выявления и оценки существующих и потенциальных вызовов и угроз в области экономической безопасности, совокупность субъектов ФСУР, действующих по единому регламенту, на основе единой методологии мониторинга и оценки, с использованием единых механизмов выработки управленческих решений по преодолению выявленных угроз и предотвращению рисков.

Федеральная система управления рисками создается с целью организации скоординированной деятельности органов государственной власти на федеральном, отраслевом и региональном уровнях в части, касающейся своевременного выявления вызовов и угроз в области экономической безопасности, формирования органами государственного и корпоративного управления управленческих решений по оперативному планированию и реагированию на выявленные угрозы и риски.

Основными функциональными задачами ФСУР являются:

- выявление и оценка существующих и потенциальных вызовов и угроз экономической безопасности, ситуативный анализ возможных мер парирования и оптимизация соответствующих

Формирование институтов Федеральной системы управления рисками

управленческих решений на региональном, отраслевом и федеральном уровне;

- оценка ресурсов, необходимых и достаточных для предотвращения вызовов и нейтрализации угроз экономической безопасности, выработка возможных мер по минимизации ущерба от реализованных угроз и рисков;
- планирование мер по реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, определение задач федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, компаний с преобладающим участием Российской Федерации и иных заинтересованных организаций по осуществлению этих мер;
- выработка, контроль реализации и оценка эффективности мер по противодействию экономическим санкциям, введенным в отношении российских юридических или физических лиц, отраслей экономики Российской Федерации, а также ответных мер в отношении государств, которые вводят указанные санкции.

Создание и функционирование ФСУР, решение основных функциональных задач ФСУР осуществляется на основе следующих принципов:

- единство нормативно-правовых основ создания и функционирования отраслевых и региональных субъектов ФСУР (органов государственного и/или корпоративного управления);
- разделение функциональных задач и полномочий между субъектами ФСУР с учетом закрепленных сфер компетенций и ответственности;
- единство научно-методических механизмов и инструментов мониторинга и оценки состояния экономической безопасности, выявления и декомпозиции рисков и угроз по отраслевому и региональному признаку, их ранжирования по уровню опасности и агрегирования;
- использование цифровых технологий и алгоритмов обработки больших массивов данных, динамических имитационных (факторных и конфликтных) моделей и иных программных средств, отражающих взаимодействие субъектов и объектов отрасли (региона) при воздействии внешних и внутренних событий, угроз и рисков;

Раздел IV

- взаимно согласованные механизмы выработки мер государственной политики по укреплению экономической безопасности и принятия управленческих решений по парированию выявленных угроз и рисков.

Федеральная система управления рисками включает следующие организационно-правовые типы субъектов ФСУР:

- федеральные субъекты ФСУР – федеральные органы исполнительной власти, непосредственное руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, обеспечивающие решение основных функциональных задач ФСУР в закрепленной области ответственности;
- подведомственные субъекты ФСУР – службы и агентства, осуществляющие деятельность по решению задач ФСУР в закрепленной области ответственности, подведомственные федеральным министерствам;
- отраслевые (корпоративные) субъекты ФСУР – субъекты естественных монополий, государственные корпорации, компании с преобладающим участием Российской Федерации и иные организации, подведомственные федеральным министерствам;
- региональные субъекты ФСУР – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на которые возложены обязанности и полномочия по решению задач ФСУР на территории региона;
- специальные субъекты ФСУР – Центральный банк Российской Федерации, Российская академия наук, иные учреждения и организации, участвующие в деятельности по решению функциональных задач ФСУР в закрепленной области ответственности по согласованию с Правительством Российской Федерации и головным субъектом ФСУР.

Правительство Российской Федерации определяет своим решением федеральный орган исполнительной власти, которому делегируются функции и полномочия головного субъекта ФСУР. К исключительной компетенции головного субъекта ФСУР относятся:

- формирование в установленном порядке нормативно-правовой и методической базы создания и функционирования федеральных, региональных и корпоративных субъектов ФСУР на основе риск-ориентированного подхода;

Формирование институтов Федеральной системы управления рисками

- анализ зарубежного опыта, нормативно-правовой базы и механизмов функционирования систем управления рисками, формирование методических рекомендаций и национальных стандартов готовности хозяйствующих субъектов ко вновь возникающим вызовам и угрозам в области экономической безопасности;
- организация взаимодействия с субъектами ФСУР в части реализации плана мероприятий («дорожной карты») по созданию и функционирования ФСУР;
- координация взаимодействия субъектов ФСУР по осуществлению мониторинга и оценки состояния экономической безопасности, запрос и обобщение информационно-аналитических материалов о состоянии экономической безопасности в областях ответственности субъектов ФСУР;
- сводный анализ вновь выявленных угроз и рисков в области экономической безопасности, выработка мер государственной политики и рекомендаций по управленческим решениям, направленным на преодоление выявленных угроз и рисков;
- подготовка и представление в Правительство Российской Федерации проекта ежегодного доклада Президенту Российской Федерации о состоянии экономической безопасности и мерах по ее укреплению;
- взаимодействие с Российской академией наук, научными учреждениями и экспертными организациями в части формирования комплекса научных исследований в сфере прогнозирования, стратегического планирования, экономической безопасности и совершенствования механизмов государственного управления;
- осуществление функций государственного заказчика и координатора программ проблемно-ориентированных прикладных научных исследований, обеспечивающих функционирование ФСУР и совершенствование механизмов выявления и парирования угроз и рисков в сфере экономической безопасности;
- формирование информационно-аналитической базы знаний по прецедентам предотвращения и нейтрализации субъектами ФСУР угроз, минимизации рисков и реализации мероприятий по укреплению экономической безопасности Российской Федерации, создание методологической базы и критериев оценки результативности бюджетных затрат на создание и функционирование ФСУР;

Раздел IV

- проведение обучающих семинаров и консультаций для сотрудников и специалистов субъектов ФСУР и иных организаций по вопросам создания и функционирования центров ФСУР.

К компетенции федеральных субъектов ФСУР относятся следующие вопросы:

- мониторинг и оценка состояния экономической безопасности в закрепленной области ответственности, своевременное выявление негативных тенденций, угроз и рисков, формирование и реализация мероприятий по их эффективному парированию;
- формирование, организация деятельности ведомственных центров ФСУР в закрепленной области ответственности, формирование и поддержание сил и средств центров ФСУР на уровне, необходимом и достаточном для реализации их функциональных обязанностей и полномочий;
- принятие решения о формировании центров ФСУР в подведомственных службах и агентствах, определение и закрепление области их ответственности, задач и полномочий подведомственных субъектов ФСУР;
- согласование решений о формировании, закрепленных областей ответственности, задач и полномочий отраслевых (корпоративных) центров ФСУР в подведомственных субъектах естественных монополий, государственных корпорациях, компаниях с преобладающим участием Российской Федерации и иных организациях;
- организация и координация деятельности и взаимодействия ведомственных, подведомственных и отраслевых (корпоративных) центров ФСУР;
- представление головному субъекту ФСУР информационно-аналитических материалов о состоянии экономической безопасности в закрепленной области ответственности (в соответствии с установленными требованиями к содержанию и срокам представления) для обобщения и подготовки ежегодного доклада;
- разработка и внедрение прикладных программно-информационных комплексов имитационного моделирования, анализа, прогнозирования и выработки вариантов управленческого воздействия в закрепленной области ответственности;
- обеспечение научно-методологического единства средств и механизмов функционирования ведомственного сегмента ФСУР;

Формирование институтов Федеральной системы управления рисками

- участие в выработке мер государственной политики, направленных на укрепление экономической безопасности Российской Федерации;
- систематическое обучение и повышение квалификации специалистов и сотрудников, подготовленных для решения функциональных задач центров ФСУР в части прогнозирования, имитационного моделирования, мониторинга, экспертного анализа и оценки состояния области ответственности субъекта ФСУР, выработки мер парирования выявленных угроз и рисков.

Субъекты ФСУР самостоятельно принимают решение о формировании и организации деятельности ведомственного центра ФСУР (создание нового подразделения в рамках действующего штатного расписания, закрепление функций и полномочий по решению задач ФСУР за действующим подразделением, внутренние регламенты и положения).

Функциональные обязанности центров ФСУР формируются с учетом особенностей и масштабов задач государственного управления, решаемых в области ответственности субъекта ФСУР, и включают:

- мониторинг динамики показателей состояния экономической безопасности, определение и сравнительный анализ фактически достигнутых, целевых и предельно допустимых значений показателей;
- мониторинг реализации проблемно-ориентированных прикладных научных исследований, необходимых для решения задач и реализации функциональных обязанностей центра ФСУР;
- организация оперативного взаимодействия с научно-экспертными группами и формирование экспертной оценки текущего состояния экономической безопасности в области ответственности субъекта ФСУР, определения основных негативных факторов, а также оценки уровней и ранжирования текущих угроз и рисков;
- мониторинг тематических разделов и баз данных федеральной информационной системы стратегического планирования, иных федеральных и ведомственных информационных ресурсов;
- совершенствование инструментария имитационного моделирования ситуации в области ответственности субъекта, создание предметно-ориентированных динамических факторных моде-

Раздел IV

лей с целью выявления угроз и рисков экономической безопасности, выработки мер по их преодолению и прогнозирование возможных последствий;

- формирование предложений по реагированию на угрозы и риски в области ответственности субъекта ФСУР, выработка на основе имитационного моделирования и экспертного анализа оптимальных сценариев и мероприятий по предотвращению рисков, снижения их возможного воздействия, а также недопущения их реализации, включая меры по устранению факторов (угроз) их реализации.
- внутри- и межведомственная проработка рекомендаций по возможным управленческим решениям, согласно установленному регламенту взаимодействия в системе функционирования ФСУР и государственного управления;
- оперативное представление руководителю субъекта ФСУР аналитических материалов о выявленных рисках и угрозах, предложений и рекомендаций по управленческим решениям, направленным на преодоление выявленных угроз экономической безопасности в области ответственности субъекта ФСУР;
- представление головному субъекту ФСУР информации о выявленных угрозах и рисках в области ответственности субъекта ФСУР, включая предложения и рекомендации по оптимальным управленческим решениям, направленным на укрепление экономической безопасности в соответствии с компетенцией;
- подготовка по запросу головного субъекта ФСУР информационно-аналитических материалов к ежегодному докладу Президенту Российской Федерации о состоянии экономической безопасности Российской Федерации и мерах по ее укреплению;
- участие в разработке документов стратегического планирования в части, касающейся мер обеспечения экономической безопасности в области ответственности субъекта ФСУР.

Методическое и информационное обеспечение деятельности центров ФСУР основывается:

- на единых принципах и механизмах выявления рисков и угроз в сфере экономической безопасности, критериях их ранжирования по уровню опасности;
- на использовании динамических имитационных (в том числе факторных и конфликтных) моделей, отражающих взаимо-

Формирование институтов Федеральной системы управления рисками

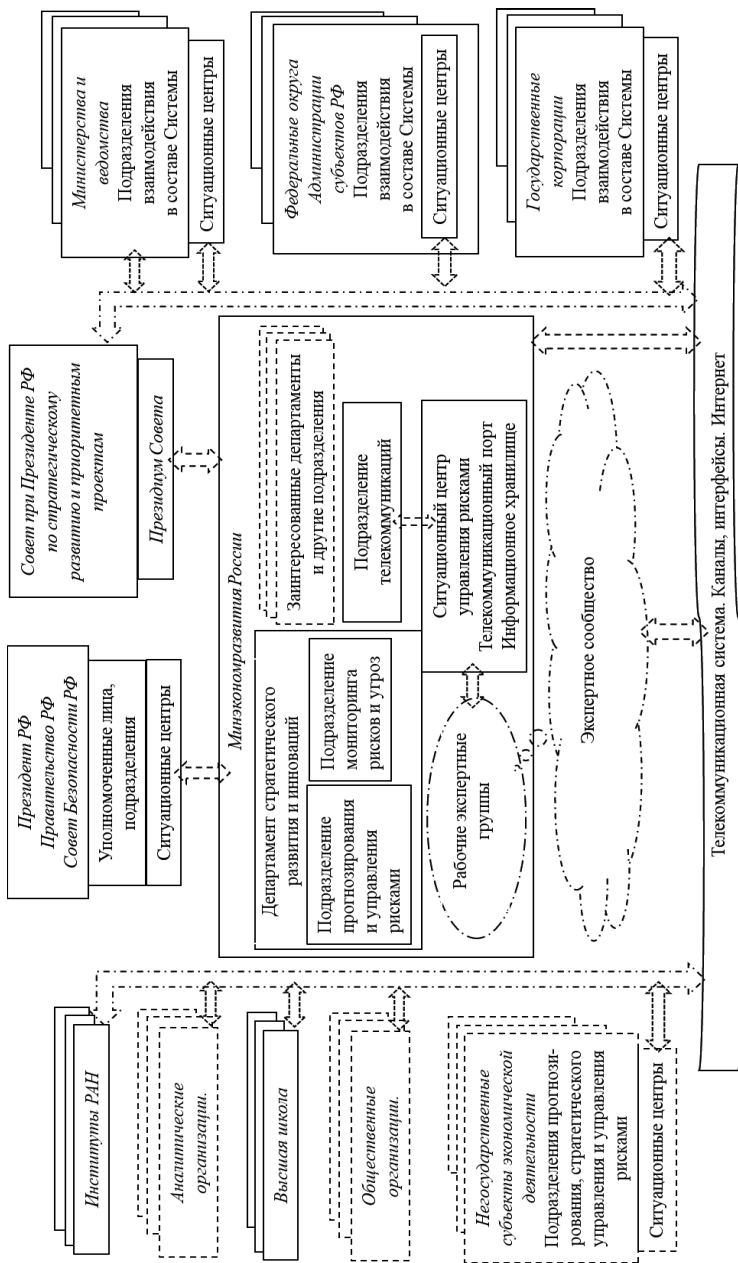


Рис. 29. Обобщенная организационная модель ФСУР

Раздел IV

действие субъектов и объектов отрасли (региона) при воздействии внешних и внутренних событий;

- на взаимно согласованных механизмах принятия управленческих решений по противодействию выявленным угрозам и преодолению последствий их реализации, на выработку мер по минимизации связанного с ними ущерба.

Основные задачи научно-методического обеспечения деятельности центров ФСУР в области ответственности субъектов ФСУР, включают:

- адаптацию и реализацию методических рекомендаций по организации деятельности центров ФСУР, формирование критериев, методологии и механизмов прогнозирования, выявления и анализа угроз и рисков экономической безопасности, выработки управленческих решений по преодолению выявленных вызовов и угроз;
- формирование динамических имитационных моделей состояния области ответственности субъекта ФСУР (в отраслевом и региональном разрезе) на основе необходимой и достаточной совокупности факторов, объектов, субъектов, связей и процессов;
- научно-методическое обеспечение и создание средств имитационного моделирования вновь выявленных факторов, угроз и рисков, в том числе имеющих количественно неформализуемый характер и высокий уровень неопределенности, на развитие ситуации в области ответственности субъекта ФСУР (в отраслевом и региональном разрезе);
- совершенствование механизмов экспертного анализа и агрегирования результатов моделирования угроз и рисков в области ответственности субъекта ФСУР, формирования мер по их преодолению и минимизации связанного с ними ущерба;
- формирование механизмов обеспечения готовности экономических субъектов к обеспечению непрерывной деятельности и эффективному управлению по преодолению вызовов, угроз и рисков в области ответственности субъекта ФСУР.

Информационную основу деятельности субъектов ФСУР составляют сведения федерального статистического наблюдения, ведомственные информационные ресурсы федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской

Формирование институтов Федеральной системы управления рисками

Федерации, Центрального банка Российской Федерации и Российской академии наук, базы данных ГАС «Управление», иные информационные ресурсы и результаты профильных экспертно-аналитических исследований.

В рамках ФСУР используются взаимно совместимые программные продукты для создания прикладных информационно-аналитических инструментов и средств имитационных модельных исследований состояния экономической безопасности, ориентированных на выявление угроз и рисков, на определение оптимального сценария их преодоления и развития обстановки, на формирование возможных мер реагирования.

Прикладные программно-информационные инструменты всех типов моделирования, анализа, прогнозирования и выработки предложений и рекомендаций по управленческим решениям формируются на основе совместимых программных продуктов путем конкретизации субъектов и объектов, характерных для области ответственности субъекта ФСУР, установления и формализации взаимосвязей между ними и экспертной оценки потенциалов их взаимодействия, разработки интерфейса, адаптированного для использования конкретным субъектом ФСУР.

Информационный обмен между субъектами ФСУР осуществляется в установленном порядке, с использованием систем межведомственного электронного информационного взаимодействия, с соблюдением стандартов информационной безопасности, принятых субъектами ФСУР, и требований законодательства Российской Федерации о государственной, служебной и иной охраняемой законом тайне.

2.2. Нормативно-правовая база Российской Федерации в организации ФСУР

Основополагающими документами нормативной правовой базы Российской Федерации в сфере стратегического планирования, обеспечения национальной и экономической безопасности, которая регламентирует задачи и функции федеральных и региональных органов государственной исполнительной власти, являются Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28 июня 2014 г.), Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических

Раздел IV

лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 277-ФЗ от 3 июля 2016 г.), Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 299-ФЗ от 30 октября 2017 г., Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 210-ФЗ от 23 июня 2016 г., Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (№ 683 от 31 декабря 2015 г.), Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» (№ 208 от 13 мая 2017 г.).

Основная целевая функция деятельности ФСУР в ряду других элементов системы стратегического планирования закреплена в статье 7 Указа Президента Российской Федерации № 683 от 31 декабря 2015 г. «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (далее – Стратегия национальной безопасности): «Государственная политика в сфере обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации способствует реализации стратегических национальных приоритетов и эффективной защите национальных интересов», развернутых в разделе «III. Национальные интересы и стратегические национальные приоритеты» и сформулированных на уровне механизмов обеспечения в разделе «IV. Обеспечение национальной безопасности (подразделы «Повышение качества жизни российских граждан», «Экономический рост», «Наука, технологии и образование», «Культура», «Стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство», статьи 50–70, 76–82, 87–107), а также в Разделе III Указа Президента Российской Федерации № 208 от 13 мая 2017 г. «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Стратегии экономической безопасности) «Цели, основные направления и задачи государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности» и в статье 38 Стратегии экономической безопасности в следующем виде: «Итогом реализации настоящей Стратегии должны стать обеспечение экономического суверенитета Российской Федерации и устойчивости национальной экономики к внешним и внутренним вызовам и угрозам, укрепление общественно-политической стабильности,

Формирование институтов Федеральной системы управления рисками

динамичное социально-экономическое развитие, повышение уровня и улучшение качества жизни населения».

Участники стратегического планирования и, соответственно, ФСУР) определены в статье 9172-ФЗ. На федеральном уровне к ним отнесены:

- 1) Президент Российской Федерации;
- 2) Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума);
- 3) Правительство Российской Федерации;
- 4) Совет Безопасности Российской Федерации;
- 5) Счетная палата Российской Федерации;
- 6) Центральный банк Российской Федерации;
- 7) федеральные органы исполнительной власти;
- 8) иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами.

Эти же субъекты должны быть участниками ФСУР, входящими в ее структуру, обеспечивающих ее функционирование и развитие, осуществляющих использование полученной в процессе функционирования ФСУР информации в процессе выработки управленческих решений и координацию ее использования региональными органами государственной власти и управления.

Полномочия федеральных и региональных органов государственной исполнительной власти закреплены в следующих документах. В статьях 4–6 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (здесь и далее с дополнениями и изменениями согласно 277-ФЗ, 299-ФЗ, 210-ФЗ) закреплены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования. При создании структуры и функционала ФСУР в целом, ее субъектов и их иерархически связанной структуры необходимо учесть, что «установление принципов организации и функционирования системы стратегического планирования», в которую входит ФСУР, а также «установление порядка координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования» и «методическое обеспечение стратегического планирования» отнесено к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

Раздел IV

В статье 10172-ФЗ уточняются полномочия конкретных участников стратегического планирования и для функционирования ФСУР важно учесть следующие моменты. К компетенции Президента Российской Федерации отнесены следующие полномочия, имеющие непосредственное отношение к построению структуры и осуществлению функционирования ФСУР:

- «1) осуществляет руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования;
- 3) определяет направления достижения стратегических целей и важнейшие задачи, подлежащие решению;
- 4) определяет цели и задачи стратегического управления в Российской Федерации;
- 5) утверждает (одобряет) документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и по другим вопросам, находящимся в ведении Президента Российской Федерации, определяет порядок их разработки и корректировки;
- 6) определяет порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Президента Российской Федерации».

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации осуществляют законодательное регулирование в сфере стратегического планирования.

Правительство Российской Федерации:

- «3) определяет цели, задачи и показатели деятельности федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации;
- 4) определяет порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, а также порядок подготовки отчетов (докладов) о реализации документов стратегического планирования;
- 5) обеспечивает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации;
- 6) обеспечивает методическое обеспечение стратегического планирования;

Формирование институтов Федеральной системы управления рисками

- 9) осуществляет контроль за соблюдением нормативных и методических требований к документам стратегического планирования Российской Федерации, включая требования к последовательности и порядку их разработки и корректировки».

Совет Безопасности Российской Федерации:

- «1) осуществляет стратегическое планирование в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Счетная палата Российской Федерации и Центральный банк осуществляют полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти:

- «1) ...осуществляют координацию и методическое обеспечение стратегического планирования в отдельных сферах государственного управления в соответствии с настоящим Федеральным законом и нормативными правовыми актами;
- 3) осуществляют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне».

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

- «1) участвует в обеспечении реализации единой государственной политики в сфере стратегического планирования, организует разработку проектов нормативных правовых актов в указанной сфере и осуществляет методическое обеспечение стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации;
- 3) определяет порядок методического обеспечения стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации;
- 5) определяет цели, задачи и показатели деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации».

Таким образом, основные целевые и содержательные аспекты функционирования ФСУР относятся к компетенции Президента Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации, а обеспечение функционирования ФСУР относится к компетенции Правительства Российской Федерации, в том числе в части определения целей, задач и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, в осуществлении функционирования ФСУР;

определение порядка осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, включая пакет документов о функционировании и развитии ФСУР; обеспечение согласованности документов по ФСУР; методическое обеспечение функционирования ФСУР; осуществление контроля за соблюдением нормативных и методических требований к осуществлению функционирования ФСУР, соблюдению Порядка и регламентов.

Задачи ФСУР определены в Стратегии экономической безопасности следующим образом:

- «1) выявление и оценка существующих и потенциальных вызовов и угроз экономической безопасности;
- 2) оценка ресурсов, необходимых и достаточных для предотвращения вызовов и угроз экономической безопасности;
- 3) планирование мер по реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, определение задач федеральных органов исполнительной власти, субъектов естественных монополий, государственных корпораций, компаний с преобладающим участием Российской Федерации и иных заинтересованных организаций по осуществлению этих мер;
- 4) выработка, контроль за реализацией и оценка эффективности мер по противодействию экономическим санкциям, введенным в отношении российских юридических и/или физических лиц, отраслей экономики Российской Федерации, а также ответных мер в отношении государств, которые вводят указанные санкции».

Функционирование ФСУР должно коррелировать с задачами стратегического планирования, сформулированными в статье 8 172-ФЗ, и ФСУР должна участвовать в их выполнении. В особенности речь идет о таких задачах, как «2) определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; 3) определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Россий-

ской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; 4) выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов; 5) формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации <...> 8) организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования».

Важнейшей задачей ФСУР является содержательное участие в подготовке документов стратегического планирования, определенных статьей 11 172-ФЗ, содержание которых регламентировано статьями 15-31 172-ФЗ, таких как а) ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации; б) стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; в) стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; г) стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, а также документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу а) отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации; б) стратегия пространственного развития Российской Федерации; в) стратегии социально-экономического развития макрорегионов), документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования (а) прогноз научно-технологического развития Российской Федерации; б) стратегический прогноз Российской Федерации; в) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период; г) бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период; д) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период), документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования а) основные направ-

ления деятельности Правительства Российской Федерации; б) государственные программы Российской Федерации; в) государственная программа вооружения; г) схемы территориального планирования Российской Федерации; д) планы деятельности федеральных органов исполнительной власти). При разработке Порядка, регламентов и методик функционирования ФСУР должны быть учтены форматы данных документов для верной постановки задач функционирования ФСУР, способных обеспечить решение задач, осуществляемых в рамках данных документов.

Содержательная деятельность ФСУР в части мониторинга определяется перечнями показателей состояния национальной безопасности (Стратегия национальной безопасности, раздел VI. «Основные показатели состояния национальной безопасности», вызовами и угрозами экономической безопасности (Стратегия экономической безопасности, раздел II «Вызовы и угрозы экономической безопасности») и показателями состояния экономической безопасности, закрепленными в статье 27 «Стратегии экономической безопасности».

Функционирование ФСУР в части взаимодействия субъектов ФСУР определяется статьей 43 172-ФЗ «Реализация документов стратегического планирования на федеральном уровне» и статьей 44 172-ФЗ «Реализация документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации», в которых зафиксировано, что «положения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации в части целей, задач и приоритетов развития отраслей экономики и сфер государственного управления детализируются в отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, на основе которых формируются мероприятия государственных программ Российской Федерации с необходимым ресурсным обеспечением, в том числе определенным в соответствии с бюджетным прогнозом Российской Федерации на долгосрочный период», а также то, что «Реализация стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации осуществляется путем разработки плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». Этим определяется направление разработки методических рекомендаций по функционированию ФСУР в части детализации в отраслевых и региональных документах стратегического планирования Российской Федерации и учета региональных мероприятий в федеральных программах.

Согласно статье 30 Стратегии экономической безопасности «Функции и полномочия по осуществлению мониторинга и оценки состояния экономической безопасности возлагаются на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития».

Согласно статье 34 Стратегии экономической безопасности «Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти при реализации настоящей Стратегии осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Важнейшим положением для разработки ФСУР и осуществления ее функционирования является статья 7 172-ФЗ: «Организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе», на «единстве принципов и методологии организации и функционирования системы», «единстве порядка осуществления» и единства «формирования отчетности». Аналогичная установка реализована в статье 108 Стратегии национальной безопасности: «Реализация государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляется путем согласованных действий всех элементов системы ее обеспечения под руководством Президента Российской Федерации и при координирующей роли Совета Безопасности Российской Федерации» и статье 109 «Положения настоящей Стратегии обязательны для выполнения всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления и являются основой для разработки и корректировки документов стратегического планирования и программ в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации, а также документов, касающихся деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления».

Все указанное выше в полной мере относится к структуре ФСУР, которая должна формироваться как единая и целостная система, в Порядке и регламентах которой должны быть определены и разграничены полномочия ее субъектов, их иерархия, а в функционировании которой должна обеспечиваться преемственность и непрерывность, результативность и эффективность, интегрированность в общую систему стратегического планирования.

2.3. Организация функционирования субъектов ФСУР с использованием распределенных ситуационных центров

Одной из первоочередных задач совершенствования технологий функционирования распределенных ситуационных центров (далее – СЦ) ФСУР должна стать разработка регламентов взаимодействия участников СЦ по модели «субъект–субъект», позволяющая лицам, принимающим решения (далее – ЛПР) вырабатывать адекватные управленческие решения в ответ на поступающие извне или формируемые в СЦ запросы по всему спектру подлежащих анализу проблем управления субъектами и объектами управления (далее – СОУ).

В настоящее время на развитие процессов совершенствования СЦ оказывают значительное влияние две взаимосвязанные тенденции. С одной стороны, наблюдается устойчивое возрастание объемов информации, необходимой для переработки в целях оказания адекватного воздействия со стороны СЦ на СОУ. С другой стороны, возникает необходимость объединения различных СЦ в рамках единого центра управления ФСУР, направленной на достижение некоторого комплексного вектора целей управления СОУ. Обе указанных тенденции обусловлены объективными требованиями повышения эффективности, надежности и гибкости управления СОУ. В обоих случаях решения, принимаемые ЛПР, выражаются в планах, методиках, указаниях и управляющих воздействиях на СОУ, которые направляют действия субъектов СОУ для достижения регламентированных целей управления.

Указанные тенденции оказывают влияние на решения, принимаемые ЛПР в процессе управления СОУ. Так, в первом случае для принятия решения требуется обработка и анализ возрастающего объема информации, поступающего в СЦ. Это служит предпосылкой для более глубокой дифференциации предметных областей управ-

ления СОУ, т. е. для принятия решений каждый из ЛПР должен все глубже «погрузиться» в «свою» предметную область.

С другой стороны, надежность и эффективность функционирования СЦ требуют, чтобы управленческие решения, принимаемые в их рамках, были согласованы множеством различных ЛПР из разных СЦ. В свою очередь это служит предпосылкой для расширения охвата предметных областей всех ЛПР, т. е. для принятия решений все ЛПР должны быть способны образовать некое единое информационное поле, предназначенное для решения общих задач управления.

Таким образом, возникает противоречие между требованием углубления предметных областей ЛПР, участвующих в управлении СОУ, и требованием расширения охвата предметных областей управления. Проблема, порождаемая данным противоречием, решается разнесением во времени последовательным процессом решения задач управления СОУ. В этом случае ЛПР различных предметных областей, даже возможно в различных СЦ, должны сначала работать каждый в своей предметной области, а затем с помощью ряда заранее выработанных алгоритмов взаимодействия согласовывать результаты и принимать совместные решения от лица всей системы распределенных СЦ.

Ситуация должным образом меняется при необходимости оперативного управления СОУ в случаях возникновения непредвиденных угроз и рисков для СОУ. Принятие решений при этом характеризуется высоким динамизмом процессов управления, повышенным уровнем неопределенности ситуации управления, большим объемом данных, которые необходимо переработать ЛПР.

В этом случае обе рассматриваемые тенденции начинают оказывать значительное влияние на процессы принятия решений и взаимодействие ЛПР как внутри СЦ, так и между различными СЦ. Разрешение проблемы, порождаемой столкновением этих тенденций, путем разнесения процесса принятия решения по временной оси невозможно в условиях жесткого лимита времени.

С учетом изложенного выше, решение проблемы принятия решений ЛПР в условиях увеличения сложности оперативного управления по причине увеличения объемов информационного потока в СЦ и проявления свойств распределенного управления следует признать актуальным. Решение проблемы может быть осуществлено на базе разработки, совершенствования и развития методических основ принятия решений, автоматизированных методов и тех-

нологических средств обработки информации, используемых ЛПР в ходе принятия решений при оперативном управлении СОУ.

Результаты анализа указанных выше проблем показывают, что основой их решения является концепция организации подготовки и функционирования ЛПР, основанная на подходе, использующем постнеклассическую парадигму рациональности как методологическую основу описания сложных организационно-технических систем. На ее основе должна быть разработана система теоретико-информационных моделей оперативного управления СОУ, включающая в себя: теоретико-информационную модель СОУ как объекта оперативного управления, теоретико-информационную модель оперативного контура управления СОУ, теоретико-информационную модель распределенного оперативного управления СОУ, теоретико-информационную модель технологии управления СОУ.

В настоящее время указанные выше проблемы управления наиболее эффективно решаются в рамках задач по управлению объектами ракетно-космической техники, как в условиях штатных режимов функционирования, так и при возникновении аварийных ситуаций на борту¹.

В данном подразделе ниже на базе указанного опыта, предлагается подход к совершенствованию социогуманитарных технологий СЦ в части разработки механизмов взаимодействия участников и ЛПР в СЦ по модели «субъект–субъект» с использованием постнеклассической парадигмы рациональности, предназначенных для выработки и оказания управленческих воздействий на СОУ.

Для решения задач принятия согласованных решений в процессе оперативного управления СОУ необходимо определить этапы и элементы создания коммуникативной системы «субъект–субъект» («оператор-ЛПР», «ЛПР-ЛПР» и «ЛПР-оператор»). Поскольку в основание постнеклассической рациональности ставятся понятия субъективности и коммуникативного действия, при этом понятие субъективности указывает на внутреннюю социальность индивидуального сознания, то вполне естественно, что атомарными элементами указанных систем, способными к саморазвитию и самоорга-

1 *Матюшин М. М.* Системный анализ, онтологический синтез и технологические средства обработки информации в процессах принятия решений при оперативном управлении полетом объектов космической техники с Земли. Автореф. дис. ... докт. техн. наук. М.: Моск. гос. авиац. ин-т, 2013.

низации, являются отдельные «акторы». В общем случае в качестве актора выступает человек с его субъективными знаниями и опытом, однако в некоторых случаях возможно выделение актора, как некоторого коллективного субъекта¹.

С целью повышения эффективности взаимодействия специалистов и повышения качества принятия решений в рамках функционирования СЦ была сформулирована научно обоснованная методологическая база в виде концепции организации подготовки и реализации взаимодействия акторов оперативного управления СОУ. Сущность концепции выражается следующими положениями.

1. Основанная тяжесть процесса принятия решений при оперативном управлении СОУ лежит на существующих СЦ, что обусловлено, с одной стороны значительно большими возможностями их программно-аналитического и информационного обеспечения, с другой стороны – высоким развитием современных средств обмена информацией с вновь создаваемыми СЦ. Есть все основания полагать, что в ближайшей перспективе подобная ситуация сохранится.
2. Достижение целей оперативного управления СОУ (или миссии СЦ) требует принятия решений, которые должны быть выработаны и согласованы множеством активных элементов (акторов), входящих в состав прочих СЦ и определяемых в зависимости от складывающейся ситуации оперативного управления СОУ.
3. Каждый из акторов заранее подготовлен к решению задач по управлению СОУ, т. е. каждый из акторов для любой ситуации способен сформировать ее компетентное предпонимание.
4. Каждый из акторов может иметь собственные интересы, планы, требования; оперативная ситуация управления СОУ может оцениваться каждым из акторов исходя из собственного видения этой ситуации и собственных критериев оценки, однако для достижения целей управления объективно существует необходимость выработки и реализации согласованного решения.
5. Согласованное решение акторов, участвующих в процессе управления СОУ, является результатом с одной стороны, эффективного использования заранее определенных интерфейсов и протоколов взаимодействия, с другой стороны является продуктом

1 *Лепский В. Е.* Аналитика сборки субъектов развития. М.: Когито-Центр, 2016. URL: <http://www.reflexion.ru/Library/Lepskiy2016.pdf>.

взаимопонимания, достигнутого акторами в процессе информационного взаимодействия.

6. Процесс выработки и принятия решения, согласованного акторами, проходит в рамках системы «субъект–субъект», формируемой акторами для разрешения сложившейся управленческой ситуации. Организация работы акторов в рамках этой системы должна основываться на холонических (целостных) принципах. Концепция холонической системы основана на понятии «холон», введенном А. Кестлером¹. Холон, будучи целостностью, одновременно является частью другой целостности. В холонической системе каждый холон, являясь автономным и способным формировать свои собственные планы, стратегии и контролировать их выполнение, в то же время может кооперироваться с другими холонами в соответствии с определенными правилами, а также быть частью другого холона. Основным направлением модернизации СЦ должно стать повышение эффективности использования возможностей отдельных холонов, входящих в сложную систему СЦ. В первую очередь по этим понимается использование интеллектуальных и волевых ресурсов людей в процессах принятия решений, причем не только менеджеров, но и участников СЦ. Это предполагает переход от жесткой бюрократической системы управления к управлению, свойственному холоническим системам, базирующимся не только на иерархических, но и на гетерархических принципах. Гетерархия предполагает обмен информацией между холонами «по горизонтали». Такая гетерархическая организация управления, построенная на переговорах «каждого с каждым» и «равного с равным», обладает гибкостью и оперативностью, но имеет недостаточно высокую надежность, поскольку участники кооперации взаимодействуют как в рамках действующих инструкций, так и одновременно имеют обязательства перед несколькими различными ЛПР. Поэтому для обеспечения стабильности при решении задач, требующих долговременного сотрудничества на основе единоначалия, холоны могут самоорганизовываться в иерархии. За счет этого фактора в холонических системах гибкость гетерархии сочетается со стабильностью иерархии.
7. Основой принятия решения акторами в рамках сформированной системы «субъект–субъект» является онтологическая мо-

1 *Köstler A. The Ghost in the Machine. London: Arcana books, 1989.*

дель управленческой ситуации, которую акторы формируют и модифицируют в процессе разрешения ситуации оперативного управления СОУ. В свою очередь, формируемые для каждой ситуации онтологические модели ситуаций основываются на комплексе знаний, образующих метамодель оперативного управления и задающего онтологические спецификации процесса оперативное управление.

8. Эффективность принимаемого акторами совместного решения зависит, с одной стороны, от свойств и особенностей каждого из акторов, с другой стороны, зависит от качества организации процесса достижения акторами взаимопонимания в процессе коммуникации.
9. Одним из основных условий повышения качества оперативных решений является наличие обратной связи в процессе функционирования акторов, в качестве такой обратной связи могут являться постоянный мониторинг процесса взаимодействия акторов и меры по улучшению этого процесса на основе результатов такого мониторинга.

Представленная выше методологическая база позволяет обосновывать выбор объекта, предмета и основных методов исследования и совершенствования процессов взаимодействия и принятия решений ЛПР при функционировании СЦ. Для практической реализации концепции в процессе оперативного управления СОУ должны быть разработаны методические основы в виде системы организации взаимодействия акторов при оперативном управлении СОУ. Система организации взаимодействия акторов при оперативном управлении СОУ включает в себя описания этапов организации и функционирования системы «субъект—субъект» и позволяет улучшить на каждом из этапов работу этой системы.

Создание системы «субъект—субъект» возможно в том случае, если в ее основе лежит рациональная аргументация, принимаемая всеми акторами. Подобная рациональная аргументация будет приниматься всеми акторами, если в данной конкретной проблемной ситуации установлено взаимопонимание по ряду различных областей знаний (онтологий), определяемых видами коммуникативности — нормативной, семантической, эмпирической, логической, операционной, требующих своего отдельного изучения.

В качестве примера рассмотрим основы онтологического синтеза знаний о процессах оперативного управления СОУ. Одной из основ-

ных особенностей управления является необходимость использования большого объема разнородных знаний в относительно компактные промежутки времени. В настоящее время система управления СОУ построена в СЦ таким образом, что основной объем знаний, относящихся к оперативному управлению, хранится, используется и дополняется на ограниченном числе СЦ. С возрастанием общего объема знаний, обрабатываемых при управлении СОУ, увеличивается и объем знаний, обрабатываемых каждой из предметных областей управления. При этом информационные возможности, имеющиеся в каждой из предметных областей – ограниченные. Это приводит или к превышению допустимой информационной нагрузки на ЛПР, или к более глубокому сосредоточению ЛПР на «своей» предметной области за счет снижения внимания к смежным вопросам. Одним из выходов из сложившейся ситуации видится формализация знаний о процессе оперативного управления СОУ на основе системных принципов онтологического моделирования.

Формально под онтологией понимается модель вида: $O = \langle C, R, F \rangle$, где C – конечное множество концептов (понятий) предметной области, R – конечное множество отношений между концептами (понятиями) предметной области, F – конечное множество функций аксиоматизации, заданных на концептах и/или отношениях онтологии, которая представляет собой некий словарь понятий предметной области, в котором понятия связаны между собой определенным образом и устанавливаются всегда истинные положения (аксиомы).

Для решения задач оперативного управления СОУ система моделей, в которую входят и онтологические модели, описывающая предметную область, должна быть определенным образом структурирована. В основе такого структурирования лежит иерархическая стратификация моделей, выполненная в соответствии с принципами онтологического моделирования. Для оперативного управления СОУ целесообразно определить примерные группы баз знаний: базы знаний, характеризующих объект управления и базы знаний, характеризующих СЦ.

В процессе структуризации знаний об управлении в виде формализованной онтологии можно объединить нескольких предметных областей оперативного управления СОУ в единое информационное пространство, образуемое формализованной семантической сетью. Объекты и процессы оперативного управления СОУ, описанные в эксплуатационной документации СЦ, определенным образом

связываются и структурируются, образуя формализованную онтологию процесса оперативного управления СОУ либо части их предметных областей.

Формализованная семантическая сеть является сложной структурой, состоящей из большого числа концептов предметной области. В основе такой структуры, как правило, лежат метамодели, описывающие язык онтологических спецификаций. Поэтому систему метамodelей оперативного управления СОУ предлагается формировать на базе теоретико-множественного описания объектов и процесса оперативного управления СОУ. Эта система включает в себя: теоретико-информационная модель СОУ как объекта оперативного управления, теоретико-информационная модель оперативного контура управления СОУ, теоретико-информационная модель распределенного оперативного управления СОУ, теоретико-информационная модель технологии управления СОУ.

Структурирование знаний с помощью онтологий дает возможность объединения разнородных знаний об оперативном управлении СОУ. Такие объединенные знания обеспечивают поддержку принятия решений акторов в процессе разрешения комплексных вопросов оперативного управления СОУ, затрагивающих сразу несколько предметных областей. В некоторых случаях знания, структурированные в виде онтологий знания, вполне могут использоваться акторами непосредственно, например, в виде справочников с гиперссылками. Однако во многих случаях требуются специализированные системы обработки информации, содержащейся в онтологии. Особенно остро стоит вопрос при распределении и перераспределении ресурсов, использующихся при оперативном управлении СОУ. В качестве таких систем могут использоваться системы, реализующие мультиагентную технологию.

Следующим этапом создания инструментария взаимодействия на основе СЦ предлагается разработать мультиагентные системы для решения задач поддержки принятия решений в ходе оперативного управления СОУ. Для создания мультиагентных систем предлагается использовать концепцию построения сетей потребностей и возможностей (ПВ-сети) контрагентов СЦ. В сетях вводится два основных класса агентов: агенты потребностей (заказов) и агенты возможностей (ресурсов), которые находится в постоянном поиске друг друга. Задача агента потребности – найти для себя наилучшую по заданным параметрам возможность получения ресурса для реа-

Раздел IV

лизации своих целей, а задача агента возможности — максимальная эффективность использования своего ресурса с учетом достижения своих целей. Спроектированная на принципах онтологий мульти-агентная система управления СОУ позволит упростить модернизацию существующих СЦ за счет их унификации и более тесной интеграции, снизить накладные расходы, связанные с эксплуатацией, наделить СЦ свойствами поведения¹ и возможностями динамической миграции своих компонентов между различными ресурсами как внутри СЦ, так и между ресурсами других СЦ².

Таким образом, можно сделать вывод о том, что предложенный метод онтологий может быть адаптирован для решения задач принятия решений ЛПР в сложных ситуациях управления СОУ не только с использованием СЦ, но и в прочих отраслях автоматизации и информатизации сложных процессов и систем управления, осуществляемых на основе социогуманитарных технологий.

-
- 1 *Шведенко В. Н., Щекочихин О. В.* Архитектура интегрированной информационной системы, обеспечивающая свойство поведения // Научно-технический вестник информационных технологий, механики и оптики. 2016. Т. 16. № 6. С. 1078–1083. doi: 10.17586/2226-1494-2016-16-6-1078-1083.
 - 2 *Алексанков С. М.* Модель динамической миграции виртуальных машин с гибридным подходом // Научно-технический вестник информационных технологий, механики и оптики. 2017. Т. 17. № 4. С. 725–732.

Глава 3

НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ ГИПЕРКОНКУРЕНЦИИ

Национальные экономики, взаимодействуя друг с другом, участвуют в международном разделении труда. Современные тенденции экономической глобализации не только оказывают влияние на изменение структуры мирового хозяйства, но и усиливают воздействие различных факторов международного значения на национальные экономики. Задачи укрепления национальной экономической безопасности включают поиск направлений совершенствования механизмов ее обеспечения. В разных странах понятие национальной экономической безопасности различается и во многом зависит от экономической политики государства, места страны и других факторов влияния на ее положение в мировой экономике. В качестве основных условий обеспечения экономической безопасности России выступают развитие демократии и гражданского общества, повышение конкурентоспособности национальной экономики, обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета РФ; превращение РФ в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира (Стратегия национальной безопасности России до 2020 г.).

Сегодня возрастает роль и ответственность государства в деле обеспечения национальной экономической безопасности и эффективного функционирования экономики страны на основе разумного использования общенациональных ресурсов. С другой стороны,

расширение применения рыночных механизмов в секторах национальной экономики приводит к снижению в ней доли государства и роли инструментов прямого вмешательства со стороны государства. С развитием процессов глобализации и усилением связи национальной экономики с мировой экономикой, выступающей внешней средой существования системы национальной экономической безопасности, возрастает значение факторов геоэкономики для принятия решений в деле обеспечения безопасности. Однако, если для экономически развитых стран основными угрозами являются внешние (появление новых стран-лидеров, объединение развивающихся стран в международные экономические союзы и т. п.), то для развивающихся стран – это преимущественно угрозы внутреннего характера (невысокий уровень монетизации экономики, высокая инфляция, низкий уровень капитализации банков и фондового рынка, утечка капиталов, отставание в инновационном развитии и т. п.).

В системе обеспечения национальной безопасности экономической безопасность выступает приоритетным направлением для государства, поскольку тесно связана с решением задач социальной, политической, технологической, продовольственной и других видов национальной безопасности. Достижение целей и задач экономической безопасности в нашей стране, на наш взгляд, обуславливает необходимость фундаментальных изменений в структуре национальной экономики на основе перехода к развитию, базирующемуся на знаниях, инновациях, и информации. Изменения в архитектуре экономики, в свою очередь, требуют укрепления конкурентного потенциала национальных компаний как на внутреннем, так и на мировом рынке. Государство, осуществляя необходимые преобразования в правовой базе, системе образования и науке, инфраструктурные изменения, создает условия для расширения практики использования государственно-частного партнерства, вовлеченности национальных компаний в систему рыночных отношений, востребованности инноваций и научных разработок. При этом трудно переоценить значение политики и стратегии повышения конкурентоспособности государства, направленных на реализацию геоэкономических интересов и производственно-инвестиционную ориентацию внешнеэкономических связей страны.

Неолиберальная модель мирового экономического порядка усиливает технологическую, долговую и иные виды зависимости последних от мирохозяйственных центров. Ускоренное вхождение

развивающихся экономик в процессы интеграции и глобализации, как правило, сопровождается кризисными явлениями в экономике этих стран. Рекомендации западных экспертов по ослаблению хозяйственных функций государства и проведению жесткой программы финансовой стабилизации можно рассматривать как фактор подрыва национальной экономической безопасности развивающейся страны. В целом следует отметить, что группа стран-лидеров, преследуя собственные экономические интересы, приступила к формированию новой карты мира по экономическим границам и нового миропорядка.

Кризис неолиберальной модели мирового экономического порядка, сопровождающийся стремлением к регионализации (автаркии) и проявлением эффекта сжатия национальных экономик под влиянием шоковых экзогенных факторов планетарного характера, усиливают влияние идей суверенизации и протекционизма. Государству важным становится обеспечение защищенности национальных интересов, национальной экономики и экономического суверенитета наряду с активным участием в международном разделении труда, использованием самого широкого спектра конкурентных преимуществ на мировом рынке. Даже в США сегодня усиливается экономический режим самообеспечения и самодостаточного рынка («открытие экономики внутрь»).

Понимание существа происходящих внутри страны и в мире процессов обуславливает необходимость поиска иных альтернатив экономического развития и новых подходов к решению задач обеспечения национальной экономической безопасности. Для России, позиционирующей себя как лидера полицентрической системы мироустройства, построение системы национальной экономической безопасности государства должно опираться на решение проблем во взаимосвязи с развитием интеграционного сотрудничества, формированием интеграционных образований (ЕС-Россия, ЕС-Е-АЭС, БРИКС, ЕАЭС, ШОС и др.) и иных форм обеспечения международной экономической безопасности.

По оценкам многих исследователей, формирование новой модели экономического роста будет происходить на основе цифровой экономики. Цифровизация и глобализация неразрывны. Для России важно участвовать в процессах цифровизации, чтобы не оказаться в зависимости от западных стран, стремящихся диктовать свои стандарты. Для этого необходимо создавать условия для раз-

вития фундаментальных и поисковых исследований в тех областях знаний, где страна имеет или может получить конкурентные преимущества. В 2016 г. доля цифровой экономики в ВВП России составляла 5%, что в 2–3 раза ниже, чем у стран-лидеров (ЕС). Однако, по темпам роста внедрения цифровых технологий Россия входит в топ-5 стран мира (+12% в год), охват населения интернетом достигает 77%. Развитие Индустрии 4.0 по многим направлениям (здравоохранение, ЖКХ, образование, промышленность, строительство, банковский сектор и др.) позволяет снижать расходы, открыть новые источники дохода, выводить товары и услуги на глобальный рынок и делать их доступными в любой точке мира.

Таким образом, глобализирующиеся национальные экономики получают возможности доступа к ресурсам и рынкам других стран, потенциалу и компетенциям зарубежных партнеров, что позволяет им активно участвовать в транснационализации и регионализации на товарных и финансовых рынках, в создании и распределении дохода, создаваемого мировой экономикой. Глобализация, с одной стороны, расширяет возможности для национальных экономик, с другой стороны, способна вызывать усиление традиционных и возникновение новых угроз экономической безопасности государства. Следует иметь в виду, что в глобальном мире наряду с открытостью экономики имеют место нестабильность, непрозрачность, двойные стандарты, нелегитимные ограничения, экономические санкции, валютные блокады, недостаточная регулируемость деятельности транснациональных корпораций и глобальных экономических процессов, и т. п. явления. Поэтому речь может быть только об относительной независимости и самодостаточности государства как субъекта мирового хозяйства, а не об обеспечении для государства полной экономической независимости.

Дисбалансы в социально-экономическом развитии стран (бедность, социальная неустроенность, дифференциация регионов, несбалансированность бюджетной системы и т. п.) нередко порождают негативные последствия для международной безопасности, требуют многофакторного подхода к формированию стратегии национальной экономической безопасности государства в целом и его регионов.

При этом особое значение приобретает выбор приоритетов и определение точек экономического роста. Существуют взгляды экономистов, согласно которым сбалансированность бюджета не может

выступать приоритетным направлением обеспечения национальной экономической безопасности страны; более важным является экономический рост, снижение уровня бедности населения. И действительно, сегодня социальные факторы глубоко переплетаются с экономическими, и учет вызовов и угроз для социума становится крайне необходимым в решении проблем защиты национальной экономики. В Стратегии экономической безопасности РФ социальная составляющая национальной экономической безопасности напрямую связывается со сбалансированностью национальной бюджетной системы и эффективностью государственного управления.

Неблагоприятная для инвестиций и осуществления инноваций ситуация, связанная не только с внутренними, но и внешними предпосылками, обуславливает в рамках бюджетной концепции сокращение расходов федерального бюджета на социально-значимые и инвестиционные нужды. По данным сектора экономической безопасности ИЭ РАН, за 2017–2019 гг. в целом расходы бюджета снижаются примерно на 15% в реальном исчислении, что значительно сокращает влияние государственных финансов на развитие экономики. И даже рост нефтегазовых доходов, заложенный в бюджет исходя из цены \$ 40 за баррель, не позволяет ожидать решения задач преодоления деформированной структуры экономики.

Период высоких цен на нефть, завершившийся в 2014 г., не был использован для проведения масштабной модернизации постсоветской экономики. Правительство сверхнормативные нефтегазовые доходы направляло в резервный фонд и фонд национального благосостояния, которые размещало преимущественно в иностранной валюте и иностранные ценные бумаги, что не создавало условий для использования их на цели «новой» индустриализации, осуществления инвестиций в инфраструктурные проекты. За период 2008–2016 гг. средства резервного фонда направлялись в основной своей части на цели сбалансированности федерального бюджета в периоды резкого снижения цен на нефть и сокращения поступления доходов от нефтегазового сектора. На 01.02.2018 г. этот фонд прекратил свое существование в связи с тем, что он был полностью исчерпан. Что касается средств фонда национального благосостояния, то он в основном не использовался (на 01.02.2018 г. 3,7 трлн руб.). До настоящего времени ведутся дискуссии о создании механизма осуществления инвестиционных расходов за счет средств этого фонда. Менее 1% фонда национального благосостояния направлялось в период

Раздел IV

2010–2015 гг. по программе софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан, среди которых более трети составляли работники Пенсионного фонда РФ и других государственных организаций, а также муниципальных организаций. За счет влияния административного ресурса удалось только на начальном этапе реализации вышеназванной программы обеспечить рост пенсионных накоплений в негосударственных пенсионных фондах.

Проблемой для национальной экономической безопасности становится также разрыв между накоплением и сбережением, который достигает в среднем 7% в год. Несмотря на то, что в России уровень валового сбережения выше, чем в Германии, США и некоторых других развитых странах, из-за нарушения выше отмеченной связи не обеспечивается должным образом решение задач модернизации и инновационного развития национальной экономики. В результате, снижается уровень выбытия основных фондов, сохраняется высокий уровень их изношенности, не формируются предпосылки для увеличения конкурентоспособности российской экономики (таблица 29).

В 2017 г. доля инвестиций в основной капитал возросла на 0,4 п. п. Банковская система, в свою очередь, не активизирует механизм превращения сбережений в инвестиции нефинансового сектора экономики, и, тем самым, не обеспечивает необходимый вклад банков в прирост инвестиций в основной капитал. Доля банковских

Таблица 29
Основные характеристики состояния основных фондов
и инвестиций в основной капитал

№ п/п	Наименование показателя	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Инвестиции в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства) в процентах к предыдущему году	108,3	106,6	99,8	95,7	89,8	98,8
2	Коэффициент обновления (ввод в действие основных фондов, в % от основных фондов на конец года, в постоянных ценах)	3,7	4,6	4,8	4,6	4,3	3,9
3	Степень износа основных фондов (на конец года), %	47,1	47,9	47,7	48,2	49,4	47,7

Примечание: Составлено на основе данных Минфина РФ. URL: <http://minfin.ru/gu>.

кредитов в источниках инвестиций в основной капитал, начиная с 2005 г., находится примерно на одном уровне, в диапазоне 8–10,5%, что во многом определяется низким уровнем капитализации системы коммерческих банков и высокими рисками в инвестиционные проекты. При недостаточном уровне капитализации банков (9% к ВВП) национальная банковская система не может генерировать значительные объемы «длинных» денег, поэтому оказывает преимущественно краткосрочную кредитную поддержку нефинансовому сектору экономики на потребности в оборотном капитале (до 40% от совокупных активов кредитных организаций).

Ряд коммерческих банков используют реорганизацию, как способ решения проблем капитализации, в форме слияния и присоединения без образования филиалов, но эти процессы на фоне отзыва лицензий Банком России у значительного числа банков за последние годы практически не изменяют сложившуюся ситуацию в инвестиционной сфере. Особую тревогу вызывают отзывы лицензий у банков, входящих в топ-50 (Татфондбанк), а также «дыры» в капитале Внешэкономбанка и др. За все время своего существования Агентство по страхованию вкладов выплатило вкладчикам обанкротившихся банков более 1 трлн руб., из них значительная часть выплат осуществлена в долг перед центральным банком страны; а на возмещение потерь Банка развития (ВЭБ), по некоторым оценкам, требуется более значительная финансовая поддержка со стороны государства (1,5 трлн руб. средств фонда национального благосостояния Минфин РФ разместил в ВЭБ).

Определенные трудности для развития национальной экономики создает низкий уровень ее монетизации, который вместе с политикой инфляционного таргетирования, проводимой Банком России, создает в стране «денежный голод», выражающийся в более медленном темпе роста денежной массы по сравнению с темпом роста ВВП. Эта тенденция характерна для периода, начиная с 2004 г. (таблица 30).

Низкий уровень монетизации (при пороговом значении 60% для целей достижения национальной экономической безопасности, по расчетам российских экспертов) оказывает негативное влияние на функционирование трансмиссионного механизма превращения сбережений в долгосрочные инвестиции. С другой стороны, низкое значение показателя денежного мультипликатора свидетельствует о невысоких эмиссионных возможностях коммерческих банков создавать дополнительные деньги для кредитования экономики.

Раздел IV

Таблица 30

Динамика показателей денежной массы и ВВП в России

№ п/п	Показатели	2008	2010	2012	2014	2016
1	Валовый внутренний продукт (в текущих ценах), млрд руб.	41277	46309	62176	71406	85881
2	Денежная масса M2 на конец года, млрд руб.	12975	20011	27405	32110	38418
3	Денежная масса к ВВП, %	31,4	43,2	44,1	45,0	44,7
4	Годовые темпы инфляции (на основе индекса потребительских цен), %	13,3	8,8	6,6	11,4	5,4

Примечание: Составлено на основе данных Госкомстата России и Банка России; URL: <http://www.gks.ru>, http://www.cbr.ru/analytics/?PrtId=analytics_nfo.

В России показатель денежной мультипликации, отражающий эффективность «денежной экономики», находится на весьма скромном уровне (примерно в 2–3 раза ниже) по сравнению не только с развитыми странами, но и рядом развивающихся стран (таблица 31).

Конечно, центральный банк не может самостоятельно решить все проблемы национальной экономики, однако, способен внести весомый вклад в ее рост. Однако, этого, на наш взгляд, не наблюдается. Существенное влияние на сокращение спроса на кредитные ресурсы оказали рост ключевой процентной ставки, девальвация рубля в конце 2014 г., переход к инфляционному таргетированию в начале 2015 г. Они, в свою очередь, создали предпосылки для формирова-

Таблица 31

Динамика индикаторов состояния денежной системы РФ

№ п/п	Наименования показателя	2008	2010	2012	2014	2016
1	Денежный мультипликатор (отношение денежной массы M2 к денежной базе)	2,33	2,36	2,83	2,99	3,25
2	Скорость обращения денег в национальной экономике (ВВП/денежная масса M2)	2,54	2,31	2,27	2,21	2,26

Примечание: Составлено на основе данных Госкомстата России и Банка России; URL: <http://www.gks.ru>, http://www.cbr.ru/analytics/?PrtId=analytics_nfo.

ния устойчивого и системного профицита ликвидности в банковской системе, когда приток депозитов в банки опережает динамику их активных операций, прежде всего, кредитования. Ссылка на то, что и ранее не наблюдался спрос на деньги со стороны нефинансового сектора, является попыткой поменять местами следствие и причину. В этой связи действия Банка России по изъятию «лишних» денег из банковской системы посредством использования разных инструментов привели к тому, что в 2015 г. банковская система перешла от роста к рецессии, выразившееся в снижении темпов роста активных и пассивных операций (до 7%).

Если обратиться к опыту решения проблемы профицита ликвидности в США посредством повышения процентной ставки, то здесь нужно учитывать два обстоятельства: во-первых, ФРС на протяжении ряда лет удерживает процентную ставку на достаточно низком уровне с целью стимулирования экономики и снижения уровня безработицы, во-вторых, она влияет на долгосрочную тенденцию формирования процентных ставок и, тем самым, создает предпосылки для долгосрочного экономического роста. В России, находящаяся все еще на достаточно высоком уровне (7,25%), ставка рефинансирования как инструмент денежно-кредитного регулирования способна оказывать негативное влияние на национальную экономику, которое заключается в следующем:

- делает труднодоступными кредиты для предприятий несырьевого сектора, где рентабельность продаж не превышает 7% (производство машин и оборудования, строительство и др.);
- может способствовать затяжной рецессии в банковской сфере и углублению кризиса сырьевой модели национальной экономики;
- не создает необходимых условий для роста денежной массы и инновационного развития несырьевой экономики;
- способствует укреплению рубля, стимулируя импорт, и создает трудности для реализации политики импортозамещения, погашения внешнего корпоративного долга.

По оценкам отдельных экспертов, резкое снижение темпов роста внутреннего долга к 2016 г. и проблемы с его размещением в 2017 г. связаны со снижением спроса на государственные облигации со стороны иностранных инвесторов. По состоянию на начало 2017 г. уровень государственного долга (внешнего и внутреннего) к ВВП в России

один из самых низких и составляет 17% (пороговое значение 60% исходя из целей экономической безопасности).

Что касается налоговой нагрузки на бизнес, то в России она находится на уровне 49%, что выше среднего показателя налоговой нагрузки по миру (33–34%). При этом важно учитывать, что сам рост налоговой нагрузки при невысокой собираемости налогов может не позволить эффективно решить задачу увеличения доходной базы государственного бюджета. Отчеты федеральной налоговой службы о высокой собираемости налогов (до 99%) и высоком уровне администрирования основаны на методике расчета поступлений в бюджет исходя из данных, полученных по налоговым декларациям налогоплательщиков. Однако, если исходить не из заявленной налоговой базы, а из макроэкономических показателей, то получается, что в целом по стране собираемость налогов не превышает 50%. Причинами такого положения являются уклонение от налогообложения, «теневая экономика» и т. п. В этих условиях решением проблемы собираемости налогов могут стать изменения в системе налогообложения за счет введения таких новых налогов как: общий прогрессивный налог на расходы физических лиц (взамен действующих налогов на доходы, имущество и других налогов физических лиц), налог на выводимые из делового оборота предприятия доходы и капиталы (взамен действующего налога на прибыль), налог с оборота (взамен действующего налога на добавленную стоимость).

Немаловажное значение здесь приобретают также вопросы согласованности бюджетно-налоговой и инвестиционно-финансовой политики государства с денежно-кредитной политикой центрального банка. Нам представляется, что денежно-кредитная политика центрального банка в условиях сокращения спроса на кредитные ресурсы может более успешно дополняться расширением налоговых льгот для реального несырьевого сектора национальной экономики. Сегодня в целом налоговые льготы достаточно многочисленны и не упорядочены, носят преимущественно социальный характер, что увеличивает транзакционные издержки по сбору налогов и мало стимулирует экономический рост в стране. Поэтому важна систематизация льгот, стимулирующих экономическое развитие, инвестиционную деятельность в стране, шкала которых зависела бы от приоритетного направления развития тех или иных отраслей экономики и гибко изменялась бы в зависимости от изменения драйверов экономического роста.

Экономические санкции, глобализация и гиперконкуренция вынуждают Россию ускорить процессы трансформации экономики. Приоритетными направлениями становятся поиски новых рынков сбыта, развитие импортозамещения и поиск новых деловых партнеров. Проанализировав тенденции различных стран в отношении санкций и сопоставив их между собой, можно сделать вывод, что торговые санкции со стороны западных стран и финансово-экономическая политика изоляции в отношении России оказывают давление на страну по разным направлениям. Во-первых, в разы снижается возможность привлечения дешевых инвестиций, что отражается на осуществлении запланированных проектов; во-вторых, для компаний сокращается доступ к новым технологиям, а ограничение высокотехнологичного импорта может увеличить отставание страны в сфере технологий; в-третьих, возрастают экономические потери, отражающиеся на росте ВВП.

Курс на импортозамещение, взятый с 2014 г., по некоторым оценкам пока не привел к серьезному снижению импортной зависимости предприятий ряда отраслей (таблица 32).

Таблица 32
Уровень зависимости ряда отраслей
российской экономики от импорта

№ п/п	Сфера экономики (отрасль)	Доля импорта, %
1	Станкостроение	90
2	Самолетостроение (гражданская авиация)	80
3	Тяжелое машиностроение	70
4	Нефтегазовая отрасль (поставка оборудования)	60
5	Производство энергетического оборудования	50
6	Сельскохозяйственное машиностроение (в зависимости от категории машин)	50–90
7	IT-отрасль (в зависимости от продукта и технологии)	50–90
8	Фармацевтическая отрасль	90

Примечание: Составлено на основе материалов интернет-ресурса: Импортозамещение в России с 2017 по 2020 г. URL: <http://banki-v.ru/economics/importozameshhenie-v-rossii>.

Трудности с реализацией политики импортозамещения связаны, во-первых, с нежеланием, а иногда и с невозможностью, предприятий (преимущественно государственных) отказаться от закупок иностранной продукции, во-вторых, с недостатком в стране конкурентных производств и видов продукции — аналогов импортной продукции, в-третьих, с незначительным уровнем государственной поддержки нефинансового сектора национальной экономики. Так, например, государственная поддержка в форме компенсации части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям гражданской промышленности в 2015 г. составила 106 млрд руб., в 2016 г. — 374 млрд руб., т. е. отмечается ее рост, но она в несколько раз ниже государственных средств, направляемых на спасение банковского сектора. При этом из страны ежегодно вывозятся огромные суммы в виде инвестиций за рубеж, хотя, следует отметить, что чистый отток капитала на протяжении последних лет имеет тенденцию к снижению: в 2015 г. — \$ 57,5 млрд, в 2016 г. — \$ 19,2 млрд (1,5–5% ВВП).

Не достигнуты существенные изменения во многих подотраслях сельского хозяйства. В среднем по отрасли рентабельность находится на уровне не более 6,5%; около 20% сельскохозяйственных предприятий являются убыточными. И это при условии, что заработная плата в сельском хозяйстве значительно ниже, чем в других секторах экономики. С учетом государственного софинансирования рентабельность сельского хозяйства повышается и достигает примерно 16%, растет и число прибыльных организаций в аграрном секторе. В целом платежеспособность и финансовая устойчивость сельхозпроизводителей характеризуется данными таблицы 33.

Таблица составлена на основе данных Росстата [3]. Как видно из таблицы 34, экспорт и импорт важнейших товаров в стране неуклонно снижались за последние годы, однако, снижение импорта происходило более медленными темпами, чем экспорта.

На начало 2017 г. отношение внешнего долга (государственного и корпоративного) к ВВП возросло до 40% (пороговое значение — не более 25%), а отношение платежей по внешнему долгу к экспорту товаров и услуг возросло до 40% (пороговое значение — не более 15%).

В отношении России, следует признать, что структура ее внешней торговли является следствием невысокой конкурентоспособности национальной экономики. При этом глобализирующаяся экономика сталкивается со снижением эффективности использования

Таблица 33

Показатели платежеспособности
и финансовой устойчивости сельхозпроизводителей
(без субъектов малого предпринимательства)

№ п/п	Показатели	2013	2014	2016
1	Число организаций, имевших просроченную задолженность поставщикам, в % от общего числа организаций	17,7	15,9	14,3
2	Число организаций, имевших просроченную задолженность покупателей, в % от общего числа организаций	21,8	20,4	18,9
3	Число организаций, имевших просроченную задолженность по кредитам и займам, в % от общего числа организаций	4,5	4,1	4,0
4	Число организаций, имевших просроченную задолженность в бюджет, в % от общего числа организаций	11,1	9,8	8,1
5	Коэффициент текущей ликвидности, в % ¹⁾	155,0	160,9	181,7
6	Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами, в % ²⁾	-41,2	-38,1	-14,2
7	Коэффициент автономии, в % ³⁾	37,8	39,3	44,8

Примечания: 1) отношение фактической стоимости находящихся в наличии у организаций оборотных активов к наиболее срочным обязательствам организаций в виде краткосрочных кредитов и займов, кредиторской задолженности (рекомендуемое значение 200%); 2) отношение собственных оборотных активов к фактической стоимости всех оборотных активов, находящихся в наличии у организаций (рекомендуемое значение 10%); 3) доля собственных средств в общей величине источников средств организаций (рекомендуемое значение 50%).

Таблица 34

Динамика экспорта и импорта РФ
(включая сведения о взаимной торговле с государствами-членами
Евразийского экономического союза – ЕАЭС)

№ п/п	Показатели	2016 г. в % к 2015 г.	2015 г. в % к 2014 г.
1	Экспорт	83,1	69,0
2	Импорт	99,7	63,7

Примечание: Составлено на основе данных Госкомстата России. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/35.htm.

традиционных инструментов макроэкономического регулирования в связи с усилением влияния на нее неустойчивости мирохозяйственной системы и сформировавшихся хозяйственных связей. Наряду с этим важное значение в рамках интеграционных процессов приобретает участие национального капитала в создании транснациональных компаний (ТНК), которые способствовали бы более активному использованию имеющегося производственного, кадрового и ресурсного потенциала страны в системе международного разделения труда.

Анализ современных тенденций экономического развития России выявил неэффективность системы государственного регулирования экономики, обусловленную негативным влиянием ряда внешних и внутренних угроз национальной экономической безопасности. Для решения многих проблем становится необходимыми пересмотр политики инфляционного таргетирования и процентной политики центрального банка, расширение инструментария бюджетно-налоговой политики, более активная государственная поддержка импортозамещения и другие мероприятия, направленные на более полное использование внутреннего научно-технического и инвестиционного потенциала страны.

Тенденцией, сопутствующей процессам глобализации, можно считать движение рынков от умеренной конкуренции к гиперконкуренции, которая характеризуется большей агрессивностью в сфере политики цен, правовых установок. Эта тенденция в определенной мере обусловлена более либеральной системой регулирования интеграционных рынков, сокращением жизненного цикла технологий, появлением все новых технологий и продуктов (цифровых платформ, аналитики больших массивов данных, роботизации, интернета вещей и др.). При этом гиперконкуренция проявляет себя не на одном направлении (снижение издержек, повышение качества продукции, укрепление финансового положения компании и т. п.), а одновременно по всем возможным параметрам конкуренции.

Проявляя себя на разных сегментах и уровнях рынка, она стимулирует субъектов рынка к объединению, поскольку в рамках интеграционного союза, а не в одиночку, создаются у них предпосылки реализации преимуществ по сравнению с соперниками. С другой стороны, гиперконкуренция, усиливающая динамизм развития рынка и позиции конкурентов на этом рынке, во-первых, способствует росту сделок по слиянию и поглощению компаний, во-вторых, со-

здает трудности для прогнозирования результатов меняющейся ситуации на рынке.

Важной составляющей процесса международной экономической интеграции, на наш взгляд, должно стать создание транснациональных компаний (ТНК), характеризующихся глобальным видением рынков, координацией действий всех своих подразделений на основе современных информационных технологий и единой международной сети управления, гибкой корпорацией, единой системой организации учета и аудита, осуществлением экономического и политического влияния на государства, в которых они действуют. Обеспечивая глобализацию капитала, ТНК сориентированы на децентрализованную концентрацию производства и труда с учетом разделения труда в рамках данного интеграционного союза. Успешность их деятельности на интеграционном рынке во многом основан на том, что они могут направить значительные средства на новейшие технологии, инновационные разработки, продвижение торговых марок.

Государственная поддержка мелких фирм (законодательное регулирование новых реалий и юридическая защита IT-компаний, налоговые льготы и т. п.), способных активно включиться в интеграционные процессы благодаря развитию информационных и сетевых технологий, позволяет не только повысить эффективность взаимодействия в рамках международных экономических союзов, но и содействовать формированию цифрового суверенитета и решению задач укрепления национальной экономической безопасности государства. Дистанционные трудовые отношения позволяют этим фирмам экономить на транспортных расходах, электроэнергии, офисных помещениях, оплате труда. При этом следует отметить, что для проникновения на евразийский рынок мелкие организации, объединенные в сетевые структуры, могут создавать экспортные объединения типа консорциумов или синдикатов, совместные предприятия.

В то же время следует отметить, что появление мелких и виртуальных компаний (квазипредприятий), объединенных в гибкую и динамичную корпоративную сеть функциональных партнеров (заказчиков и исполнителей) с независимыми рабочими группами и структурами, способно усилить динамизм и агрессивность гиперконкуренции. Под влиянием этих изменений происходит стирание границ между разными отраслями, исчезают внутриотраслевые границы, что позволяет рассматривать все компании в рамках ЕврАзЭС, работающие на аналогичных, смежных и даже на различ-

ных рынках, в качестве потенциальных конкурентов. В результате, гиперконкуренция способна оказывать дестабилизирующее влияние на макроэкономическое состояние экономики и экономическую безопасность стран, входящих в интеграционный союз, в форме роста безработицы, недогрузки производственных мощностей, инфляции, дефицита государственного бюджета и других колебаний экономической активности.

Из множества теорий циклов можно выделить исследования отечественных экономистов и, прежде всего, современные теории длинноволновых циклов Н. Д. Кондратьева, С. Меньшикова, С. Глазьева и др., обосновывающие нестабильность в экономике природными, политическими, технологическими, инфраструктурными и другими факторами. Для обеспечения поступательного развития экономики страны и нивелирования эффектов, нарушающих ее безопасное функционирование, важно для государства сохранение и удержание национальной экономической суверенности, основанной на диверсифицированной, инновационной и конкурентоспособной национальной экономической системе.

Идеи функционирования экономики на основе экономического суверенитета не новы и восходят к экономистам «исторической» школы, противоположны взглядам сторонников либеральной экономической теории. В работах И. Посошкова, С. Витте, Д. Менделеева, С. Булгакова национальное хозяйство рассматривалось с точки зрения экономической жизни конкретной нации, народа, объединенного государством. И хотя сегодня о создании замкнутой национальной экономики речь не идет, поскольку национальную экономику отгораживать от внешнего мира не только нецелесообразно, но и практически невозможно, – речь идет о формировании государственной экономической политики самоопределения, базирующейся на национальной модели финансового поведения, собственном продовольственном потенциале, инновациях и обновлении национальной экономики с учетом участия в международном разделении труда, росте численности коренного населения и поддержании его высокой работоспособности.

По мнению отдельных зарубежных исследователей, наряду с проявлением «националистических» тенденций необходимо усиление международного регулирования через деятельность международных финансовых институтов. Деятельность этих институтов в направлении гармонизации финансовых отношений и универсали-

зации систем государственного регулирования ими представляется крайне важной для достижения антикризисной стабилизации в экономике стран-участниц интеграционных союзов. Причем эта деятельность, оказывая непосредственное влияние на международную кооперацию, призвана стимулировать оптимизацию системы государственного регулирования национальных рынков.

Однако, на наш взгляд, этих мер может оказаться недостаточно для преодоления негативного влияния факторов нестабильности на экономику стран-участниц международных объединений. Это обусловлено, тем, что некоторые страны, преследуя свои национальные интересы, могут быть заинтересованы в политике «управляемой дестабилизации» в рамках интеграционного союза. Это может происходить в силу стремления, используя синергию объединения, усилить действие внутренних драйверов экономического роста, так как чем «крепче» и защищенной внутренняя экономика страны, тем она более устойчива к деструктивному воздействию внешних факторов нестабильности на товарных и финансовых рынках.

В условиях финансовой нестабильности сама рыночная экономика нередко оказывается неспособной справиться с провалами рынка, при этом издержки государственного управления, особенно с учетом создания общественных благ, оказываются ниже транзакционных. В России государству, поставившему задачу перехода к постиндустриальной цивилизации, приходится предпринимать ряд мер для преодоления дезинтеграции между бизнесом и наукой, поддержания инвестиционно-сберегательного баланса, создания единого институционального пространства и иных мер координации.

Несомненно, на пути достижения желаемых результатов придется сталкиваться с противоречиями макроэкономической системы. В частности, весьма проблематичным при невысокой технологичности экономической системы становится решение проблемы экономического роста за счет роста производительности труда, если не активизируется фактор «капитал», недостаточны усилия бизнеса по обновлению основного капитала, внедрению инноваций в реальный сектор экономики и т. п. При этом особое значение сегодня приобретают структурные изменения в российской экономике, направление на создание условий перетекания труда, капитала и других ресурсов из банковской и финансовой сферы в реальный сектор.

Раздел IV

Активное вовлечение России в международные интеграционные процессы предполагает переход на качественный уровень сотрудничества в рамках международных союзов, гармонизацию экономико-правовой базы в области инноваций, снижение уровня влияния теневой экономики, развитие кластерных систем, расширение систем господдержки и использование иного инструментария нивелирования систем угроз экономической безопасности, обеспечивающего реализацию национальных интересов.

Глава 4

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ

4.1. Институциональные основы экономической безопасности

В настоящее время в Российской Федерации слабо развита институциональная структура экономической безопасности. Поэтому субъекты вынуждены производить целенаправленную деятельность по обеспечению экономической безопасности. Субъекты хотят быть защищены от угроз их интересам. Важную роль в этом вопросе отводится институциональному подходу. Миссия экономической системы безопасности заключается в обеспечении максимальной защиты общества от экономических угроз. Степень защиты определяется степенью развития страны.

В современных условиях институциональная система экономической безопасности сформировалась только в США, она начала создаваться во времена Великой Депрессии. Завершают создание своих институциональных систем экономической безопасности Франция и Германия, а также ряд других стран.

Россия перешла на рыночный путь развития экономики относительно недавно, поэтому в России институциональная среда еще не сформировалась в полной мере. Недостаточно исследована теоретическая и методическая база.

Экономическая безопасность государства обеспечивается эффективной экономикой, высокой производительностью труда, качеством и конкурентоспособностью продукции и услуг и пр.

Раздел IV

Система экономической безопасности должна иметь организационную структуру с распределением функций и полномочий органов по горизонтали и вертикали государственной власти.

Судебная, законодательная и исполнительная ветви власти должны курировать деятельность в рамках проблематики экономической безопасности. В Парламенте должны создаваться и созданы специализированные комиссии и комитеты.

Действуют структуры по проблемам коррупции. В судебной власти функции борьбы с коррупцией выполняются Арбитражным судом и Генеральной прокуратурой. В исполнительной власти система институтов обеспечения экономической безопасности имеет разветвленный характер, входя частично в сферу компетенции Президента Российской Федерации, частично – в сферу компетенции Правительства России. Ряд функций передается региональным органам власти.

Конституция Российской Федерации определяет, что Совет Безопасности возглавляет систему национальной безопасности. Президент страны руководит Советом Безопасности. Совет Безопасности координирует деятельность всех органов и институтов, входящих в систему национальной безопасности.

Функции Совета Безопасности:

- вести стратегическое планирование, определять приоритеты национального развития, формулировать средне- и долгосрочные цели, формы и методы обеспечения национальной безопасности страны;
- подготавливать принципиальные проекты и решения президента государства по ключевым вопросам текущей политики;
- координировать действия министерств и ведомств по выполнению решений президента государства.

Совет Безопасности является совещательным органом при Президенте страны. Президент имеет решающий голос в Совете Безопасности согласно своим конституциональным полномочиям.

По вопросам обеспечения национальной безопасности Совет Безопасности не конкурирует с Правительством и не подменяет его.

Совет Безопасности обеспечивает согласованную деятельность министерств и ведомств, каждое из которых несет полную ответственность лишь за вверенное ему направление работы.

Задачи и функции Совета Безопасности:

- определение жизненно важных интересов общества и государства, выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;
- разработка основных направлений стратегии безопасности страны и организация подготовки федеральных целевых программ ее обеспечения;
- подготовка рекомендаций президенту для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики государства в области обеспечения безопасности личности, общества, государства;
- подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным, экологическим и иным последствиям, и по организации их ликвидации; подготовка предложений президенту о введении, продлении или об отмене чрезвычайного положения;
- разработка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценка их эффективности;
- совершенствование системы обеспечения безопасности путем разработки предложений по реформированию существующих, либо созданию новых органов.

В соответствии с основными задачами и направлениями своей деятельности Совет Безопасности образует межведомственные комиссии – основные рабочие органы. Комиссии могут создаваться по региональному или функциональному признаку на постоянной или временной основе.

Постоянные межведомственные комиссии Совета Безопасности подготавливают рекомендации и предложения по основным направлениям государственной политики в области обеспечения безопасности государства, общества и личности. К постоянным межведомственным комиссиям относится Комиссия по безопасности в экономической и социальной сфере.

Временные межведомственные комиссии создаются по необходимости для решения отдельных проблем обеспечения стабильности и правопорядка в обществе и государстве.

Раздел IV

Временные и постоянные межведомственные комиссии Совета Безопасности взаимодействуют с аппаратом Совета Безопасности.

Президент Российской Федерации по представлению секретаря Совета Безопасности утверждает Положение об аппарате Совета Безопасности.

Органы, задействованные в системе экономической безопасности:

- служба экономической разведки ФСБ;
- управление по борьбе с организованной экономической преступностью МВД;
- обеспечение финансовой безопасности структуры в Федеральной службе налоговой полиции;
- обеспечение экономической безопасности в области интеллектуальной собственности службы в Министерстве юстиции.

В Правительстве Российской Федерации головной структурой, ответственной за политику в области экономической безопасности, является Министерство экономического развития Российской Федерации. Министерство экономического развития Российской Федерации контролирует многие вопросы защиты национальных интересов, связанные с режимами привлечения иностранных инвестиций, экспортом капитала.

Вопросы валютной безопасности, золотовалютных резервов, регулирования валютного рынка и соответственно валютного курса находятся в компетенции Центробанка России. Валютный контроль осуществляется также Государственным таможенным комитетом Российской Федерации, до недавнего времени – Федеральной комиссией по валютному и экспортному контролю. Все вопросы, связанные с устойчивостью и защищенностью государственных финансов, регулированием дефицита и государственной внутренней и внешней задолженности, контролируются Минфином России.

Вопросами продовольственной безопасности в значительной степени занимается Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

4.2. Цикл управления экономической безопасностью

Состояние экономической безопасности определяется показателями состояния экономической безопасности, заданными в Страте-

гии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.¹

Управление экономической безопасностью осуществляется путем удержания параметров экономической безопасности в заданных границах.

Цикл управления экономической безопасностью состоит из четырех этапов, приведенных на рисунке 30.

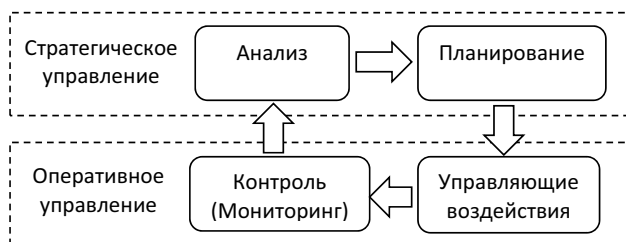


Рис. 30. Цикл управления экономической безопасностью

На этапе «Контроля» производится сбор и предварительная обработка экономических параметров. Поставщиками информации являются: ГАС «Управление», ЕМИСС.

На этапе «Анализа» производится аналитическая обработка экономических параметров и формируются экономические показатели и индикаторы. Выявляются активные риски и угрозы экономике Российской Федерации. Производится расчет показателей состояния экономической безопасности.

В Стратегии² риск в области экономической безопасности определяется возможностью нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере в связи с реализацией угрозы экономической безопасности.

На этапе «Планирование» производится принятие решения о том, какое управляющее воздействие необходимо произвести, чтобы скорректировать тот, или иной показатель состояния экономи-

1 Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629.

2 Там же. Раздел I. П. 7. С. 2.

ческой безопасности и нивелировать активные угрозы. Основными задачами этапа являются¹:

- 1) выявление и оценки существующих и потенциальных вызовов и угроз экономической безопасности;
- 2) оценки ресурсов, необходимых и достаточных для предотвращения вызовов, и угроз экономической безопасности;
- 3) планирования мер по реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, определение задач федеральных органов исполнительной власти, субъектов естественных монополий, государственных корпораций, компаний с преобладающим участием Российской Федерации и иных заинтересованных организаций по осуществлению этих мер;
- 4) контроль за реализацией и оценка эффективности мер по противодействию экономическим санкциям, введенным в отношении российских юридических и (или) физических лиц, отраслей экономики Российской Федерации, а также ответных мер в отношении государств, которые вводят указанные санкции.

На этапе «Управляющие воздействия» производится выработка управляющего воздействия в виде распоряжения, указа, приказа и др. надлежащее исполнение которых отслеживается на этапе «Контроля».

Этапы сгруппированы по видам управления: Стратегическое управление и Оперативное управление.

Стратегическое управление отвечает за выработку надлежащего управляющего воздействия на основе выделенных активных угроз и состояния экономической безопасности.

Оперативное управление отвечает за реализацию выработанного управляющего воздействия и предоставление необходимой информации для стратегического управления.

4.3. Жизненный цикл угрозы

Эффективность противодействия каждой экономической угрозе во многом зависит от своевременности ее обнаружения. Процесс жизненного цикла угрозы можно представить, как последовательность событий зарождения и развития потенциальной угрозы и дальнейшее превращение в реальную угрозу. Все события происходят по-

¹ Там же. Раздел IV. П. 25. С. 14.

следовательно и занимают определенный период времени¹. Описанный процесс представлен в таблице 35.

Таблица 35
Жизненный цикл угрозы

Потенциальная угроза		Реальная угроза
Проявление отдельных информационных признаков, свидетельствующих о возникновении угрожающего явления	Рост числа информационных признаков, свидетельствующих о наличии угрожающего явления или стабильное изменение их значений в сторону критических	Появление информационных признаков политической нестабильности, кризисных явлений в экономике Российской Федерации, рост их числа, появление информационных признаков других угрожающих явлений и т. п.
Зарождение	Развитие	Реализация/Ликвидация
1-й уровень угрозы	2-й уровень угрозы	3-й уровень угрозы

По мере развития угрозы можно говорить об уровнях угрозы с выделением ее трех уровней. Под угрозой авторами понимается ситуация, которая сложилась в результате формирования некоторых событий. Поэтому угроза должна выявляться на интервале времени, в течении которого происходят события, приводящие к ситуации ее возникновения. Но событий в экономике Российской Федерации происходит достаточно много, в связи с чем большой проблемой является выделение событий, которые приведут к угрозе. Решением проблемы становится выделение рисков экспертами (тех рисков, реализация которых приводит к реализации угрозы). Риски выделяются экспертами на основе анализа экономического пространства на предмет выявления событий, которые могут привести к рискам. Фактически шаблон ситуации возникновения угрозы моделируется рисками анализируемой угрозы. Вероятности рисков должны вычисляться на основе мониторинга экономической среды.

Этап «Планирования» цикла управления экономической безопасностью призван противодействовать угрозам. Иерархия управления в Российской Федерации выстроена так, что за оперативное управление страной отвечает Аппарат Правительства Российской

1 Бауэр В. П., Сильвестров С. Н., Смирнов В. В. Подход к разработке средств моделирования для федеральной системы управления рисками // Журнал инновации 2018. № 6. С.14–20.

Раздел IV

Федерации, а за стратегическое управление страной отвечает Администрация Президента Российской Федерации. Управленческий цикл Администрации Президента Российской Федерации занимает один год. По итогам года Администрация Президента Российской Федерации может принимать управляющие и корректирующие решения, а также готовит Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Управляющий цикл Аппарата Правительства Российской Федерации меньше года, поэтому предлагается рассматривать период в один квартал. Меньший срок, например, один месяц, позволяет выделить угрозу на стадии зарождения, но это не значит, что эта угроза получит свое развитие, необходимо время чтобы это узнать. Большинство угроз будут сами собой ликвидироваться, не переходя при этом в фазу развития. В таблице 36 показана связь между фазами реализации угрозы и противодействия им.

Таблица 36
Противодействие угрозам

Фазы жизненного цикла угрозы	Потенциальная угроза		Реальная угроза
	Зарождение	Развитие	Реализация/ Ликвидация
Индикатор угрозы. (Актуализация 1 сутки)	1-й уровень угрозы	2-й уровень угрозы	3-й уровень угрозы
Уровень противодействия		Противодействие на уровне Аппарата Правительства Российской Федерации	Противодействие на уровне Администрации Президента
Горизонт анализа	1 месяц	1 квартал	1 год
Противодействие		Регулирующие управляющие воздействия	Регулирующие и карающие управляющие воздействия

4.4. Реализация управляющего воздействия

Управляющие воздействия на экономическую среду приводит к ее «возмущению» с последующим развитием циклических процессов. Циклические процессы могут затухать, а могут и увеличивать свою

амплитуду, приводя экономику в нестабильное состояние. Важно контролировать запущенные экономические процессы. Фактически каждое управляющее воздействие формирует свой управленческий цикл с контролем результатов действий и их последствий. Авторы выделяют две фазы управляющего воздействия.

Первая фаза – выработка управляющего воздействия по предотвращению/нейтрализации рисков и угроз («возмущение» системы). Вторая – выработка и реализация управляющего воздействия по ликвидации последствий «возмущения».

Особенности функционирования фаз управления. Фазы управления реализуют механизмы прямой и обратной связи в управлении. Первая фаза реализует механизм прямой (возбуждающей) связи, которая заставляет экономическую систему страны изменить свое состояние на то, на которое направлено управляющее воздействие. При этом не факт, что другие параметры экономической системы останутся в своих старых значениях. Например, поднятие пенсионного возраста населения, может привести к протестным демонстрациям населения. Вторая фаза реализует механизм отрицательной обратной связи. Ее задача привести к затуханию экономических циклы, запущенные первой фазой. Механизм реализации управляющего воздействия тот же, но направлен не на «возмущение» экономической системы, а на ее стабилизацию.

Для выработки управляющего воздействия первой фазы используются модели выявления рисков и угроз. Для выработки управляющего воздействия второй фазы используются данные модели потенциала экономической безопасности.

4.5. Подход к реализации этапа «Анализ» цикла управления экономической безопасностью

Выявлено, что существующие подходы к анализу макроэкономических показателей, а также к анализу показателей состояния экономической безопасности на основе задания одного порога, одного интервала или задания одной целевой зоны или одного значения являются не состоятельными.

На наш взгляд, необходимо рассмотреть возможность реализации трехуровневой архитектуры системы.

Первый уровень системы занимается сбором информации, ее аналитической обработкой по заданным моделям, все эти функции

Раздел IV

должны быть автоматизированы. Интерес представляет Адаптивный подход к мониторингу угроз и рисков¹.

Второй уровень системы – это экспертное сообщество, которое на основе полученных аналитических данных и работы с моделями первого уровня делает гипотезы, прогнозы, отвечает на вопросы.

Третий уровень «искусственный интеллект». Результаты работы экспертов оцениваются компьютером на соответствие прогноза реальным показателям, набирается статистика, составляется рейтинг и окончательный ответ дает беспристрастно «искусственный интеллект». Снимается проблема с предвзятостью и компетентностью экспертов. Такие системы уже работают², за успешные прогнозы эксперты получают вознаграждения. Система может подходить к этому поэтапно.

1 *Бауэр В. П.* Адаптивный подход к мониторингу угроз и рисков состояния экономической безопасности на основе технологии распределенного реестра // Вестник РАЕН. 2018. № 1. С. 144–149.

2 Официальный сайт сообщества «Гибридный интеллект для эффективного управления капиталом». URL: <https://cindicator.com>.

Глава 5

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ МОНИТОРИНГА УГРОЗ И РИСКОВ СОСТОЯНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

5.1. Принципы организации

Экономическая безопасность (далее ЭБ), являясь одной из важнейших компонент национальной безопасности¹, представляет собой комплексное понятие, оценивающее безопасность практически всех сфер экономики как на территории России, так и за его пределами. В связи с этим ЭБ изучается и реализуется на практике в трех аспектах: как структура, как состояние и как процесс, а также в трех видах: как государственная (федеральная), как общественная (региональная, муниципальная, корпоративная) и частная (личная). Объектами мониторинга угроз и рисков состояния ЭБ являются факторы, явления, процессы и отношения, определяющие степень защищенности экономики государства, общества и личности от внешних и внутренних угроз и рисков, силы и средства, необходимые для обеспечения требуемого состояния ЭБ².

Мониторинг и оценка состояния предметной области государственного регулирования, экономической деятельности или сферы социальных отношений включают последовательные процессы решения задач государственного управления:

- 1 Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/#ixzz4iiS9Ae4N> (дата обращения: 07.10.2017).
- 2 Сенчагов В. К. и др. Экономическая безопасность России: Общий курс: Учебник для вузов / Под ред. В. К. Сенчагова. М.: Бином, 2010.

Раздел IV

- сбор, обобщение и анализ информации, отражающей состояние предметной области и эффективность реализуемых мер по ее устойчивому развитию;
- выявление вызовов и угроз устойчивому развитию предметной области, потенциальных рисков в реализации стратегических национальных приоритетов;
- оперативное информирование органов государственного управления о выявленных вызовах и угрозах обеспечению экономической безопасности, о мерах по минимизации связанного с ними ущерба;
- формирование возможных управленческих решений по управлению рисками, по нейтрализации выявленных вызовов и угроз экономической безопасности.

Можно утверждать, что мониторинг и оценка состояния экономической безопасности осуществляются с соблюдением следующих принципов:

- достоверность использование официальной статистической информации, данных ведомственной отчетности, экспертных оценок, полученных по утвержденным методикам;
- системность осуществление сбора, обобщения и анализа информации по методикам, указанным в паспортах показателей состояния экономической безопасности, по утвержденному перечню показателей с установленной периодичностью;
- оперативность – использование процедур и информационных технологий, обеспечивающих своевременное выявление проблемных зон, негативных тенденций, угроз и рисков в области экономической безопасности;
- объективность – исключение субъективных факторов, использование утвержденных механизмов экспертной оценки состояния экономической безопасности;
- комплексность – наблюдение динамики показателей состояния ЭБ в сопоставлении с задачами и результатами реализации стратегических национальных приоритетов.

Мониторинг состояния экономической безопасности заключается в определении фактически достигнутых значений показателей, анализе их динамики в течение текущего календарного года, включая сопоставление фактически достигнутых, прогнозных и предель-

но допустимых значений Показателей, в выявлении краткосрочных тенденций, угроз и рисков, в информировании Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации о рекомендуемых мерах по их преодолению.

Конечным результатом мониторинга и оценки состояния экономической безопасности является формирование адекватных мер государственной политики, направленных на снижение негативного воздействия выявленных вызовов и угроз экономической безопасности, на парирование связанных с ними рисков, на предотвращение или минимизацию возможного ущерба национальной экономики.

На федеральном уровне мониторинг угроз и рисков состояния ЭБ осуществляется с целью формирования мер государственной политики в сфере ЭБ и информационно-аналитического сопровождения данного процесса. Основными задачами мониторинга являются:

- сбор, обработка и анализ информации о состоянии ЭБ экономики Российской Федерации (далее РФ) и эффективности реализуемых мер по ее укреплению;
- выявление негативных тенденций, критических ситуаций, стратегических угроз и рисков обеспечения состояния ЭБ в рамках реализации стратегических национальных приоритетов;
- отработка вариантов возможных управленческих решений по преодолению кризисных ситуаций, предотвращению угроз и рисков обеспечению состояния ЭБ;
- информационно-аналитическое сопровождение деятельности участников стратегического прогнозирования и планирования в сфере обеспечения состояния ЭБ и др.

5.2. Участники и условия мониторинга угроз и рисков состояния экономической безопасности

Мониторинг угроз и рисков состояния ЭБ осуществляется:

- на ведомственном уровне в рамках федерального статистического наблюдения и оценки состояния отдельных сфер обеспечения состояния ЭБ – федеральными органами исполнительной власти (далее ФОИВ) и другими участниками в соответствии с их компетенцией и функциями. Мониторинг осуществляется на основе данных федерального статистического наблюдения, ведомственных систем сбора и обработки сведений о динамике

Раздел IV

индикаторов и показателей реализации отраслевых документов стратегического планирования и государственных программ РФ, а также иных документов, утвержденных ФОИВ;

- в рамках подготовки информации Президенту РФ о реализации стратегических национальных приоритетов, о состоянии ЭБ и мерах по ее укреплению – аппаратом Совета Безопасности Российской Федерации (далее СБ РФ).

Практика показывает, что оценки эффективности состояния ЭБ, как правило, нестабильны во времени, поэтому в целях обеспечения ЭБ создается информационно-аналитическая система (далее ИАС ОЭБ) непрерывного мониторинга показателей состояния ЭБ, предназначенных для расчета соответствующих критериев состояния ЭБ¹. Данная система является сегментом Федеральной информационной системы стратегического планирования, защищенным от несанкционированного доступа с учетом требований законодательства РФ о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне и структурно включается в систему распределенных ситуационных центров Правительства РФ, согласованно работающих по единому регламенту взаимодействия². В соответствии с ним функции и полномочия участников мониторинга угроз и рисков ЭБ в ИАС ОЭБ распределены следующим образом.

Аппарат СБ РФ осуществляет координацию деятельности ФОИВ по паспортизации показателей состояния ЭБ, включенных в соответствующий Перечень показателей; разрабатывает регламент под-

- 1 Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/#ixzz4ilS9Ae4N> (дата обращения: 07.10.2017).
- 2 Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 г. № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе „Управление“» (с изменениями на 27.11.2015 г. № 1278). URL: <http://base.garant.ru/58050237> (дата обращения: 07.10.2017); Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 11.01.2016 г. № 4 «О внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 15.11.2013 г. № 681 «Об утверждении порядка формирования, обработки данных, а также предоставления и анализа информации, содержащейся в государственной автоматизированной информационной системе „Управление“, организации доступа к ней». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194057/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafaddf518 (дата обращения: 07.10.2017).

готовки и представления информационно-аналитических материалов о состоянии ЭБ; обеспечивает обобщение и анализ сведений, полученных в результате мониторинга состояния отдельных сфер обеспечения ЭБ на ведомственном уровне; выполняет подготовку информационно-аналитических справок по оценке состояния ЭБ для рассмотрения на заседаниях, оперативных совещаниях и совещаниях по стратегическому планированию в СБ РФ; совершенствует механизмы мониторинга и оценки состояния ЭБ.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют мониторинг и оценку состояния ЭБ в соответствии со своей компетенцией, в том числе: осуществляют сбор, обработку и анализ исходной информации, необходимой для оценки состояния отдельных сфер обеспечения ЭБ на ведомственном уровне; разрабатывают и утверждают по согласованию с аппаратом Совета Безопасности РФ паспорта и методики определения значений показателей состояния ЭБ; подготавливают и представляют по запросу аппарата Совета Безопасности РФ сведения о текущих значениях показателей состояния ЭБ, включенных в перечень показателей; обеспечивают своевременное информирование Совета Безопасности РФ о негативных тенденциях и внезапно возникших угрозах и рисках, выявленных в процессе мониторинга состояния отдельных сфер обеспечения ЭБ на различных уровнях мониторинга; готовят предложения по мерам укрепления ЭБ в соответствии со своей компетенцией.

Для реализации мероприятий по мониторингу угроз и рисков ЭБ в рамках своих компетенций и полномочий участвуют Аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, Национальный антитеррористический комитет, Государственный антинаркотический комитет, Росфинмониторинг, Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму в РФ, Военно-промышленная комиссия РФ, иные межведомственные органы, обеспечивающие координацию деятельности ФОИВ и органов государственной власти субъектов РФ в этой сфере, учреждения Российской академии наук.

При разработке средств мониторинга состояния ЭБ на федеральном уровне важно учитывать их отличия от средств мониторинга состояния ЭБ, разрабатываемых для других уровней обеспечения ЭБ¹.

¹ *Бауэр В. П.* Обеспечение экономической безопасности как специфическая управленческая проблема // Экономическая безопасность России: проблемы и перспективы (26–28 мая 2016 г., НГТУ им. Р. Е. Алексеева,

Эти отличия характеризуются следующими факторами:

- сложностью применения типовых технологий мониторинга к видам обеспечиваемых объектов, так как каждый из них обладает уникальными свойствами, спецификой и характером воздействия на них угроз и рисков и реакцией на их регистрацию;
- сложностью увязки требуемого уровня мониторинга с каким-либо одним профильным действием или техническим решением на объекте мониторинга, так как воздействие угроз и рисков на объект мониторинга осуществляется комплексно;
- технологии мониторинга реализуются с использованием элементов конфиденциальности, что не дает возможности открыто применять типовые, общеизвестные методики и оценки результатов и функционирования;
- комплексное воздействие отдельных мер обеспечения состояния ЭБ на результаты экономической деятельности объектов, когда кроме положительного эффекта по одним параметрам, могут одновременно ухудшать другие параметры. Определить эффект от мониторинга при конфликте экономических, технических и профессиональных интересов не представляется возможным без проведения специальных исследований и оценок;
- в ряде случаев наблюдается низкий профессиональный уровень специалистов мониторинга, профессиональные компетенции которых должны постоянно совершенствоваться для более качественного выполнения своих должностных обязанностей;
- как следствие предыдущих факторов, персонал, осуществляющий мониторинг, имеет возможности сокрытия как негативных факторов обеспечения ЭБ, так и причастность к ним, что затрудняет оценку эффективности мониторинга угроз и рисков состояния ЭБ.

5.3. Индикативный мониторинг и оценка состояния

Механизмы и инструментарий индикативного мониторинга и оценки состояния составляют неотъемлемую часть системы стратегического планирования. База данных ФИС СП в настоящее время содержит информацию о прогнозно-плановых и фактически достигнутых

Нижегород). Материалы IV Международной науч.-практ. конф. Нижегород: НГТУ им. Р. Е. Алексеева, 2016. С. 175–178.

значениях более 500000 показателей состояния социально-экономического развития общим числом, содержащихся в документах стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровня.

При этом следует признать, что недостаточное методологическое обеспечение, отсутствие единых принципов и функциональных критериев к формированию системы показателей и порядка их использования являются причиной недостаточной эффективности индикативного мониторинга в целях государственного управления.

Типология показателей социально-экономического развития. Представляется очевидным, что перечень показателей, включенных в состав документа стратегического планирования, должен соответствовать его целевому назначению в системе государственного управления.

Имеется в виду, что показатели документов программирования и планирования формируются с целью мониторинга выполнения программно-плановых мероприятий, оценки соответствия объемов выполненных работ и бюджетных расходов, контроля эффективности деятельности органов государственного управления. Для решения указанных задач целесообразно и достаточно использовать количественные показатели, определяемые по данным статистического наблюдения и отчетным материалам о выполнении конкретных мероприятий.

Показатели отраслевых документов стратегического целеполагания характеризуют состояние отрасли национальной экономики и степени достижения установленных уровней развития. В этом случае уместны количественные макроэкономические показатели и агрегированные отраслевые индексы, рассчитываемые на основе данных статистического наблюдения.

Показатели системообразующих документов стратегического планирования (стратегия национальной безопасности, социально-экономического развития, научно-технологического развития, пространственного развития Российской Федерации) ориентированы на реализацию функций рейтингования Российской Федерации в мире, оценки ее конкурентоспособности в мировом сообществе, состояния системы обеспечения национальной безопасности. Целесообразно использовать агрегированные индексы, характеризующие состояние государства, национальной экономики и общества, индексы международных рейтингов, а также экспертные качественные оценки.

Раздел IV

Функциональные критерии определения показателей индикативного мониторинга. В соответствии с целевым назначением документа стратегического планирования, его ролью в системе государственного управления перечень показателей формируется с соблюдением следующих функциональных критериев:

- характеризуют проблемную ситуацию, отражают достижение цели и решение основных задач в предметной области;
- имеют количественное значение, непосредственно измеряемое или рассчитываемое по утвержденным методикам;
- определяются по официальной статистической информации, по материалам ведомственной отчетности, по итогам экспертных исследований и оценок;
- имеют динамичный характер, характерный период существенных изменений фактических значений показателей соответствует периоду принятия управленческих решений;
- непосредственно зависят от хода реализации мер и мероприятий, предусмотренных документом стратегического планирования;
- допускают качественную экспертную оценку по установленным методикам и процедурам.

Паспортизация показателей индикативного мониторинга. Паспортизация показателей является механизмом, необходимым этапом введения инструментария индикативного мониторинга в систему государственного управления. Простое статистическое наблюдение фактически достигнутых значений показателей, ретроспективный анализ динамики показателя за некоторый предшествующий период дает ограниченную информацию для принятия оптимальных управленческих решений.

В целях методологического единства и преемственности механизмов мониторинга на федеральном, отраслевом и региональном уровне разрабатываются паспорта показателей экономической безопасности, в которых отражаются:

- методики определения текущих значений показателей, достигнутых по итогам отчетного периода;
- прогнозно-плановые и предельно допустимые (критические) значения показателей на временной период, установленный документами стратегического планирования, в частности – Стра-

Основные принципы мониторинга угроз и рисков

тегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.;

- периодичность, сроки и порядок представления информации о достигнутых значениях показателей;
- информация об исполнителях, ответственных за подготовку и представление аналитической оценки и фактически достигнутых значений показателей.

Следует подчеркнуть, что в рамках индикативного мониторинга состояния предметной области понятие «предельно допустимое (критическое) значение показателя» имеет особый смысл. Достижение предельно допустимого (критического) значения не означает катастрофическое состояние предметной области, но указывает на недостаточную эффективность реализуемых мер государственной политики, низкий уровень государственного управления. В этом случае паспорт показателя фиксирует некий условный уровень показателя, достижение которого указывает на необходимость передачи полномочий по принятию управленческих решений от органа, в сферу компетенции которого входит рассматриваемая предметная область, к вышестоящему органу государственного управления.

Основные методологические решения по паспортизации показателей были разработаны и успешно реализованы в отношении 63 показателей состояния национальной безопасности.

В настоящее время поставлена задача внедрить методики паспортизации показателей на всех уровнях стратегического планирования и государственного управления (федеральный, отраслевой, региональный и муниципальный уровень), что позволит широко использовать IT-технологии и программы имитационного моделирования состояния предметных областей.

Индикативная оценка состояния экономической безопасности Российской Федерации. Оценка экономической безопасности осуществляется на основе анализа и обобщения фактически достигнутых, прогнозных и предельно допустимых (критических) значений показателей.

Обобщенная оценка динамики и текущего состояния экономической безопасности осуществляется путем выполнения последовательности действий:

- определение по установленным методикам фактически достигнутых значений показателей по итогам отчетного периода;

Раздел IV

- сравнительная оценка и позиционирование фактически достигнутых значений показателей на интервале «предельно допустимые (критические) – прогнозные» значения показателей;
- количественная оценка уровня достижения целей и решения задач экономической безопасности, характеризуемых отдельным показателем (по пятибалльной шкале);
- определение интегральной количественной оценки экономической безопасности (по пятибалльной шкале, средневзвешенная оценка по 40 показателям состояния экономической безопасности);
- ретроспективный анализ динамики количественной оценки экономической безопасности за отчетный период и три предыдущих года;
- экспертная оценка тенденций изменения состояния, выявленных угроз и рисков экономической безопасности.

Для оценки позиционирования фактически достигнутого значения отдельного показателя интервал «предельно допустимое значение – прогнозное значение» разбивается на 5 равных отрезков.

Оценка уровня достижения целей в баллах определяется в зависимости от степени приближения фактического значения показателя к границам интервала согласно пяти возможным вариантам позиционирования (таблица 37).

Как показано в таблице, пятибалльная шкала оценки *L* фактически достигнутых значений показателя имеет следующие характеристики:

- пять баллов (состояние благоприятное) – фактическое значение находится на верхнем уровне разбиения интервала или превышает прогнозное значение;
- четыре балла (состояние устойчивое) – фактическое значение находится на отрезке, соответствующем 60–80 процентам интервала;
- три балла (состояние нестабильное) – фактическое значение находится на отрезке, соответствующем 40–60 процентам интервала;
- два балла (состояние негативное) – фактическое значение находится на отрезке, соответствующем 20–40 процентам интервала;

Таблица 37

Оценка позиционирования фактически достигнутого значения показателя к границам интервала согласно пяти возможным вариантам позиционирования

Вариант	Позиционирование фактического значения показателя	Балл	Экспертная оценка состояния
Позиция 5	$P_{\text{факт}} > K_{\text{прогноз}} - \Delta K$ (включая $P_{\text{факт}} > K_{\text{прогноз}}$)	5	Благоприятное
Позиция 4	$K_{\text{крит}} + 3 \times \Delta K < P_{\text{факт}} \leq K_{\text{крит}} + 4 \times \Delta K$	4	Устойчивое
Позиция 3	$K_{\text{крит}} + 2 \times \Delta K < P_{\text{факт}} \leq K_{\text{крит}} + 3 \times \Delta K$	3	Нестабильное
Позиция 2	$K_{\text{крит}} + \Delta K < P_{\text{факт}} \leq K_{\text{крит}} + 2 \times \Delta K$	2	Негативное
Позиция 1	$P_{\text{факт}} \leq K_{\text{крит}} + \Delta K$ (включая $P_{\text{факт}} < K_{\text{крит}}$)	1	Критическое

Примечание. $P_{\text{факт}}$ – фактически достигнутое значение Показателя; $K_{\text{прогноз}}$ – прогнозное (плановое) значение Показателя; $K_{\text{крит}}$ – предельно допустимое (критическое) значение Показателя; $\Delta K = (K_{\text{прогноз}} - K_{\text{крит}}) / 5$ – шаг разбиения интервала; L – оценка уровня достижения целей в баллах, $0 \leq L \leq 5$.

– один балл (состояние критическое) – фактическое значение находится на нижнем уровне разбиения интервала или ниже предельно допустимого значения.

В таблице 38 позиционирование фактических значений показателей, баллы и экспертная оценка указаны для случая $K_{\text{прогноз}} > K_{\text{крит}}$.

Если $K_{\text{прогноз}} < K_{\text{крит}}$, то баллы и экспертная оценка определяются с учетом «зеркального» отражения позиционирования.

Если прогнозное или предельно допустимое значение показателя не определено в паспорте, то для осуществления расчетов вводятся условные значения показателя $K_{\text{прогноз}}$ и $K_{\text{мин}}$, которые определяются экспертным путем и используются исключительно для обеспечения работы программных инструментов количественной оценки экономической безопасности.

Для показателей, принципиально не имеющих количественной характеристики, оценка L (в баллах) определяется экспертным путем по методологии решения «обратной» задачи (пункт 31, переход от экспертной оценки к количеству баллов) на основании информационно-аналитических материалов за отчетный период.

Интегральная количественная оценка экономической безопасности $R_{\text{СЭБ}}$ (по пятибалльной шкале) определяется как средневзве-

Раздел IV

шенное значение количественных оценок достижения показателей по формуле:

$$R_{\text{СЭБ}} = \sum_{n=1}^{40} (a_n \times L_n) / \sum_{n=1}^{40} a_n,$$

где L_n — оценка уровня достижения целей в баллах по n -му показателю, a_n — весовые коэффициенты показателей. Причем весовые коэффициенты показателей определяются по группам важности с учетом их вклада в интегральную оценку экономической безопасности. В соответствии с нумерацией показателей, принятой в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., устанавливаются следующие весовые коэффициенты:

- для показателей № 1–12 весовые коэффициенты $a_n = 1,0$;
- для показателей № 13–35 весовые коэффициенты $a_n = 0,5$;
- для показателей № 36–40 весовые коэффициенты $a_n = 0,3$.

Экспертное заключение по оценке экономической безопасности за отчетный период формируется на основе трех функциональных критериев по фактически достигнутому значению $R_{\text{СЭБ}}$:

- удовлетворительное состояние, если $R_{\text{СЭБ}} \geq 3,5$;
- неудовлетворительное состояние, если $2,0 \leq R_{\text{СЭБ}} < 3,5$;
- критическое состояние, если $R_{\text{СЭБ}} < 2,0$.

Определение среднесрочной тенденции в динамике состояния экономической безопасности осуществляется на основании фактически достигнутого значения $R_{\text{СЭБ}}$ за отчетный период и три предыдущих года:

- «положительная тенденция к улучшению» — последовательное увеличение значений $R_{\text{СЭБ}}$ в течение всего временного периода;
- «отрицательная тенденция к ухудшению» — последовательное уменьшение значений $R_{\text{СЭБ}}$ в течение всего временного периода;
- «состояние пассивной стабильности» — колебание значений $R_{\text{СЭБ}}$ в зоне «удовлетворительного состояния»;
- «состояние негативной стабильности» — колебание значений $R_{\text{СЭБ}}$ в зонах «неудовлетворительного» и (или) «кризисного состояния».

Индикативная оценка динамики состояния экономической безопасности за отчетный год определяется на основании совокупности индексов фактически достигнутых значений показателей $P_{\text{факт}}$.

Основные принципы мониторинга угроз и рисков

Индекс каждого показателя D_i рассчитывается как относительный прирост в отчетном году его фактического значения по формуле:

$$D_i = (P_{\text{отчет}} - P_{\text{пред}}) / P_{\text{пред}}, \quad i = 1, 40,$$

где $P_{\text{отчет}}$ и $P_{\text{пред}}$ – фактически достигнутые значения i -го Показателя в установленных единицах измерения за отчетный и предыдущий годы соответственно.

По каждому индексу D_i формируется экспертная оценка «положительно» или «отрицательно» в отношении динамики состояния экономической безопасности в предметной области, к которой относится показатель P_i . Далее суммируются абсолютные значения индексов $|D_i|$ отдельно по группам «положительно» и «отрицательно».

Итоговая индикативная оценка динамики состояния экономической безопасности за отчетный год рассчитывается как разность между суммами индексов, характеризующих предметные области с положительной и отрицательной динамикой развития соответственно, по формуле:

$$\Delta D = (\sum |D_i|)_{\text{положительно}} - (\sum |D_i|)_{\text{отрицательно}}.$$

Значение и знак («плюс» или «минус») величины ΔD характеризуют интегральное направление и темпы изменений (улучшения/ухудшения) состояния экономической безопасности.

Таким образом, индикативная оценка состояния экономической безопасности Российской Федерации включает следующие количественные индикаторы:

- интегральную оценку $R_{\text{сЭБ}}$ (в баллах от 1 до 5) и экспертное заключение о состоянии экономической безопасности;
- индикативную оценку динамики состояния экономической безопасности за отчетный год;
- оценку среднесрочных тенденций в динамике состояния экономической безопасности.

5.4. Основные функции и сущность технологии распределенного реестра (блокчейна)

Указанные выше особенности реализации систем мониторинга ЭБ различными участниками на различных уровнях управления экономикой накладывают особые требования на методологию и методы мониторинга угроз и рисков состояния ЭБ в условиях построения

в России цифрового общества. Полагаем, что своевременным вызовом сложившейся практике мониторинга угроз и рисков состояния ЭБ, может стать внедрение в ИАС ОЭБ системы распределенных реестров (блокчейна), регламентированной к внедрению в государственное управление и российскую экономику распоряжением Правительства Российской Федерации¹.

Блокчейн — это открытая, никем не управляемая, доступная к использованию с персональных компьютеров технология, где каждый участник процесса, будучи узловым элементом глобальной сети, при наличии двух ключей защиты транзакций (публичного и секретного) обладает равными правами для создания и текущего анализа состояния транзакций и прочей информации в территориально-распределенной сети². В 2008 г. технология блокчейна была применена для создания первой криптовалюты биткоин, а с 2009 г. используется как инновация многочисленных проектов, реализуемых в сферах финансов, экономики³ и государственного управления⁴.

В соответствии с разработанным в Австралии первым стандартом⁵ при проведении по этой технологии операций каждая транзак-

1 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Программа „Цифровая экономика Российской Федерации“». URL: <http://base.garant.ru/71734878> (дата обращения: 07.10.2017).

2 *Винья П., Кейси М.* Эпоха криптовалют. Как биткоин и блокчейн меняют мировой экономической порядок. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2017.

3 *Корчагин С.* О текущих трендах в развитии технологии блокчейна // Свободная мысль. 2016. № 4 (1658). С. 31–38.

4 *Чимаров Н. С.* Правовой аспект новой технологии блокчейн-голосования: реалии и перспективы реализации // Сб. науч. тр. конф. «Наука сегодня: проблемы и перспективы развития». Вологда: Маркер, 2015. С. 139–142; *Дорохов В. В.* Блокчейн-технологии: будущее финансовой системы // Современные инновации. 2016. № 6 (8). С. 44–46; *Кечеджиян К. А.* Внедрение технологии блокчейна в сферу государственного управления как актуальный мировой тренд // Сб. статей «Закономерности и тенденции формирования системы финансово-кредитных отношений». Уфа: Аэтерна, 2016. С. 54–57; *Епифанова Е. Н., Буркальцева Д. Д., Тюлин А. С.* Использование технологии блокчейна в государственном секторе // Сб. матер. Межд. науч.-практ. конференции «Электронная валюта в свете современных правовых и экономических вызовов». М.: Юрлитинформ, 2016. С. 88–97.

5 Roadmap for blockchain standards. Australian Digital Currency Industry. Code of Conduct. URL: <http://www.standards.org.au/OurOrganisation/News/Doc>

ция записывается в систему как новое звено цепи (блок), автоматически вбирающее цифровую информацию о всей цепи транзакций, сохраняющейся в компьютерах участников сети. В связи с этим несанкционированные изменения данных будут невозможны – система не согласует операцию и ее отклонит¹.

На основе блокчейна можно создавать открытые для определенного круга лиц, зарегистрированных в ИАС ОЭБ, реестры, где будут фиксироваться операции и результаты мониторинга, а их верификация будет обеспечиваться средствами сети². С применением электронной подписи³ блокчейн может использоваться в ИАС ОЭБ не только для верификации и оценки результатов мониторинга, но и для отслеживания потоков инструкций, распоряжений, указаний, использования различных приложений, обеспечивая прозрачность сбора информации, ее доступность для ознакомления, использования и контроля, но при этом надежно защищать пользователей ИАС ОЭБ от подлога, изъятия, замены информации, взлома компьютеров сети и прочих несанкционированных действий⁴.

Все возможности уже демонстрируют системы ячеистого типа, созданные и эффективно функционирующие за рубежом на основе технологии блокчейна в различных сферах экономики и экологии⁵. Полагаем, что наиболее эффективно данную технологию можно будет

uments/Roadmap_for_Blockchain_Standards_report.pdf (дата обращения: 07.10.2017).

- 1 *Пряников М. М., Чугунов А. В.* Блокчейн как коммуникационная основа формирования цифровой экономики: преимущества и проблемы // International Journal of Open Information Technologies. 2017. V. 5. № 6. P. 49–55
- 2 *Бауэр В. П.* Проблемы на пути создания унифицированной цифровой платформы цифровой экономики. Препринт. М.: Изд-во РАЕН, 2017.
- 3 Постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 2017 г. № 63 «Об определении понятия «документ в электронном виде». URL: http://iesp.ru/news/item/408201-dokument-v-ehlektronnom-vidе?_utl_t=fb (дата обращения: 07.10.2017).
- 4 *Равал С.* Децентрализованные приложения. Технология Blockchain в действии. СПб.: Питер, 2017.
- 5 Первая в мире экологическая блокчейн-сделка состоялась на платформе DAO IPCI. URL: <http://climaterussia.ru/iniciativy/pervaya-v-mire-ecologicheskaya-blockchein-sdelka-sostoyalas-na-platforme-DAO-IPCI> (дата обращения: 07.10.2017).

Раздел IV

использовать для мониторинга угроз и рисков ЭБ в том случае, если на этапе очередной модернизации ИАС ОЭБ будет выполнена в виде многофункциональной системы сетевидного управления¹.

Мировой и российский опыт разработки и эксплуатации крупномасштабных сетевидных систем свидетельствует о том, что ИАС ОЭБ должна быть адаптивной, функционально полной, надежной и по возможности самокупаемой. Анализ научно-технической литературы показывает, что указанные требования наиболее эффективно обеспечивает технология блокчейна, формирующая распределенные реестры информации в виде сетевидных баз данных, способных содержать и обрабатывать большие объемы информации².

Сущность адаптивного подхода к разработке мониторинга состояния экономической безопасности можно описать ниже следующим образом.

Практика внедрения технологии блокчейна выявила, что она позволяет надежно реализовать три категории сетевидных функций: криптовалюту (Блокчейн 1.0), умные контракты (Блокчейн 2.0) и приложения (Блокчейн 3.0)³. Анализ указанных функций показал, что их можно положить в основу разработки программно-информационных и аналитических средств ИАС ОЭБ, решающих соответствующие задачи с требуемой степенью адаптивности, надежности и окупаемости⁴.

-
- 1 *Сергеев Н. А.* Архитектура перспективной сетевидной информационно-управляющей системы обеспечения национальной безопасности России в новых геополитических условиях // Информационные войны. 2010. № 2 (14). С. 69–84; *Бауэр В. П.* Сетевидный подход к организации стратегического управления ракетно-космической промышленностью // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 59–63.
 - 2 *Свон М.* Блокчейн: Схема новой экономики. Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2017.
 - 3 *Букасова А. Ю.* Блокчейн-технология как инструмент децентрализованного мира // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 10 (9). С. 5–9.
 - 4 *Дюдикова Е. И.* Блокчейн в национальной платежной системе: сущность, понятие и варианты использования // Инновационное развитие экономики. 2016. № 4 (34). С. 139–149.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ И ПРИМЕЧАНИЯ

Раздел I, глава 1

1. *Wethington O., Manning R. A.* Shaping the Asia-Pacific Future: Strengthening the Institutional Architecture for an Open, Rules-based Economic Order. Washington: The Atlantic Council. 2015. P. 15.
2. *Перская В. В., Эскиндаров М. А.* Конкурентоспособность национального хозяйства в условиях многополярности: Россия, Индия, Китай. М.: Экономика, 2015. С. 6.
3. *Rajan R. G.* Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy. Princeton University Press, 2011.
4. *Hankel W., Isaak R.* The Brave New World Economy: Global Finance Threatens Our Future. Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons, 2011.
5. *King S. D.* Loosing Control: The Emerging Threats to Western Prosperity. Yale University Press, 2011.
6. *Rickards J.* The Death of Money: The Coming Collapse of the International Monetary System. London: Portfolio Penguin, 2015.
7. *Эйхенгрин Б.* Непомерная привилегия: взлет и падение доллара. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013.
8. *Дегтерев Д. А.* Политическое влияние в международной финансовой системе // Вестник международных организаций. 2016. Т. 11. №4. С. 77–105.
9. *Дегтерев Д. А.* Оценка многополярности международной финансовой системы: политэкономический анализ // Мировое и национальное хозяйство. Издание МГИМО(У) МИД России. 2016. № 2.

Использованные источники и примечания

10. *James H.* What Future for Global Leadership? // Project Syndicate. 2017. July. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/future-of-global-leadership-by-harold-james-2017-07> (дата обращения: 06.07.2017).
11. *Белов А.* Закат американской дипломатии // Политическое обозрение. 2017. 4 июля. URL: <http://politobzor.net/show-137077-zakat-amerikanskoj-diplomatii.html> (дата обращения: 04.07.2017).
12. Статья Владимира Путина в немецкой газете Хандельсблатт. 2017. 6 июля. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54988>.
13. World Investment Report 2017: Investment and Digital Economy. UNCTAD, 2017. P. XIII.
14. Россия онлайн? Догнать нельзя отстать // The Boston Consulting Group. URL: http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Russia-Online_tcm27-152058.pdf (дата обращения: 09.07.2017).
15. *Ломакин В. К.* Экономика Британии. М.: МГИМО-Университет, 2016. С. 106.
16. URL: <http://www.bis.org/cpmi/publ/d101a.pdf>; русскоязычная версия: <http://cbr.ru/PSystem/docs/concept.pdf>.
17. G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion. URL: <https://www.gpfi.org/sites/default/files/documents/G20%20High%20Level%20Principles%20for%20Digital%20Financial%20Inclusion%20-%20Full%20version-.pdf>.
18. *Родрик Д.* Парадокс глобализации: демократия и будущее мировой экономики / Пер. с англ. Н. Эдельмана; под науч. ред. А. Смирнова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014. С. 408–413.
19. *Levitt T.* The Globalization of Markets // Harvard Business Review. 1983. May. URL: <https://hbr.org/1983/05/the-globalization-of-markets> (дата обращения: 20.05.2017).
20. *Кузнецов А. В.* Институциональные монополии в международном разделении труда // США–Канада: экономика, политика, культура. 2014. № 9. С. 37–46.
21. *Кузнецов А. В.* Финансовая глобализация: политэкономический дискурс // Вопросы политической экономии. 2015. № 2. С. 58–62.
22. *Hankel W., Isaak R.* The Brave New World Economy: Global Finance Threatens Our Future. Hoboken: N. J.: John Wiley & Sons, 2011. P. 74–75.
23. *Роговский Е. А.* Кибер-Вашингтон: глобальные амбиции. М.: Международные отношения, 2014. С. 494–495.

Использованные источники и примечания

24. The Economist. 2017. January 12. URL: <http://www.economist.com/content/big-mac-index> (дата обращения: 30.03.2017).
25. Хунбин С. Война валют. М.: Русский выбор, 2015. С. 238–249.
26. Фридман Д., Краус В. Рукотворный финансовый кризис: системные риски и провал регулирования. Пер. с англ. М.: Ирисэн–Мысль, 2012. С. 173.
27. Credit Rating Controversy. Council on Foreign Relations. 2015. February 19. URL: <http://www.cfr.org/financial-crises/credit-rating-controversy/p22328> (дата обращения: 27.01.2017).
28. Credit Rating Controversy // Council on Foreign Relations. 19.02.2015. URL: <http://www.cfr.org/financial-crises/credit-rating-controversy/p22328> (дата обращения: 16.07.2017).
29. English Common Law is the most widespread legal system in the world. URL: <https://www.sweetandmaxwell.co.uk/about-us/press-releases/061108.pdf> (дата обращения: 16.07.2017).
30. UK Legal services 2015: legal excellence, internationally renowned. London: The City UK, February 2015. P. 17, 26. URL: <https://www.thecityuk.com/assets/2015/Reports-PDF/UK-Legal-Services-2015.pdf> (дата обращения: 16.07.2017).
31. Das U. S., Papaioannou M. G., Trebesch C. Sovereign Debt Restructurings 1950–2010: Literature Survey, Data and Stylized Facts // IMF Working Paper WP/12/203. 2012. August.
32. OECD. CRS by jurisdiction 2017/2018. URL: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/crs-by-jurisdiction/crs-by-jurisdiction-2018.htm> (дата обращения: 16.07.2017).
33. Doors wide open: corruption and real estate in four key markets. Transparency International. URL: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/doors_wide_open_corruption_and_real_estate_in_four_key_markets (дата обращения: 16.07.2017).
34. Соединенные Штаты как всемирный офшор. URL: <http://www.km.ru/economics/2017/05/12/ekonomika-i-finansy/803057-soedinennnye-shtaty-kak-vsemirnyi-ofshor> (дата обращения: 16.07.2017).
35. США и Великобритания призваны главными офшорами мира. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1268798> (дата обращения: 16.07.2017).
36. Кузнецов А. В. Глобальные дисбалансы и геофинансовые риски России // Экономика. Налоги. Право. 2016. № 3. С. 55.
37. Tax planning by multinational firms: firm-level evidence from a cross-country database. OECD.org. URL: <https://www.oecd.org/eco/Tax>

Использованные источники и примечания

- planning-by-multinational-firms-firm-level-evidence-from-a-cross-country-database.pdf) (дата обращения: 25.05.2017).
38. *Henry J. S.* The Price of Offshore Revisited. Tax Justice Network. 2012. July. URL: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf (дата обращения: 16.07.2017).
 39. Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. OECD. URL: <http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf> (дата обращения: 16.07.2017).
 40. *Vitali S., Glattfelder J. B., Battiston S.* The Network of Global Corporate Control // PLoS ONE. 2011. V. 6. № 10. P. 4.
 41. *Роговский Е. А.* Кибер-Вашингтон: глобальные амбиции. М.: Международные отношения, 2014. С. 218–222.
 42. Reaping the Benefits of Financial Globalization. IMF. 2007. June. P. 2. URL: <https://www.imf.org/external/np/res/docs/2007/0607.pdf> (дата обращения: 16.07.2017).
 43. The Global Financial Stability Report Statistical Appendix. IMF, April 2015. P. 3. URL: <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2015/01/pdf/statapp.pdf> (дата обращения: 16.07.2017).
 44. World Investment Report 2017. UNCTAD. 2017. P. 226.
 45. Credit Rating Controversy. Council on Foreign Relations. 19.02.2015. URL: <http://www.cfr.org/financial-crises/credit-rating-controversy/p22328> (дата обращения: 16.07.2017).
 46. *Эйхенгрин Б.* Непомерная привилегия: взлет и падение доллара. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. С. 12.
 47. *Энгдаль Ф. У.* Столетие войны: англо-американская нефтяная политика и новый мировой порядок. М., 2014. С. 222–223.
 48. *Катасонов В. Ю.* «Империализм как высшая стадия капитализма». Метаморфозы столетия (1916–2016 годы). М.: ИД «Кислород», 2016. С. 279–293.
 49. The Global Financial Centers Index 20. The Z/Yen Group, September 2016. URL: http://www.longfinance.net/images/gfci/20/GFCI20_26Sep2016.pdf (дата обращения: 16.07.2017).
 50. Offshore Financial Centers. IMF Background Paper. 23.06.2000. URL: <http://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm#table2>.
 51. *Звонова Е. А., Еришов М. В., Кузнецов А. В., Навой А. В., Пищик В. Я.* Реформирование мировой финансовой архитектуры и российский финансовый рынок / Под ред. Е. А. Звоновой. М.: Русайнс, 2016. С. 13.
 52. World Investment Report 2007. UNCTAD, 2007. P. 251; World Investment Report 2009. UNCTAD, 2009. P. 247; World Investment

- Report 2015. UNCTAD, 2015. P. A3; World Investment Report 2016. UNCTAD, 2016. P. 196. URL: <http://unctad.org>.
53. World Investment Report 2007. UNCTAD, 2007. P. 251; World Investment Report 2009. UNCTAD, 2009. P. 247; World Investment Report 2015. UNCTAD, 2015. P. A3.
54. World Investment Report 2016. UNCTAD, 2016. P. 196. URL: <http://unctad.org>.
55. Crypto Currency Market Capitalisations. URL: <https://coinmarketcap.com> (дата обращения: 22.07.2017).
56. Virtual currency schemes // European central bank. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf> (дата обращения: 16.07.2017).
57. *Катасонов В. Ю.* Цифровые финансы. Криптовалюты и электронная экономика. М.: Книжный мир, 2017. С. 64.
58. The future of financial infrastructure // World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_future_of_financial_infrastructure.pdf (дата обращения: 08.07.2017).
59. *Ларина Е., Овчинский В.* Кибервойны XXI века. О чем умолчал Эдвард Сноуден. М.: Книжный мир, 2014. С. 212, 235.
60. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 г. № 208. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41921> (дата обращения: 22.07.2017).
61. *Иришев Б. К.* Кризис евро и глобальные риски. М.: Весь мир, 2014. С. 87.
62. Federal Reserve System. Opportunities Exist to Strengthen Policies and Processes for Managing Emergency Assistance // United Nations Government Accountability Office. 2011. July. P. 206.
63. *Гидденс Э.* Неспokoйный и могущественный континент: что ждет Европу в будущем? / Пер. с англ. А. Матвеевко, М. Бенедет. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2015. С. 14–15.
64. *Stewart H.* Offshore Finance: More Than 12 tn \$ Siphoned out of Emerging Countries. The Guardian. 2016. 8 May. URL: https://www.theguardian.com/business/2016/may/08/offshore-finance-emerging-countries-russia-david-cameron-summit?CMP=Share_iOSApp_Other (дата обращения: 27.01.2017).
65. Global Shadow Banking Monitoring Report 2015. Financial Stability Board. 2015. 12 November. URL: <http://www.fsb.org/2015/11/global-shadow-banking-monitoring-report-2015> (дата обращения: 27.01.2017).

66. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. С. 12.
67. *Shiller R. J.* Finance and the Good Society. Princeton University Press, 2012.
68. *Sinn H.-W.* Casino Capitalism: How the Financial Crisis Came About and what it Needs to be Done now. Oxford University Press, 2012.
69. *Stiglitz J. E.* The Stiglitz Report. Reforming the International Monetary and Financial System in the Wake of Global Crisis. N. Y.—London: The New Press, 2011.
70. *Катасонов В. Ю.* Капитализм. История и идеология «денежной цивилизации». М.: Институт русской цивилизации, 2015.
71. *Катасонов В. Ю.* О проценте: ссудном, подсудном, безрассудном. «Денежная цивилизация» и современный кризис. М.: ИД «Кислород», 2014.
72. *Смирнов Ф. А.* Мировая финансово-экономическая архитектура. Деконструкция. М.: Буки Веди, 2015.
73. IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors. IMF. 2017. January 20. URL: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx> (дата обращения: 16.07.2017).
74. Reuters. URL: <https://news.mail.ru/economics/30032032>.
75. BIS Quarterly Review, March 2015. P. A113; *Cerutti E., Hale G. B., Minoiu C.* Financial Crises and the Composition of Cross-Border Lending. Federal Reserve Bank of San Francisco. 2014. August // Working Paper. 2014. 20. P. 2. URL: <http://www.frbsf.org/economic-research/publications/working-papers/wp2014-20.pdf> (дата обращения: 01.03.2017).
76. World Economic Outlook: Gaining Momentum? International Monetary Fund. 2017. April. P. xiii.
77. Institute of International Finance // Global Debt Monitor – January 2017. URL: <https://www.iif.com/publication/global-debt-monitor/global-debt-monitor-january-2017>.

Раздел I, глава 3

1. *Баранов А.* Рожать больше не будут? Эксперты ожидают резкий спад рождаемости в России в ближайшие годы. Материалы форума Общероссийского народного фронта (ОНФ) «За качественную и доступную медицину!» // АиФ. 2017. 6–7 сентября.
2. *Краснушкина Н.* Всемирный банк пересчитал плюсы миграции // Коммерсантъ. 2017. № 199. 25 октября. С. 2.

Использованные источники и примечания

3. *Кузнецов А.* Китай разрешил всем семьям иметь двоих детей. Политика. 29.10.2015. URL: <https://news.mail.ru/society/27576881/?frommail=1>.
4. Пока русские кричат Крым наш, Китай начал аннексию Сибири без шума и пыли. URL: <http://vlasti.net/news/214577>.
5. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=Nt66C2QrSRo>.
6. URL: <http://3rm.info/mainnews/54060-u-rossii-ukrali-sibir-i-dal-niy-vostok.html>.
7. *Ястремский А.* Политика России по обеспечению безопасности на постсоветском пространстве // WP – Мир и политика. 2018. 23 января.
8. *Матвеев О. В., Храланов А. С.* Некоторые аспекты гитайской космической деятельности: история и политика, уроки // Пилотируемые полеты в космосе. 2017. № 1 (22). С. 126.
9. *Воробьев А.* Российско-китайский самолет должен превзойти Airbus и Boeing. Ради этого стороны намерены вложить 20 млрд \$ // Ведомости. 2016.12.18; *Якунина А.* «Роснефтегаз» профинансирует строительство российско-китайского самолета. 2017.12.23. URL: <http://www.rbc.ru/business/23/12/2016/585d255c9a79478d68-3d040d?from=newsfeed>.
10. В Приморье сборка грузовых автомобилей FAW будет осуществляться на площадях «Техцентра Сумотори». Приморье. Золотой рог. 2016.12.09. Инвесторы из КНР планируют создать в Приморье металлургический кластер ценой 5 млрд \$. Информационно-аналитическое агентство «Восток России». 20.12.2017.
11. *Дзядко Т.* Китайцы войдут в капитал крупнейшей в России нефтехимической компании. URL: <http://rbc.ru/business>. 2015.03.09.
12. Агрохолдинги Дальнего Востока накормят мясом и россиян и китайцев. 2016.01.06. URL: <http://vladivostok.meatinfo.ru>.
13. Китай покупает Россию. «Поднебесная» взяла очередные 426 тысяч га приграничной российской территории. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=4oXbCZtrSyw>; <http://www.youtube.com/watch?v=476Pq27mv0w>.
14. *Топалов А.* Сибирь вырубает по заказу Китая. Ущерб от незаконной вырубки леса превысил 11 млрд рублей в 2016 г. 2017.05.10.
15. *Плюхин Д.* Приграничные леса сданы в аренду китайцам на полвека. 13 июня 2013 года. URL: <http://zabmedia.ru/?page=news&text=57815>.

16. В Благовещенске началось строительство моста через Амур в китайский Хэйхэ // Общество. 2016.24.12; Китай достроил свою часть железнодорожного моста в Россию. Дыхание Китая // Российская газета. Международное радио Китая. № 247 (7710). 2018. 2 ноября. С. 21.
17. *Зайончковская Ж.* Ученые: китайцы могут стать вторым по численности народом в России к 2050 году. Материалы международной конференции «Миграционные процессы» в Северо-Кавказском федеральном университете (Ставрополь).
18. Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик. № 17. Отдел 2. 1935 г. ст. 138 // Действующее международное право. Т. 1.
19. URL: <http://www.china.org.cn/english/features/CPR/168820.htm> (дата обращения: 23.06.2018).
20. URL: <https://thebarentsobserver.com/ru/arktika/2017/08/kitayskiy-ledokol-rabotaet-v-centralnoy-arktike> (дата обращения: 23.06.2018).
21. URL: <https://akerarctic.fi/en/news/aker-arctic-designed-new-chinese-polar-research-vessel> (дата обращения: 23.06.2018).
22. URL: <https://thediplomat.com/2018/06/what-does-chinas-fifth-research-station-mean-for-antarctic-governance> (дата обращения: 13.07.2018).
23. URL: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm (дата обращения: 14.08.2018).
24. *Чень Чень.* Российско-китайское сотрудничество в Арктике: возможности и вызовы // Россия-Китай: развитие регионального сотрудничества в XXI веке: Сборник статей XV Международной научно-практической конференции / Отв. ред. Ц. С. Дондоков. Чита, 2017. С. 127–133.
25. *Гусевская Н. Ю., Муромова Ю. В.* Российско-китайское сотрудничество в Арктике: возможности и вызовы // Россия–Китай: развитие регионального сотрудничества в XXI веке: Сборник статей XV Международной научно-практической конференции / Отв. ред. Ц. С. Дондоков. Чита, 2017. С. 20–27.
26. URL: <https://ru.arctic.ru/international/20170330/587684.html> (дата обращения: 20.08.2018).
27. *Бахвалов Т.* Раздвигая границы. Китайцы и россияне голосуют за смягчение визового режима между двумя странами. Дыхание Китая. Российская газета // Международное радио Китая. № 247 (7710). 2018. 2 ноября. С. 15.

28. URL: <http://regnum.ru/news/economy/1934986.html>.
29. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.: Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/konceptiya/konceptiya25.html>.

Раздел II, глава 8

1. *Бадин А.* Трансформация системы государственного управления: вызовы и решений // Выступление на Международном симпозиуме «Проектный Олимп – 2017» URL: <https://pm.center/upload/iblock/529/Внедрение%20проектного%20управления%20в%20госсекторе%20-%20Андрей%20Бадин%20-%20Проектный%20Олимп%202017.pdf>.
2. *Денисенко И. Ф.* Принятие и исполнение государственных решений: Учеб. пособие. Ростов н/Д, 2918.
3. *Мироненко Н. В., Леонова О. В., Балашов А. Н.* и др. Проектное управление: проблемы и особенности внедрения в государственном секторе: научная монография. Орел: Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС, 2017.
4. Методические указания по разработке национальных проектов (программ). URL: <http://static.government.ru/media/files/Pxh1N8-ADDbq7ZvMMWcafVEd3McQVTRj5.pdf>.
5. *Аксенова О. В.* Модели управления в России и на Западе: риски и перспективы развития: Россия реформирующаяся: ежегодник: Вып. 16 / Отв. ред. М. К. Горшкова. М.: Новый хронограф, 2018. С. 348–372. doi: 10.19181/ezheg.2018.15.
6. *Заверский С. М., Киселева Е. С., Кононова В. Ю., Плеханов Д. А., Чуркина Н. М.* Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России // Вестник ИЭ РАН. 2016. № 2. С. 22–40.
7. Стандарты по компетенциям в области управления проектами. Консалтинговая компания iTeam. URL: https://iteam.ru/publications/project/section_39/article_4548.
8. *Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Талапина Э. В., Тихомиров Ю. А.* Анализ возможностей учета требований ОЭСР к качеству государственного управления в целях развития правового регулирования российского государственного управления. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2018.

9. *Беляев И. И., Булавин А. В.* Основы стратегирования в области национальной безопасности. Новый подход к сравнительному анализу: монография. М.: Кнорус, 2018.
10. *Харченко К. В.* Проектное управление в государственных и муниципальных органах и учреждениях: Учеб. пособие. М.: Дело, 2018.
11. *Болтинова О. В.* «Планирование» в проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3 (88). С. 28–34. doi: 10.17803/1994-1471.2018.88.3.028-034.
12. *Райзберг Б. А.* Целевые программы в системе государственного управления экономикой. 2-е изд. М.: НИЦ Инфра-М, 2016.
13. *Лапыгин Ю. Н.* Проектный подход к управлению // Ученые записки филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (г. Владимир). 2018. № 2 (26). С. 34–43.
14. *Билев О.* Вызовы внедрения проектного управления в госсекторе // Выступление на Конгрессе IPMA-2017. URL: <https://pm.center/upload/iblock/706/Система%20компетенций%20проектного%20управления%20в%20госсекторе%20-%20Олег%20Билев%20-%20Конгресс%20IPMA%202017.pdf>.
15. *Пляскина Н. И., Харитонова В. Н.* Трансформация методологических подходов и модельного аппарата системы стратегического планирования и управления // Мир экономики и управления. 2017. Т. 17. № 4. doi: 10.25205/2542-0429-2017-17-4-22-38.
16. *Ванюшкин А. С.* Структурирование механизмов запуска проектной экономики в России // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Экономика и управление. Т. 3 (69). 2017. № 1. С. 39–51.
17. *Балакина Г. Ф.* Возможности применения проектного подхода в управлении регионом // Матер. 2-й Межд. науч.-прак. конф. «Региональная экономика: технологии, экономика, экология и инфраструктура». Кызыл: Из-во ФГБУН «Тувинский институт комплексного освоения природных ресурсов Сибирского отделения Российской академии наук», 2017. С. 32–37.
18. *Берман С. С., Воробьев А. А.* Стратегическое государственное управление: Учеб. пособие. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2018.
19. *Цуркан М. В.* Понятие «проектные компетенции» в контексте внедрения проектного подхода в систему государственного управления // Вестник ТвГУ. Сер. «Экономика и управление». 2018. № 1. С. 62–74.

Использованные источники и примечания

20. *Дмитриев К., Филимонов А.* Компетентность и компетенции. Российская ассоциация управления проектами. URL: <http://www.sovnet.ru/library/publications/2792>.
21. ГОСТ Р ИСО 21500:2014 «Руководство по проектному менеджменту».
22. *Седлмайер М.* Профессиональная компетентность в области управления портфелями проектов и программ // Управление проектами и программами. 2017. № 3. С. 188–201.
23. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2016.
24. *Колесников Е. В., Плотникова И. Н.* Конституционные проблемы организации государственной власти в зарубежных странах: учебное пособие для магистрантов. ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ-ВО «Саратовская государственная юридическая академии», 2017.
25. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2013
26. *Автономов А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2012.
27. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 2011.
28. *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е.* Теория современной конституции. М., 2005.
29. Примирение через силу. Белый дом представил новую стратегию национальной безопасности США. URL: <https://rg.ru/2017/12/18/belyj-dom-predstavil-novuiu-strategiiu-nacionalnoj-bezopasnosti-ssha.html> (дата обращения: 01.04.2018).
31. National Security Strategy of the United States of America December 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-1.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
32. PUBLIC LAW 111-352 – JAN. 2011. 4. GPRA MODERNIZATION ACT OF 2010. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ-352/pdf/PLAW-111publ352.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
33. *Данилов С. Ю.* Административное право зарубежных стран. М.: Спарк, 2002.
34. National Planning Policy Framework. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf (дата обращения: 01.04.2018).
35. *Денежкина Е.* Бирмингемский Университет, Великобритания, Инновационная политика государства и стратегическое раз-

Использованные источники и примечания

- витие городов условиях кризиса: опыт Великобритании. URL: https://www.google.ru/search?newwindow=1&safe=off&ei=bM_hWp_3C4aRmwX8z4FQ&q (дата обращения: 01.04.2018).
36. Policies. URL: <https://www.gov.uk/government/policies> (дата обращения: 01.04.2018).
 37. Planning practice guidance. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/planning-practice-guidance> (дата обращения: 01.04.2018).
 38. Финансово-управленческие технологии формирования бюджета в зарубежных странах. URL: http://studbooks.net/72341/ekonomika/perspektivnoe_byudzhetnoe_planirovanie_mirovoy_praktike (дата обращения: 01.04.2018).
 39. Agencies under the PMO. URL: <http://www.pmo.gov.sg/about-us> (дата обращения: 01.04.2018).
 40. CENTRE FOR STRATEGIC FUTURES, Mission URL: <https://www.csf.gov.sg/about-us> (дата обращения: 01.04.2018).
 41. Foresight 2017. URL: <https://www.strategygroup.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/foresight-2017.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
 42. Singapore Government Directory.
 43. Advanced Manufacturing and Engineering Innovative, Competitive Economy RIE2020 Plan Advanced Manufacturing and Engineering. URL: <https://www.nrf.gov.sg/rie2020/advanced-manufacturing-and-engineering> (дата обращения: 01.04.2018).
 44. About the Future Economy Council. URL: <https://www.gov.sg/microsites/future-economy/about-us/about-the-future-economy-council> (дата обращения: 01.04.2018).
 45. About EDB. URL: <https://www.edb.gov.sg/en/about-edb/who-we-are.html> (дата обращения: 01.04.2018).
 46. Commissariat-General for Strategy and Foresight / France Stratégie (CGSP). URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/organisations/commissariat-general-strategy-and-foresight-france-strat%C3%A9gie-cgsp> (дата обращения: 01.04.2018).
 47. Sustainable Development IMPRIMER Public policies' key documents (2012–2016). URL: <http://www.gouvernement.fr/en/sustainable-development> (дата обращения: 01.04.2018)
 48. Черноуцан Е. М. Новый курс промышленной и инновационной политики Франции: основные направления и приоритеты. *Economie, Finanțe, Politici Sociale, Demografie, Statistică și Econometrie*, Ediția a IV-a. 2014. № 1. P. 34–35.

Использованные источники и примечания

49. Strategic Planning and Implementation Success in Public Service Organizations: Evidence from Canada. URL: https://www.researchgate.net/publication/281116971_Strategic_Planning_and_Implementation_Success_in_Public_Service_Organizations_Evidence_from_Canada (дата обращения: 01.04.2018).
50. *Абашев Д. А.* Децентрализованная система стратегического планирования как пример вовлечения общества в процесс планирования и управления: опыт Канады. URL: <http://uecs.ru/uecs-100-1002017/item/4470-2017-06-27-06-33-27> (дата обращения: 01.04.2018).
51. Ministers and Parliamentary Secretaries. URL: <https://www.canada.ca/en/government/ministers.html> (дата обращения: 01.04.2018).
52. Departments and agencies. URL: <https://www.canada.ca/en/government/dept.html> (дата обращения: 01.04.2018).
53. Who we are. Our mission. URL: <https://edac.ca> (дата обращения: 01.04.2018).
54. Planned Expenditure by Program and by Organization (2017–18 to 2019–20). URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/reports-plans-priorities/planned-expenditure-program-organization-2017-2018.html> (дата обращения: 01.04.2018).
55. Planned performance information by Program and by Organization (2017–18). URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/reports-plans-priorities/2017-18-planned-performance-information-program-organization.html> (дата обращения: 01.04.2018).
56. Переход на решающую роль рынка в распределении ресурсов придаст новый импульс развитию китайской экономики. URL: <http://russian.people.com.cn/31521/8458086.html> (дата обращения: 01.04.2018).
57. План Китая на ближайшие 30 лет. URL: <https://inosmi.ru/politic/20171123/240796471.html> (дата обращения 01.04.2018).
58. *Муратшина К. Г.* Китай-2050 специфика формирования стратегии. URL: <https://journals.urfu.ru/index.php/Izvestia3/article/view/448> (дата обращения: 01.04.2018).
59. Китай утвердил 13-й пятилетний план экономического развития. URL: <https://korrespondent.net/business/economics/3646926-kytai-utverdyl-13-y-piatyletnyi-plan-ekonomycheskoho-razvytyia> (дата обращения 01.04.2018).

Использованные источники и примечания

60. The 13th five-year plan for economic and social development of the People's Republic of China 2016–2020. URL: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
61. Australian Strategic Policy Institute. URL: <https://www.aspi.org.au/> (дата обращения: 01.04.2018).
62. Transport and infrastructure council strategic work programme. URL: http://transportinfrastructurecouncil.gov.au/publications/files/Council_Strategic_Work_Programme.pdf (дата обращения: 01.04.2018).
63. Strategic Plan 2016–20. URL: <https://industry.gov.au/AboutUs/CorporatePublications/Documents/Department-of-Industry-Innovation-and-Science-Strategic-Plan-2016-20.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
64. Western Australia 1850–2050. URL: https://www.planning.wa.gov.au/dop_pub_pdf/State_Planning_Strategy_2050.pdf (дата обращения: 01.04.2018).
65. Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development. URL: https://m.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/perspektives-for-germany-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (дата обращения: 01.04.2018).
66. Challenges and Actions in Economic/Industrial Policies. URL: <http://www.meti.go.jp/english/aboutmeti/policy/fy2012/fy2012policies.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
67. Cool Japan Strategy. URL: http://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/creative_industries/pdf/120116_01a.pdf (дата обращения: 01.04.2018).
68. Национальная программа научно-технологического развития Японии на период 2016–2021 гг. URL: http://json.tv/ict_telecom_analytics_view/super-society-50-natsionalnaya-nauchno-tehnologicheskaya-strategiya-yaponii-20170907022301 (дата обращения: 01.04.2018).
69. Japan Revitalization Strategy. URL: <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunEN.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
70. Two Decades of Stalled Reform Why the Government's Growth Strategies All Look the Same. URL: <http://www.tokyofoundation.org/en/articles/2017/two-decades-of-stalled-reform> (дата обращения: 01.04.2018).
71. Revision of Japan Revitalization Strategy. 10 Key Reforms. URL: <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/10challenge02shousaiEN.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).

72. Japan Vision 2050, Principles of Strategic Science and Technology Policy Toward 2020. URL: <http://www.scj.go.jp/en/vision2050.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
73. The Korean National Strategy for Sustainable Development. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1394backgroundReport.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
74. Treasury Strategic Plan 2018–2022. URL: https://www.treasury.gov/about/budget-performance/strategic-plan/Documents/2018-2022_Treasury_Strategic_Plan_web.pdf (дата обращения: 01.04.2018).
75. Быдтаева Э. Е. Зарубежный опыт стратегического планирования регионального экономического развития. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/zarubezhnyy-opyt-postroeniya-sistemy-byudzhetrovaniya-orientirovannogo-na-rezultat> (дата обращения: 01.04.2018).
76. Next Steps Initiative. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/case%20study%20next%20steps.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
77. Исраилов К. Е. Мировой опыт развития инструментария результативного бюджетирования. URL: <http://ecsosman.hse.ru/data/2011/03/11/1214896734/58.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
78. Бюджет Сингапура 2017 года выпущен под лозунгом «Двигаемся вперед вместе». URL: <https://offshorewealth.info/offshore-jurisdictions/singapore-budget-moving-forward-together> (дата обращения: 01.04.2018).
79. Государственные программы поддержки стартапа в Сингапуре. URL: <https://www.start-business-in-singapore.com/blog/podderzhka-startapa-v-singapore.html> (дата обращения: 01.04.2018).
80. Стартапы Сингапура обогнали Силиконовую долину в глобальном рейтинге талантов. URL: <https://www.start-business-in-singapore.com/blog/startapy-singapura.html> (дата обращения: 01.04.2018).
81. URL: https://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2018/BudgetSpeech/RevenueExpenditure/RevenueExpenditureEstimates (дата обращения: 01.04.2018).
82. Пакт стабильности и роста (ПСР, 1997). URL: http://economic-definition.com/Pan_European_institutions/Pakt_stabil_nosti_i_rosta_Stability_and_Growth_Pact__eto.html (дата обращения: 01.04.2018).
83. Бюджет и бюджетная система. Франция. URL: <https://studme.org/67583/finansy/frantsiya> (дата обращения: 01.04.2018).

Использованные источники и примечания

84. French fab: как правительство Франции продвигает «индустрию инноваций». URL: <http://www.inno-mir.ru/france/474-french-fab-q-q> (дата обращения: 01.04.2018).
85. Государственное финансирование стратегических робототехнических проектов. URL: <http://www.robogeek.ru/analitika/gosudarstvennoe-finansirovanie-strategicheskikh-robototekhnicheskikh-proektov> (дата обращения: 01.04.2018).
86. Долгосрочные целевые программы в США и Канаде: модели планирования и особенности структуры. URL: http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2015/1/statyi_2015_1/05_tischenko.pdf (дата обращения: 01.04.2018).
87. Программный бюджет Канады. URL: <http://info.minfin.ru/files/ГП/Мировой%20опыт/Программный%20бюджет%20Канады.pdf> (дата обращения: 25.01.2019).
88. Планирование экономики в Китае. URL: <http://voprosik.net/planirovanie-ekonomiki-v-kitae> (дата обращения: 01.04.2018).
89. Китайский опыт макроэкономического планирования и возможности его использования в Российской Федерации. URL: <http://nauka-rastudent.ru/27/3288> (дата обращения: 01.04.2018).
90. Новые меры и правила способствуют притоку иностранного капитала в Китай. URL: <http://russian.cri.cn/economy/weekly/356/20170911/25671.html> (дата обращения: 01.04.2018).
91. Сунь Линь Бюджетирование, ориентированное на результат: опыт Китая. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/byudzhetrovanie-orientirovannoe-na-rezultat-opyt-kitaya> (дата обращения: 01.04.2018).
92. 2015 Intergenerational Report, Электронный ресурс URL: <https://treasury.gov.au/publication/2015-intergenerational-report> (дата обращения: 01.04.2018).
93. Зарубежный опыт долгосрочного бюджетного прогнозирования. URL: <http://bujet.ru/article/242715.php> (дата обращения: 01.04.2018).
94. Международный опыт оценки результативности долгосрочных бюджетных программ на федеральном, региональном и муниципальном уровне. URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/wraper/1852.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
95. Зарубежный опыт долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования. URL: https://sdo.ivanovo.ac.ru/pluginfile.php/19451/mod_resource/content/1/Тема%2010.pdf (дата обращения: 25.01.2019).

Использованные источники и примечания

96. Зарубежный опыт долгосрочного бюджетного планирования и прогнозирования. URL: http://law-journal.ru/files/pdf/201201/201201_227.pdf (дата обращения: 01.04.2018).
97. Council on Economic and Fiscal Policy. URL: http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/index_en.html (дата обращения: 01.04.2018).
98. Japan Investment Council. URL: https://japan.kantei.go.jp/policy/index/investment/members_e.html (дата обращения: 01.04.2018).
99. Информационно-аналитические материалы Государственной Думы, Бюджетный процесс в развитых странах. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4546/15523> (дата обращения: 01.04.2018).
100. The Untold Stories of Malaysia's Transformation. URL: <http://www.pemandu.gov.my>.
101. *Степанов В. Г.* Статистика. Ч. I. Глоссарий: Учебный курс.
102. Economic Transformation Programme: A Roadmap For Malaysia / ETP Roadmap. 2017. P. 23.
103. URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.
104. *George Justine.* Growth and Development. Inclusive Growth: What went wrong with Development? St Paul's College, Kalamassery, 2011. URL: https://mpira.ub.uni-muenchen.de/33182/1/MPRA_paper_33182.pdf.
105. Население ЕС на начало 2010 г. насчитывало 503,2 млн чел.; на начало 2017 г. – 511,5 млн чел. (Eurostat. Population change Demographic balance and crude rates at national level [demo_gind]). URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_gind&lang=en (дата обращения: 24.04.2018).
106. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/the_european_semester/index_en.htm.
107. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.
108. URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/528745/IPOL-ECON_NT%282014%29528745_EN.pdf.
109. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/medium-term-budgetary-objectives-mtos_en.
110. В настоящее время под эту процедуру попадает 11 государств – членов ЕС (в 2011 г. – 24).

111. Официальный сайт Европейского фонда финансовой стабильности. URL: <https://www.esm.europa.eu>.
112. Официальный сайт Европейской комиссии. URL: <http://ec.europa.eu>.
113. Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития. URL: <http://www.oecd.org>.
114. *Авдеева Е. С.* Стратегические приоритеты развития макроуровня Российской Федерации // Вестник Саратовского гос. социально-экономического ун-та. 2012. № 3. С. 9–12.
115. *Климанов В. В.* Бюджетные основы государственного управления. М.: ИРОФ, 2014.
116. *Лексин В. Н., Швецов А. Н.* Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становление федерализма и местного самоуправления. М.: Ленанд, 2012.
117. *Балацкий Е.* Взаимосвязь экономики и управления: преодоление когнитивного разрыва // Общество и экономика. 2012. № 12. С. 131–153.
118. *Федорищев В. А., Воронин В. В., Гайнулин Д. Г.* Структура системы документов стратегического планирования Российской Федерации // Научные труды Вольного экономического общества России. 2016. Т. 197. С. 37–53.
119. *Сильвестров С. Н., Побываев С. А., Котова Н. Е., Лапенкова Н. В., Смирнов В. В.* Подход к выявлению угроз и оценке состояния экономической безопасности.
120. *Андрианова И. Д.* Зарубежный опыт стратегического планирования // Современные тенденции развития науки и технологий. 2015. № 4–5. С. 10–11.
121. *Заверский С. М., Киселева Е. С., Кононова В. Ю., Плеханов Д. А., Чуркина Н. М.* Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2016. № 2. С. 22–40.
122. URL: https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/84130/7/MPPA_paper_84130.pdf.
123. URL: <http://council.gov.ru/media/files/vMG1PAVd78j4id63PKgr-beAN7Z1dAk7U.pdf>.
124. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3182205>.
125. *Виханский О. С., Заверский С. М., Кононова В. Ю.* и др. Сценарии развития Восточной Сибири и российского Дальнего Востока

Использованные источники и примечания

- в контексте политической и экономической динамики Азиатско-Тихоокеанского региона до 2030 года: Аналитический доклад / Под ред. А. Кокошина. М., 2011.
126. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70684666/#ixzz4YicJ97yG> (дата обращения: 14.02.2017).
 127. *Селиванов А. И.* Философско-методологические основания моделирования при решении прикладных экономических задач (на примере экономической безопасности) // Микроэкономика. 2017. № 6. С. 101–106.
 128. *Ансофф И.* Стратегический менеджмент. Классическое издание. СПб., 2009.
 129. *Бабина О. И.* Стратегическое планирование на мезоуровне: генезис, принципы, проблемы и методы // Сибирский журнал науки и технологий. 2017. Т. 18. № 4. С. 958–967.
 130. *Селиверстов В. Е.* Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты: Дис. ... д-ра экон. наук. Новосибирск, 2011.
 131. *Смирнова О. О.* Концептуальные основы формирования системы стратегического планирования регионального развития Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2012.
 132. *Зеленцова С. Ю., Кирьянчук В. Е., Крупко А. Э.* Многомерное адаптивно-имитационное моделирование в системе прогнозирования социально-экономического развития // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер. Экономика и управление. 2006. № 1. С. 148–154.
 133. *Хабибулин А. Г., Селиванов А. И.* Стратегическая безопасность российского государства: политико-правовое исследование. М.: Формула права, 2011. С. 146–147.
 134. *Гавва Р. В., Райзберг Б. А.* Методология и организация разработки и управления реализацией государственных социально-экономических программ: учебное пособие для студентов и аспирантов образовательных организаций высшего образования гуманитарно-экономического профиля М.: Изд-во Моск. психолого-социального ун-та, 2017.
 135. *Цыбатов В. А.* Стратегирование регионального развития: методы, модели, информационные технологии // Региональная экономика: теория и практика. 2015. Т. 13. Вып. 27. С. 38.
 136. *Симонов К. В.* Политический анализ. М., 2002.

137. Булатов А. Российская экономическая модель и перспективы модернизации // Международные процессы. 2016. Т. 14. № 4. С. 6–21.
138. Авдеев Д. А. Монократизм отечественного государственного управления // Известия Алтайского гос. ун-та. 2017. № 6 (98). С. 27–33.
139. Бурак П. И., Ростанец В. Г., Топилин А. В. Межрегиональные и межмуниципальные связи в экономике Российской Федерации: перспективы развития и пути координации: монография. М.: Научный консультант, 2017. С. 32–46.
140. Виниченко В. А. «Баланс взаимодействия» – об особенностях эффективности функционирования регионов России // Вестник НГИЭИ. 2017. № 11 (78). С. 101–110.
141. Швец И. Ю., Швец Ю. Ю. Управление пространственным развитием региона. М.: Онто-Принт, 2016.
142. Беломестнов В. Г. К вопросу о формировании региональной стратегии социально-экономического развития в условиях становления новой экономической политики (на примере Республики Бурятия) // Проблемы соврем. экономики. 2017. № 1 (61).
143. Лаврентьев А. С., Криничанский К. В. Анализ структурирования в региональных стратегиях проблем социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2017. № 14 (410). Экономические науки. Вып. 59. С. 25–32.
144. Синев Р. С. Государство как бизнес-модель. Особенности ценностного предложения // Социально-экономические аспекты развития современного общества: Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 6 / Под. ред. С. В. Демидова. Рязань: РИПД «ПервопечатникЪ», 2017. С. 221–227.
145. Матвеева Л. Г., Лачин Ю. В. Концепция регионального стратегирования в условиях «новой нормальности» // III-й международный политэкономический конгресс, VI-я между. науч.-прак. конф. «Россия в глобальной экономике: вызовы и институты развития». 26–28 мая 2016 г. Ростов-на-Дону. С. 77–83.
146. Козлов Ю. М. Координация в управлении народным хозяйством СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1976.
147. Козлов Ю. М. Административное право: Учебник. М.: Юристь, 1999.
148. Мильнер Б. З. Теория организации: Учебник. 7-е изд. М.: Инфра-М, 2010.

149. *Трофимова Л. А.* Методы принятия управленческих решений: Учеб. пособие. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2012.
150. *Лытнева Н. А., Руднева Н. Г.* Классификация, виды и принципы анализа государственного управления // Научные записки. Орел ГИЭТ. 2017. № 6 (24). С. 21–26.
151. *Комиссарова М. А.* Процессная модель системы стратегического управления угледобывающими предприятиями // Terra Economicus. 2012. Т. 10. № 1 (2). С. 98–102.
152. *Курский В. А., Чачина Е. Б.* Методологический подход к развитию предприятия как циклическому процессу преобразования его внутренних возможностей // Известия тульского гос. ун-та. Сер. «Экономические и юридические науки». 2017. Вып. 4. Ч. 1. С. 67–76.
153. *Поляков В. Г.* Стратегическое планирование социально-экономического развития региона. Проблемы методологии и практический опыт регионального стратегического планирования // Российское предпринимательство. 2010. № 11 (2). С. 131–135.
154. Межотраслевой баланс производства и распределения продукции в народном хозяйстве. М.: Изд-во АН СССР, 1962.
155. *Гатаулин А. М.* Межотраслевой баланс (Учебное пособие для студентов отделения экономической кибернетики). М., 1974.
156. Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования / Отв. ред. С. Ю. Глазьев, Ю. В. Яковец. М.: Изд-во ГУУ, 2008.
157. *Кононенко П. И.* Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной системой. Обобщение и практические рекомендации. М., 2003.
158. *Кузык Б. Н., Кушлин В. И., Яковец Ю. В.* Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник. М.: Экономика, 2011.
159. *Поспелов Г. С., Ириков В. А.* Программно-целевое планирование и управление. М.: Советское радио, 1976.
160. *Чмышенко Е. В.* Стратегическое планирование как фактор регионального развития // Вестник Оренбургского гос. ун-та. 2010. № 1 (107). С. 77–82.
161. *Иванов И. Д.* Европа регионов. М.: Международные отношения, 1998.
162. *Буров М. П.* региональная экономика и управление. М.: Наука–Бизнес-Паритет, 2014. С. 132.

Использованные источники и примечания

163. *Бурак П. И., Ростанец В. Г., Топилин А. В.* Инфраструктура межрегионального экономического сотрудничества и императивы инновационного развития. М.: Экономика, 2009.
164. *Швец И. Ю., Швец Ю. Ю.* Управление пространственным развитием региона. М.: Онто-Принт, 2016. С. 220–227.
165. *Побываев С. А., Селиванов А. И., Трошин Д. В.* Трансформация парадигмы и институтов государственного управления как инструмент детеневизации национальной экономики // Экономика. Налоги. Право. № 2. 2017. С. 44–50.
166. URL: <http://www.5-55.ru/ITIL/10processes.php>; Свободный ITIL. http://wikiitil.ru/books/2015_Free_ITIL.pdf.
167. URL: <https://econ.wikireading.ru/44173>; <https://uchebnik.online/tehnologii-biznese-informatsionnyie/standartyi-itil-itsm-27265.html>.
168. *Аристархова М. К.* Методика оценки эффективности исполнения государственного заказа // Известия Уральского гос. эконом. ун-та. Екатеринбург, 2017. № 1 (69). С. 47–62.
169. *Еремин В. В.* Влияние ценового фактора на динамику взаимодействия мультипликатора и акселератора инвестиций // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. 2016. № 2 (66). С 8–14.
170. *Еремин В. В.* Математический анализ мультипликатора автономных расходов в статике и динамике. Уфа: Аэтерна, 2015.

Раздел III

1. ГОСТ Р 54598.1-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент организации. Руководство по обеспечению устойчивого развития (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 07.12.2011 № 732-ст).
2. ГОСТ Р ИСО 26000-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. Руководство по социальной ответственности (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 29.11.2012 № 1611-ст).
3. Распоряжение Правительства РФ от 05.05.2017 № 876-р «Об утверждении Концепции развития публичной нефинансовой отчетности и плана мероприятий по ее реализации».
4. Руководство по отчетности в области устойчивого развития G4 // QRZ: Сайт Глобальной Инициативы по отчетности. URL: <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Russian-G4-Part-One.pdf>.

Использованные источники и примечания

5. Информация Минфина России № ПЗ-9/2012 «О раскрытии информации о рисках хозяйственной деятельности организации в годовой бухгалтерской отчетности».
6. *Прокопов Ф., Феоктистова Е.* и др. Базовые индикаторы результативности. Рекомендации по использованию в практике управления и корпоративной нефинансовой отчетности / Под общей ред. А. Шохина. М.: РСПП, 2008.
7. *Бариленко В. И., Бердников В. В., Ефимова О. В., Булыга Р. П.* Основы бизнес-анализа: учебное пособие / Под ред. В. И. Бариленко. М., 2014.
8. *Басова М. М.* Содержательный анализ нефинансовой отчетности российских компаний в области устойчивого развития // Вестник СамГУПС. 2016. № 4 (34). С. 52–56.
9. *Батырова Н. С.* Информационно-аналитическое обеспечение стратегии устойчивого развития компании // Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М.: Финансовый ун-т при Правительстве РФ, 2015.
10. *Батырова Н. С.* Роль сбалансированной системы показателей в управлении стратегией устойчивого развития компании // Аудит и финансовый анализ. 2014. № 5. С. 275–278.
11. *Ефимова О. В.* Анализ устойчивого развития компании: стейкхолдерский подход // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 45 (348). С. 41–51.
12. *Ефимова О. В.* Построение системы показателей для оценки и мониторинга устойчивого развития хозяйствующих субъектов // Инновационное развитие экономики. 2014. № 4 (21). С. 42–46.
13. *Ефимова О. В.* Разработка аналитического обеспечения стратегии // Аудит и финансовый анализ. 2014. № 3. С. 303–308.
14. *Бариленко В. И., Ефимова О. В., Сергеева Г. В., Никифорова Е. В.* и др. Информационно-аналитическое обеспечение устойчивого развития экономических субъектов / Под ред. проф. О. В. Ефимовой. М.: Русайнс, 2015.
15. *Коновалова Л. Н., Корсаков М. И., Якимец В. Н.* Управление социальными программами компании. Ассоциация менеджеров, 2003.
16. *Лень В. С., Гливенко В. В.* Социальная политика предприятия: показатели и отчетность // International academy journal – Web of Scholar. 2017. № 2 (11). March. P. 14–20.
17. *Никифорова Е. В.* Формирование и раскрытие информации об устойчивом развитии компании // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10. № 2. С. 113–123.

18. *Никифорова Е. В., Шнайдер О. В.* Отчетность об устойчивом развитии экономического субъекта: принципы, этапы подготовки // Вопросы региональной экономики. 2015. № 4 (25). С. 161–166.
18. *Перцева Е. Ю.* Реализация концепции устойчивого развития компании на основе проектно-портфельной методологии // Дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05. М.: ВШЭ, 2013.
19. *Петрова-Савченко А. А.* Оценка эффектов корпоративной социальной деятельности: Дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05. СПб.: Санкт-Петербургский гос. ун-т, 2017.
20. *Пикалова Т. А.* Управление операционной деятельностью горной компании на основе концепции корпоративного устойчивого развития: Дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05. Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», 2014.
21. *Салимова Т. А., Гудкова Д. Д.* Инструментарий оценки устойчивого развития организации // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2017. Т. 10. № 5. С. 151–156.
22. *Феоктистова Е. Н., Копылова Г. А., Озерянская М. Н., Москвина М. В., Хофманн Н. И., Пуртова Д. Р.* Российский бизнес и Цели устойчивого развития. Сборник корпоративных практик. М.: РСПП, 2018.
23. *Феоктистова Е. Н., Аленичева Л. В., Долгих Е. И., Копылова Г. А., Озерянская М. Н., Хонякова Н. В.* Аналитический обзор корпоративных нефинансовых отчетов: 2015–2016 годы выпуска. М.: РСПП, 2017.
24. *Харин А. Г., Гареев Т. Р.* Стейкхолдерский подход в управлении организациями: перспективы применения теоретико-игровых моделей // Terra Economicus. 2014. Т. 12. № 4. С. 107.
25. *Хоружий Л. И.* Conceptual guidelines for generating public non-financial reporting in the integrated reporting system // Вестник ИПБ. 2017. № 4.
26. *Baron D. P.* Business and Its Environment. N. J.: Prentice Hall, 2003.
27. *Lawrence A., Weber J.* Business and Society: Stakeholders, Ethics, Public Policy. Boston: McGraw-Hill Irwin, 2008. P. 136.
28. URL: http://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2014/04/13-12-08-THE-INTERNATIONAL-IR-FRAMEWORK.docx_en-US_ru-RU.pdf.
29. URL: <http://interfax-era.ru/reitingi-predpriyatii>.
30. URL: <http://ratesustainability.org>.
31. URL: <http://www.corporateknights.com> (Методология Global 100).
32. URL: <http://www.rspp.ru>.

33. Инструкция по заполнению анкеты // Интерфакс-ЭРА. <https://interfax-era.ru/predpriyatiya/instrukciya>.
34. Оценка эффективности предприятий // Интерфакс-ЭРА. <https://interfax-era.ru/metodologiya/otsenka-predpriyatii#part5>.
35. Рейтинг фундаментальной эффективности 150 крупнейших компаний в реальном секторе России за 2017 год // Интерфакс-Эра. URL: <https://interfax-era.ru/reitingi/2017/fundamentalnaya-effektivnost-realnogo-sektora-rossii>.

Раздел IV, глава 3

1. Анализ актуальных и прогнозных проблем развития Евразийского экономического союза (по материалам Международной научно-практической конференции) // Деньги и кредит. 2015. № 10. С. 48–57.
2. *Акопов С. Э.* Инвестиционный процесс в рамках евразийской интеграции // Мировая экономика и международные экономические отношения. 2012. № 3 (88). С. 203–208.
3. *Долгов С. И., Савинов Ю. А.* Глобализация и экономический рост глазами европейского экономиста // Внешнеэкономический вестник. № 9. 2014. С. 4–20.
4. *Глазьев С.* Мировой экономический кризис как процесс смены технологических укладов // Вопросы экономики. № 3. 2009. С. 26–38.
4. *Караева И. В.* Социальные аспекты новой стратегии экономической безопасности России // Стратегия экономической безопасности России: новые ориентиры развития: Сборник научных трудов I научно-практической конференции «Сенчаговские чтения» ученых, специалистов, преподавателей вузов, аспирантов (г. Москва, Институт экономики РАН, 14 марта 2017 г.). М.: Институт экономики РАН, 2017. С. 45.
4. *Кашин В. А., Абрамов М. Д.* Промышленная политика и налоговое регулирование. М., 2015. С. 26–27.
5. *Копеин В. В., Филимонова Е. А.* Импортозамещение в сельском хозяйстве: оценки, проблемы и экономическая безопасность // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 3–1 (45). С. 31–34.
6. Платежный баланс, международная инвестиционная позиция и внешний долг Российской Федерации в январе–сентябре 2016 года // Вестник Банка России. 2017. № 29–30. 21.03.

Использованные источники и примечания

7. *Сенчагов В. К.* Экономическая безопасность России. М.: Бином. Лаборатория знаний, 2015.
7. *Axline W.A.* Conclusion: external forces, state strategies and regionalism in the Americas // *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. 2010. P. 199–218.
8. *Blanchard O., Dell’Ariccia G., Mauro P.* Rethinking Macroeconomic Policy // *IMF Staff Position Note*. 2010. № 10 (3). P. 3–18.
9. *Davis L., Engerman S.* Sanctions: Neither War nor Peace // *Journal of economic perspectives*. 2003. V. 17. № 2. P. 192.
10. Hart Oliver D. Inefficient Provision of Liquidity. NBER WP 17299. Cambridge, MA: NBER, 2011.
11. *Ягунова Е. А., Аврахова Ю. В.* О роли активных операций коммерческих банков // *Международный научный журнал «Инновационная наука»*. 2017. № 2 (1). С. 255.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Авдийский В. И., д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист Российской Федерации, декан факультета Анализа рисков и экономической безопасности имени профессора В. К. Сенчагова Финансового университета

Барышников П. Ю., аспирант Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета

Бауэр В. П., д-р экон. наук, доц., директор центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета

Безденежных В. М., д-р экон. наук, проф., профессор кафедры «Анализ рисков и экономическая безопасность» Финансового университета

Беляев И. И., д-р техн. наук, проф., эксперт-аналитик Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета

Боровицкая М. В., канд. экон. наук, доц., доцент Департамента учета, анализа и аудита Финансового университета

Боташева Л. Х., канд. экон. наук, доц., заместитель заведующего кафедрой «Анализ рисков и экономическая безопасность» Финансового университета

Булыга Р. П., д-р экон. наук, проф., руководитель Департамента учета, анализа и аудита Финансового университета

Сведения об авторах

- Воронин В. В.*, канд. физ.-мат. наук, с. н. с., ведущий эксперт отдела Департамента макроэкономического анализа и прогнозирования Министерства экономического развития Российской Федерации
- Гайнулин Д. Г.*, заместитель руководителя Департамента макроэкономического анализа и прогнозирования Министерства экономического развития Российской Федерации
- Гордова М. А.*, менеджер Департамента учета, анализа и аудита Финансового университета
- Еремин В. В.*, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник центра мониторинга и оценки экономической безопасности Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета
- Звонова Е. А.*, д-р экон. наук, проф., руководитель Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета
- Зинченко Ю. В.*, аспирант Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета, м. н. с. ИНП РАН
- Колчин А. А.*, магистрант Финансового университета
- Котова Н. Е.*, м. н. с. центра макроэкономических исследований Департамента экономической теории Финансового университета
- Кузнецов А. В.*, д-р экон. наук, проф., профессор Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета
- Кузнецов Н. В.*, д-р экон. наук, главный научный сотрудник центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета
- Кузнецова Е. А.*, канд. филол. наук, доцент кафедры «Философия, история, право и межкультурная коммуникация» Владимирского филиала Финансового университета
- Лебедев И. А.*, канд. экон. наук, заведующий кафедрой «Анализ рисков и экономическая безопасность» Финансового университета
- Медведева М. Б.*, канд. экон. наук, доц., профессор Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета
- Миронова В. Н.*, канд. экон. наук, доц., доцент Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета
- Никифорова В. Д.*, д-р экон. наук, проф., профессор кафедры экономики и финансов Санкт-Петербургского филиала Финансового университета
- Никифорова Е. В.*, д-р экон. наук, проф., заместитель руководителя Департамента учета, анализа и аудита Финансового университета

Сведения об авторах

- Новицкая А. А.*, канд. экон. наук, доц., заместитель руководителя Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета
- Пальчиков Е. А.*, начальник отдела Департамента макроэкономического анализа и прогнозирования Министерства экономического развития Российской Федерации
- Пищик В. Я.*, д-р экон. наук, проф., профессор Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета
- Побываев С. А.*, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета
- Поспелов В. К.*, д-р экон. наук, проф., профессор Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета
- Райков А. Н.*, д-р тех. наук, проф., ведущий научный сотрудник Институт проблем управления Российской Академии Наук (ИПУ РАН)
- Селиванов А. И.*, д-р филос. наук, проф., главный научный сотрудник центра мониторинга и оценки экономической безопасности Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета
- Сильвестров С. Н.*, д-р экон. наук, проф., заслуженный экономист Российской Федерации, директор Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета
- Старовойтов В. Г.*, д-р экон. наук, директор центра мониторинга и оценки экономической безопасности Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета
- Трошин Д. В.*, канд. техн. наук, ведущий научный сотрудник центра мониторинга и оценки экономической безопасности Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета
- Цвирко С. Э.*, канд. экон. наук, доц., доцент Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета
- Шнайдер О. В.*, канд. экон. наук, доцент Департамента учета, анализа и аудита Финансового университета
- Юдина Н. В.*, д-р филол. наук, проф., директор Владимирского филиала Финансового университета
- Ястремский А. М.*, д-р ист. наук, проф., профессор Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета

Научное издание

**ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ
РИСКОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Под редакцией

М. А. Эскиндарова, С. Н. Сильвестрова

Оригинал-макет и верстка — *С. С. Фёдоров*

Корректор — *О. В. Шапошникова*

Издательство «Когито-Центр»

129366, Москва, ул. Ярославская, д. 13

Тел.: +7 (495) 540-57-27

E-mail: post@cogito-shop.com, cogito@bk.ru

www.cogito-centre.com

Сдано в набор 18.01.19. Подписано в печать 30.01.19
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Печать офсетная
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 28,4. Уч.-изд. л. 23
Тираж 500 экз. Заказ 2696

Отпечатано в ПАО «Т8 Издательские Технологии»
109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5, ком. 6