

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2020. № 11(143)

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно

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

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

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

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

Журнал включен в индексацию международной базы данных научных публикаций DOAJ.

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

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

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

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей.

При перепечатке ссылка на журнал «Управленческое консультирование» обязательна.

- © Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2020
- © Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2020
- © Редакция журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2020
- © Все права защищены



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

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

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

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

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

Балашов А. И. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Малькевич А. А. — кандидат политических наук, доцент (Москва);

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

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

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

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

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

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

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

EDITORIAL COUNCIL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

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

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

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

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

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

EDITORIAL BOARD

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

Balashov A. I. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

КОЛОНКА РЕДАКТОРА

- 8** **От главного редактора.** Дороги, которые не мы выбирали, или внешнеполитические итоги 2020 года

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 10** **КУЗНЕЦОВ С. В., СВИРИДЕНКО М. В., ШАМАХОВ В. А.**
Стратегические приоритеты муниципального развития на основе выявления интересов стейкхолдеров: методологические подходы и практическая реализация

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 23** **ЮЖАКОВ В. Н., ДОБРОЛЮБОВА Е. И.**
Взаимодействие граждан с контрольно-надзорными органами государства: состояние и основные тенденции

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 42** **БОЙКО И. В., ГЕТМАН А. Г.**
Международные цепи поставок: новые тренды в условиях коронавирусной пандемии
- 49** **БУШЕНЕВА Ю. И.**
Циклическая модель и карта оценки предиктивного потенциала развития прогнозно-плановой методологии
- 63** **ВИЛКОВ В. Б., ПЛОТНИКОВ В. А., ЧЕРНЫХ А. К.**
Методический подход к оценке индивидуального вклада специалистов при реализации проектов управленческого консультирования
- 77** **ЖИРНЕЛЬ Е. В.**
Особенности российского рынка кредитования малого и среднего предпринимательства на современном этапе
- 93** **ЗАПОРОЖАН А. Я.**
Экономическая стабильность и (или) экономический рост
- 99** **МУСАЕВ Р. А., ПАНКРАТОВ А. А., АСТАПОВ К. Л.**
Кластерный подход к стратегическому планированию на региональном уровне в Российской Федерации

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 119** **ПЕРМЯКОВ О. Е., КИТИН Е. А.**
Методология стратегического планирования развития образовательных экосистем
- 130** **АНТОНЧЕВА О. А., АПАНАСЕНКО Т. Е.**
Отношение государства к криптовалюте как индикатор его доверия к обществу

- 140** **ВАСИЛЬЕВ Ю. Н., ЦВЕТКОВА А. Ю.**
Разработка образовательно-просветительского инструментария в России для накопления знаний о технологиях секвестрации
- 154** **ДЗГОЕВА Д. Т., САВЕЛЬЧЕВ Л. А.**
О развитии государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства
- 163** **УШКИН С. Г., УШКИНА В. Г.**
Практики саморепрезентации глав субъектов Российской Федерации в виртуальных социальных сетях

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 174** **ЛУШИН А. И., АВДАНИН В. В.**
О некоторых особенностях директивного метода управления ленинградской энергетической системой в первое послевоенное десятилетие

EDITOR'S COLUMN

- 8** **From the Chief Editor.** Roads that We Did Not Choose or Foreign Policy Results of 2020

CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 10** **SERGEY V. KUZNETSOV, MARINA V. SVIRIDENKO, VLADIMIR A. SHAMAKHOV**
Strategic Priorities of Municipal Development Based on Identifying the Interests of Stakeholders: Methodological Approaches and Practical Implementation

POLICY AND LAWFUL STATE

- 23** **VLADIMIR N. YUZHAKOV, ELENA I. DOBROLYUBOVA**
Interaction of Citizens with Regulatory Enforcement and Inspection Bodies: Status and Key Trends

POWER AND ECONOMY

- 42** **IRINA V. BOIKO, ANASTASIA G. GETMAN**
Global Supply Chains: New Trends in the Context of the Coronavirus Pandemic
- 49** **YULIA I. BUSHENEVA**
Cyclic Model and Map for Estimating Predictive Potential of Prognostic-Planning Methodology Development
- 63** **VALERY B. VILKOV, VLADIMIR A. PLOTNIKOV, ANDREI K. CHERNYKH**
Methodological Approach to Evaluation of Individual Contribution of Specialists in Implementation of Administrative Consulting Projects
- 77** **EVGENY V. ZHIRNEL**
Features of the Russian Small and Medium-sized Enterprise Lending Market at the Present Stage
- 93** **ANATOLY YA. ZAPOROZHAN**
Economic Stability and (or) Economic Growth
- 99** **RASUL A. MUSAEV, ALEXEY A. PANKRATOV, KIRILL L. ASTAPOV**
Cluster Approach to Strategic Planning on a Regional Level in the Russian Federation

SOCIETY AND REFORMS

- 119** **OLEG E. PERMYAKOV, EVGENY A. KITIN**
Methodology of Strategic Planning For the Development of Educational Ecosystems

- 130 OLGA A. ANTONCHEVA, TATIANA E. APANASENKO**
The State's Attitude to Cryptocurrency as an Indicator of Its Trust in Society
- 140 YURII N. VASILEV, ANNA YU. TSVETKOVA**
Development of Educational Tools in Russia to Accumulate Knowledge about Sequestration Technologies
- 154 DIANA T. DZGOEVA, LEONID A. SAVELCHEV**
On the Development of Public-Private Partnership in the Field of Housing and Communal Services
- 163 SERGEY G. USHKIN , VALENTINA G. USHKINA**
Practices for Self-Representation Governors of the Russian Federation in Virtual Social Networks

HISTORY AND CULTURE

- 174 ALEXANDER I. LUSHIN, VLADIMIR V. AVDANIN**
On Some Features of the Directive Method of Managing the Leningrad Energy System in the First Post-War Decade

Дороги, которые не мы выбирали, или внешнеполитические итоги 2020 года

Roads that We Did Not Choose or Foreign Policy Results of 2020



2020 год характеризуется столкновением мировой экономики с новой формой глобального кризиса, сочетанием экономического падения и эффектов новой коронавирусной инфекции. Начнем с неэкономических вопросов. В 2020 г. численность людей с доступом к интернету превысит 5 млрд. Это эквивалентно населению планеты Земля в 1987 г.

Некоторые итоги действия кризисных явлений очевидны уже сейчас. По итогам 2020 года спад из-за пандемии коронавируса COVID-19 составит 4,3%, говорится в докладе Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). «ЮНКТАД ожидает, что валовой внутренний продукт (ВВП) сократится примерно на 4,3% в 2020 году при ожидаемом глобальном восстановлении на 4,1% в 2021-м», — прогнозируют авторы доклада. При этом

эксперты считают, что развитые страны пострадают в большей степени, чем развивающиеся.

Глобальный долг в первые девять месяцев 2020 г. увеличился, по данным Института международных финансов (IIF), на 15 трлн долларов по сравнению с тем же промежутком времени прошлого года. Такие скорость и масштабы дали основание сравнить ситуацию с мировым долгом с «долговым цунами», которое вызвала коронавирусная пандемия.

Представлен обновленный прогноз по динамике американской экономики на текущий год. По последним сведениям, уровень ВВП США упадет на 20–22%, что станет абсолютным рекордом за всю историю Штатов со времен Великой депрессии.

Следующий важный момент — это взаимодействие пандемии с классической глобализацией. Сепаратизация и регионализация становятся частью новой национальной экономической политики. Смыслом этой политики является новый протекционизм, ориентированный на ближайшие по времени и национальные интересы, с позиций приоритетов регионального развития. «Конкуренты мобили-

зуют ресурсы, отказываются от приевшихся друзей и скрывающихся договоренностей и присматриваются к новым альянсам», — так было справедливо написано в интереснейшем докладе «Международные угрозы 2020: Каждый — за себя»¹.

Пришло время подведения итогов в Европейском союзе, который в 2010 году принял стратегию экономического развития на 10 лет «Европа 2020: Стратегия разумного, устойчивого и инклюзивного роста». В качестве главных проблем Европейская комиссия видела уровень безработицы, медленный экономический рост и возрастающий уровень внешнего долга. Выяснилось, что масштаб старых проблем был недооценен, а появились новые и качественно более серьезные.

Возвышение Азии продолжилось. В Дели и Пекине считают, что это возврат к нормальности, ибо Индия и Китай были лидерами на протяжении не веков — тысячелетий.

Лидеры стран G20 приняли декларацию по итогам двухдневного саммита, прошедшего под председательством Саудовской Аравии 21–22 ноября в режиме видеоконференции. В документе главы государств договорились «вести мир к формированию сильной, устойчивой, сбалансированной и полноценной эпохи после пандемии нового коронавируса». Насколько это может получиться?

И в качестве заключения. И. С. Иванов — Президент РСМД, министр иностранных дел России (1998–2004 гг.), профессор МГИМО МИД России, член-корреспондент РАН — писал в самом конце 2019 г.: «На этом сложном фоне хронической нестабильности и волатильности международной обстановки особенно отчетливо выделялась российская внешняя политика. Даже самые непримиримые критики Москвы вынуждены признать, что в уходящем году российская линия в международных делах характеризовалась преемственностью и последовательностью»². Согласимся, но вот хорошо ли это? Россия устояла, отражая атаки, играя по правилам. Но мир начал переход из одной эпохи в другую — с новой экономикой, с новой политикой, с новым обществом и без правил. Всегда ли в этом случае нужна последовательность?

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

¹ Международные угрозы 2020: Каждый — за себя: доклад / [А. А. Байков и др.]; под ред. А. А. Сушенцова; Лаборатория анализа международных процессов МГИМО МИД России. Москва, 2020. 24 с. С. 3.

² Игорь Иванов. Российская внешняя политика на пороге 2020 года // Российская газета — Федеральный выпуск № 266 (8024). 26 ноября 2019 г. С. 6.

Стратегические приоритеты муниципального развития на основе выявления интересов стейкхолдеров: методологические подходы и практическая реализация*

Кузнецов С. В.^{1,*}, Свириденко М. В.¹, Шамахов В. А.²

¹Институт проблем региональной экономики РАН, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *s.kuznetsov09@yandex.ru

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

Формирование документов стратегического планирования социально-экономического развития является важнейшей задачей органов управления регионов и муниципальных образований. Можно констатировать, что процессы стратегического планирования запущены по всей стране и процесс формирования данных документов идет активно и на региональном, и на муниципальном уровнях. Однако вопросы определения, изучения, учета мнения заинтересованных сторон при формировании целей и приоритетов социально-экономического развития административно-территориальных образований требуют методологической поддержки и рекомендаций по практической реализации. В настоящей статье сделана попытка раскрытия методологических подходов и решения вопросов практической реализации выявления интересов стейкхолдеров на примере конкретного муниципального образования.

Предложенный материал является примером определения и научного обоснования стратегических приоритетов муниципального образования на основе выявления интересов стейкхолдеров.

Изучение процессов формирования и определения стратегических приоритетов развития муниципального образования на основе выявления интересов всех заинтересованных сторон должно стать задачей дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: Стратегия, муниципальное образование, целеполагание, стратегические интересы, бизнес-сообщество, социально-экономическое развитие

Для цитирования: Кузнецов С. В., Свириденко М. В., Шамахов В. А. Стратегические приоритеты муниципального развития на основе выявления интересов стейкхолдеров: методологические подходы и практическая реализация // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 10–22.

Strategic Priorities of Municipal Development Based on Identifying the Interests of Stakeholders: Methodological Approaches and Practical Implementation

Sergey V. Kuznetsov^{1,*}, Marina V. Sviridenko¹, Vladimir A. Shamakhov²

¹Institute for Regional Economic Studies RAS, Saint Petersburg, Russian Federation; *s.kuznetsov09@yandex.ru

²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation

* В рамках исследования темы «Развитие теоретико-методологических основ управления устойчивым социально-экономическим развитием регионов» в Институте проблем региональной экономики РАН, № 170-2014-0004 по Программе фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 гг.

РЕФЕРАТ

The formation of documents for strategic planning of socio-economic development is the most important task of regional and municipal governments. It can be stated that strategic planning processes have been launched throughout the country and the process of forming these documents is active at both the regional and municipal levels. However, the issues of determining, studying, and taking into account the views of interested parties when forming the goals and priorities of socio-economic development of administrative-territorial entities require methodological support and recommendations for practical implementation. In this article, an attempt is made to reveal methodological approaches and solve issues of practical implementation of identifying the interests of stakeholders on the example of a specific municipality.

The proposed material is an example of determining and scientifically substantiating the strategic priorities of a municipality on identifying the interests of stakeholders.

The study of the processes of formation and determination of strategic priorities for the development of a municipality based on the identification of the interests of all interested parties should become the task of further research.

Keywords: Strategy, municipality, goal setting, strategic interests, business community, socio-economic development

For citing: Kuznetsov S. V., Sviridenko M. V., Shamakhov V. A. Strategic Priorities of Municipal Development Based on Identifying the Interests of Stakeholders: Methodological Approaches and Practical Implementation // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 10–22.

Введение

Необходимость стратегического планирования социально-экономического развития регионов и муниципальных образований закрепляется принятым Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) и подтверждается отечественной и зарубежной практикой [2, с. 26; 4, с. 2; 8, с. 4].

Управленческие возможности органов регионального и муниципального управления в рамках процесса стратегического планирования своего территориального развития достаточно велики. Согласно Федеральному закону № 172-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся¹:

- 1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития РФ и субъектов РФ;
- 2) разработка, утверждение и реализация документов стратегического планирования;
- 3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных органами местного самоуправления.

В целом процесс стратегического планирования на муниципальном уровне можно представить в виде четырех взаимосвязанных этапов: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование и соответствующих каждому этапу разрабатываемых документов (табл. 1).

Актуальность темы исследования и постановка проблемы

Разработка и реализация миссии и ключевых целей социально-экономического развития территорий на стратегическую перспективу, составляющих этап целеполагания процесса планирования, ставит задачу определения стратегических приоритетов субъектов муниципального развития, в том числе хозяйствующих субъ-

¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26. Ст. 3378.

**Логика стратегического муниципального планирования в рамках реализации
Федерального закона № 172-ФЗ**

Table 1. The logic of strategic municipal planning in the implementation
of Federal law № 172-FZ

Вид деятельности в рамках процесса стратегического планирования	Сущность процесса	Документы стратегического планирования
Целеполагание	Определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования
Прогнозирование	Разработка научно обоснованных представлений о рисках, направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития	Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период. Бюджетный прогноз на долгосрочный период
Планирование	Разработка и реализация планов в сфере социально-экономического развития, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования
Программирование	Разработка и реализация муниципальных программ	Муниципальные программы

Источник: авторская разработка на основе положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

ектов, общественных организаций как представителей локального социума, а также самого населения муниципального образования.

Методологически вопросы формирования стратегических приоритетов и целей социально-экономического развития исследовались значительным количеством ученых. Так, например, по мнению авторов работы [9, с. 81], для формирования стратегии административно-территориального образования необходимо опираться на методы исторического и структурно-функционального анализа, который позволяет выявить закономерности развития муниципального образования.

Авторы работы [6, с. 23] обозначают круг субъектов и институтов стратегического развития муниципального образования, однако, вопросы взаимодействия и изучения интересов данных субъектов, к сожалению, не нашло отражение в данном исследовании.

В работе [5, с. 71] справедливо отмечается, что «потребности у различных социальных субъектов в муниципальном образовании являются различными, а в каких-то аспектах могут быть и прямо противоположны друг к другу...», но вопросы их изучения и учета при формировании стратегии социально-экономического развития авторами не затрагиваются.

В связи с отмеченным, представляется, что вопросы изучения, выявления и учета мнения заинтересованных сторон в социально-экономическом развитии муницип-

ципального образования исследовались в методологическом плане недостаточно, а в практической плоскости применения тем более.

Как отмечено в работах [1, с. 11] в основном практические исследования возможностей и приоритетов стратегического развития ограничены уровнем субъектов Российской Федерации, по муниципальным образованиям уровня муниципальных районов, а тем более поселений — информации недостаточно. Причина ограниченности данных о муниципальных районах и поселениях главным образом в том, что собирать данную информацию неизмеримо сложнее [3, с. 4]. Поэтому в качестве практического примера определения целей и приоритетов социально-экономического развития на основе выявления интересов стейкхолдеров — населения, бизнес-сообщества, других заинтересованных сторон рассмотрим в настоящем исследовании муниципальное образование Тосненский район Ленинградской области.

Тосненский район Ленинградской области по динамике своего социально-экономического развития занимает одно из ведущих мест в экономике региона (табл. 2, рис. 1).

Таблица 2

Основные показатели социального-экономического развития Тосненского района в динамике и его роль в развитии Ленинградской области

Table 2. Main indicators of social and economic development of the Tosnensky district in dynamics and its role in the development of the Leningrad region

	ТМР	Область	Уд. вес ТМР в общем объеме области	ТМР	ТМР	Область	Уд. вес ТМР в общем объеме области
	2008			2013	2018		
Численность постоянного населения, тыс. чел., на начало 2017 г.	111,7	1637,7	6,8	130	129,7	1813,8	7,2
Номинальная средняя з/плата на 1 работающего, руб. в месяц	15 283	14 583	—	29 817	39 986	38 755	—
Оборот организаций с учетом малого бизнеса, млн руб.	39 454,8	712 282	5,5	—	—	2230,6	—
Объем отгруженных промышленных товаров собственного производства, выполнение работ и услуг, млн руб.	12 626,5	217 360	5,8	23 439 ¹	28 223,4 ¹	917 490	3,1

	ТМР	Область	Уд. вес ТМР в общем объеме области	ТМР	ТМР	Область	Уд. вес ТМР в общем объеме области
	2008			2013	2018		
Среднесписочная численность работников обрабатывающих производств, тыс. чел.	7,3	89,0	8,2	6,8	5,2	107,5	4,8
Объем инвестиций в основной капитал, млн руб.	12 592	98 931	12,7	2848	5230	310 632	1,7
Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», млн руб.	1747,6	25 841	6,7	589	690	54 896	1,3
Ввод жилья, тыс. м ²	77,8	844,0	9,2	65,6	83,3	2625,8	3,2
Оборот розничной торговли (включая малый бизнес), млн руб.	3000,2	103 296	3,0	5728 ¹	9 365,7 ¹	370 700 ¹	2,5
Объем платных услуг (по крупным и средним предприятиям), млрд руб.	651	13 077	4,9	1351,1	1973	73 600	2,7
Перевозка грузов предприятиями автомобильного транспорта, тыс. т	1127	20 438	5,5	625	1171	13 491,9	8,7
Грузооборот, млн т/км (автотранспорт)	33 471	1 144 353	3,0	129 000	596 883	3 500 000	17

Примечание: Ленинградская область в 2017 году // Петростат. СПб., 2018; Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Тосненский район Ленинградской области до 2020 года // www.Tosno-online.ru.

1 — без учета субъектов малого предпринимательства;

Источник: авторская разработка на основе данных Петростата // <https://petrostat.gks.ru>.



Рис. 1. Динамика изменения удельного веса Тосненского района Ленинградской области по основным показателям, %
 Fig. 1. Dynamics of changes in the specific weight of the Tosnensky district of the Leningrad region by main indicators, %

Источники: авторская разработка на основе обработки данных Петростата за 2008 и 2018 гг.

Тосненский район занимает 4-е место в области по численности населения, уступая Всеволожскому, Выборгскому и Гатчинскому району. Район демонстрирует высокие темпы роста заработной платы. За последние 10 лет средняя заработная плата сотрудников предприятий Тосненского района (в том числе малого бизнеса) выросла практически в два раза (с 15 283 в 2008 г. до 39 986 в 2018 г.) и стабильно превышает средний уровень по Ленинградской области.

За последние 10 лет доля района в областном производстве по ряду показателей изменилась. Так, существенно увеличилась доля грузооборота (с 3 в 2008 г. до 17% в 2018 г.) и доля района в перевозке грузов предприятиями автомобильного транспорта (с 5,5 в 2008 г. до 8,7% в 2018 г.). При существенном снижении доли района по объемам ввода жилой площади (с 9,2 в 2008 до 3,2% в 2018 гг.) район является одним из ведущих по данному показателю и занимает четвертое место в области (после Всеволожского, Гатчинского и Выборгского) и второе по тому же показателю на душу населения (после Всеволожского района). При росте объемов инвестиций в основной капитал доля района в общем объеме инвестиций значительно сократилась.

Стабильно возрастает объем промышленного производства Тосненского района. По данному показателю район занимает шестое место в области, уступая Кинги-

сеппскому, Всеволожскому, Киришскому, Выборгскому и Тихвинскому районам. В промышленном комплексе района наиболее развиты предприятия промышленности строительных материалов, машиностроения, деревообработки, торфяной промышленности. При этом развитие промышленности строительных материалов и деревообработки осуществляется на собственной минерально-сырьевой базе. Благоприятный предпринимательский и инвестиционный климат в районе способствует успешной работе действующих предприятий и созданию новых современных производств. На территории района функционируют предприятия различных форм собственности, в том числе с участием иностранного капитала.

Обладая выгодным географическим положением, имея удобную сеть железнодорожных магистралей и автомобильных дорог, район располагает значительным социально-экономическим потенциалом, что способствует увеличению вклада района в развитие Ленинградской области, что формирует, таким образом исходные предпосылки социально-экономического развития района и базу для определения его целей и приоритетов [7, с. 73].

Результаты определения приоритетов социально-экономического развития муниципального образования

Для определения целей и приоритетов развития муниципального образования в рамках разработки Стратегии социально-экономического развития Тосненского района Ленинградской области были проведены опросы основных стейкхолдеров с целью выявления их мнения относительно планов развития территории, бизнеса.

Анализ предложений, высказанных в ходе разработки Стратегии предприятиями и организациями Тосненского района, показывает, что представители районного бизнеса определяют для себя достаточно широкий спектр приоритетов, реализация которых создаст необходимые условия для повышения уровня экономического развития территории, но главными среди них являются три:

- активизация и поддержка промышленного производства;
- развитие инфраструктуры;
- обеспечение экономики района необходимыми трудовыми ресурсами.

Безусловно, главным приоритетом, реализация которого формирует материальную основу роста экономики Тосненского района, является активизация и поддержка промышленного производства. Этот приоритет в той или иной формулировке проявляется в позиции большинства хозяйствующих субъектов.

При этом у местного бизнеса есть понимание того, что реализации данного приоритета мешает множество факторов, в первую очередь, являющихся внешними по отношению к экономике района. Речь, в частности, идет о росте цен на энергоносители, дефиците оборотных средств, обусловленном как снижением доступности кредитных ресурсов, так и последствиями введения обоюдных экономических санкций рядом западных государств и нашей страной, повышении курса рубля по отношению к основным мировым валютам.

Реализация такого приоритета, как развитие инфраструктуры (энергетической, транспортной и пр.), также во многом зависит от внешних условий и факторов: решений органов власти Ленинградской области и возможностей регионального бюджета, действий предприятий монополистов в соответствующих сферах и т. д.

В сравнительно большей степени от органов управления района зависит реализация третьего приоритета — обеспечение экономики Тосненского района необходимыми трудовыми ресурсами.

Активизация и поддержка промышленного производства, как одного из приоритетов, во многом определяется теми условиями, которые созданы в районе для развития предпринимательства. В этой связи представители бизнеса особо вы-

делили необходимость создания в Тосненском районе привлекательного инвестиционного климата, формирование которого также можно считать общим приоритетом.

Задача создания привлекательного инвестиционного климата, формирования благоприятных условий для предпринимателей, поддержка инициаторов открытия и ведения новых бизнесов носит институциональный характер. Ее решение лежит на путях совершенствования системы управления в районе экономическими процессами, включая разработку новых регулирующих документов, определяющих механизмы поддержки работодателей, активизации их экономической деятельности, мотивации диверсификации производства и пр.

В числе других приоритетов, от реализации которых зависит рост экономики района, и которые тесно связаны с тремя главными приоритетами, представителями бизнеса была обозначена поддержка инновационной деятельности.

Развитие инновационной деятельности особенно в условиях перехода к цифровой экономике становится необходимым условием роста производительности труда, усиления конкурентоспособности хозяйствующих субъектов. В конечном счете этим определяется и эффективность экономики района в целом.

Представители бизнеса района, подчеркивая важность активизации инновационной деятельности, одновременно указали на существующие для этого препятствия. В частности, отмечалось отсутствие необходимых собственных финансовых средств для разработки инноваций. Отчасти, по-видимому, тормозом инновационной деятельности выступает и нехватка кадров, способных и готовых осуществлять инновационный поиск, вести научные исследования, необходимые для появления инноваций.

Среди основных приоритетов в решении социальных задач, включая повышение качества жизни населения района, главным, по мнению бизнес-сообщества Тосненского района является повышение эффективности работы организаций жилищно-коммунального хозяйства и улучшение экологической обстановки в районе.

При этом, говоря о необходимости повышения эффективности работы организаций жилищно-коммунального хозяйства, представители бизнес-сообщества подчеркивали важность серьезного реформирования этой сферы, разработки реальной программы ее модернизации, а не просто проведения «косметических» улучшений.

Приоритеты, которые выделили представители некоммерческих общественных организаций района, во многом совпадают с теми, которые отмечаются бизнес-сообществом.

Так, в экономической сфере, по мнению лидеров некоммерческих организаций района, важнейшими являются: обеспечение поддержки развития промышленных и сельскохозяйственных предприятий, частного предпринимательства, а также создание новых рабочих мест и сохранение кадрового потенциала района. Вообще, представители этого «третьего» сектора регионального социума считают, что в решении экономических проблем в Тосненском районе основной акцент должен был сделан на преодолении ограниченности рабочих мест на территории района, создании условий для трудоустройства для молодежи и других возрастных групп граждан в поселениях района.

При этом отмечалась и еще одна проблема экономики района, имеющая важный социальный контекст. Речь идет о том, что многие рабочие места в районе заполняются мигрантами. В этой связи подчеркивалось, что на уровне района должны быть разработаны программы и конкретные меры по стимулированию занятости местного населения на тех рабочих местах, которые в настоящее время заняты трудовыми мигрантами. И это также может выступать в качестве одного из приоритетов в решении главных целей экономического развития Тосненского района.

Важным приоритетом для Тосненского района должно стать и развитие инфраструктуры, в первую очередь, транспортной инфраструктуры. В этом вопросе мне-

ние представителей некоммерческих организаций также полностью совпадает с позицией бизнес-сообщества. Проблема дорог — это крайне острая проблема района, решение которой зависит не только от органов местного самоуправления, но и усилий областного правительства.

В качестве наиболее проблемных территорий выделяются дороги поселения Шапки, в районе которого ведется разработка песчаных карьеров для строительства федеральной дороги «Санкт-Петербург — Москва», проходящей по территории Тосненского муниципального района. Впрочем, по мнению ряда представителей «третьего» сектора, «все региональные дороги просто разбиты». Отсутствие асфальтированных дорог тормозит развитие и других поселений района. В этой связи представители некоммерческих организаций считают, например, что историческая реконструкция в городе Никольское на фоне плохого состояния проселочных дорог не обеспечит достойного представления и использования этого культурного наследия.

В числе важнейших приоритетов социального плана, реализация которых может способствовать повышению качества жизни населения, активисты «третьего» сектора считают повышение уровня доступности качественного медицинского обслуживания, развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры, в первую очередь, улучшение водоснабжения в отдельных поселениях, укрепление материальной базы и кадрового потенциала общеобразовательных школ, модернизацию учреждений культуры и сохранение объектов культурного наследия, развитие системы социальной помощи, особенно для инвалидов, семей с детьми.

Позиция простых жителей района, высказавших свои пожелания через заполнение анкет на сайте администрации Тосненского района, во многом совпала с мнением как бизнес-сообщества, так и представителей некоммерческих организаций.

Так, приоритетными секторами экономики района население считает, в первую очередь, промышленность и сельское хозяйство, а в социальной сфере — образование, здравоохранение и культуру (рис. 2).

Что касается стратегических приоритетов, реализация которых позволит обеспечить достижение поставленных главных целей развития Тосненского района, то, по мнению жителей, главными, помимо внешних факторов (совершенствование законодательства, увеличение поступлений из федерального и регионального бюджета и пр.), таковыми являются: создание в районе новых рабочих мест; развитие транспортной инфраструктуры, включая дороги; более эффективное и рациональное использование ресурсов территории района; повышение качества услуг всех видов (образования, здравоохранения, учреждений культуры, а также досуговых и спортивных учреждений для молодежи и пр.) (рис. 3).

Бизнес-сообщество Тосненского района выделяет в качестве пяти главных стратегических направлений муниципальной политики следующие: промышленную, инвестиционную, социальную, молодежную, а также демографическую политику. Также к разряду стратегических направлений политики, но относящихся, условно говоря, ко второму по важности спектру направлений, работодатели района относят инновационную, институциональную, кластерную, градостроительную и экологическую политику. На рис. 4 представлен рейтинг важности стратегических направлений муниципальной политики, по мнению представителей бизнес-сектора Тосненского района.

Представители некоммерческих организаций района основной акцент делают на социальных составляющих муниципальной политики. Тем не менее, и в части экономических направлений общей политики района лидеры «третьего» сектора свою позицию также высказали.

Стратегическими направлениями экономического блока муниципальной политики, по мнению активистов некоммерческих организаций Тосненского района,

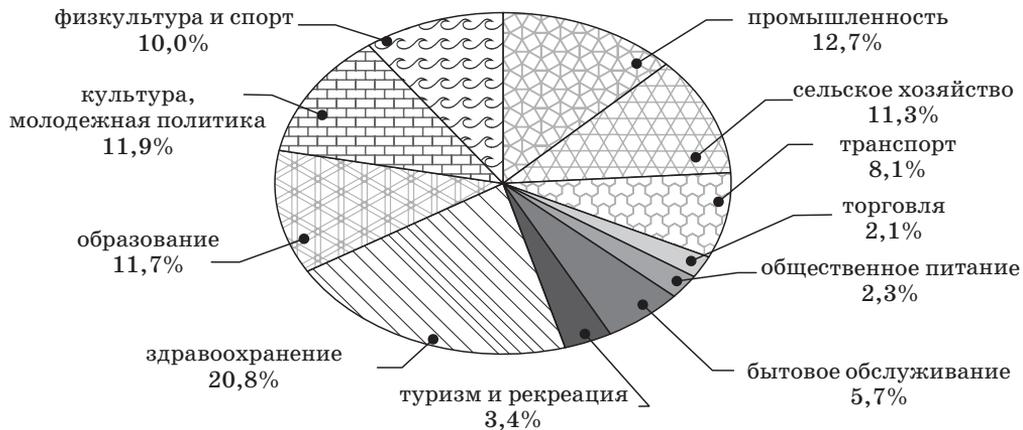


Рис. 2. Приоритетные сферы стратегического развития Tosненского района (по результатам опроса населения), % ответов

Fig. 2. Priority areas of strategic development of the Tosnensky district (based on the results of the population survey), % of responses

Источник: авторская разработка на основе обработки данных анкет.

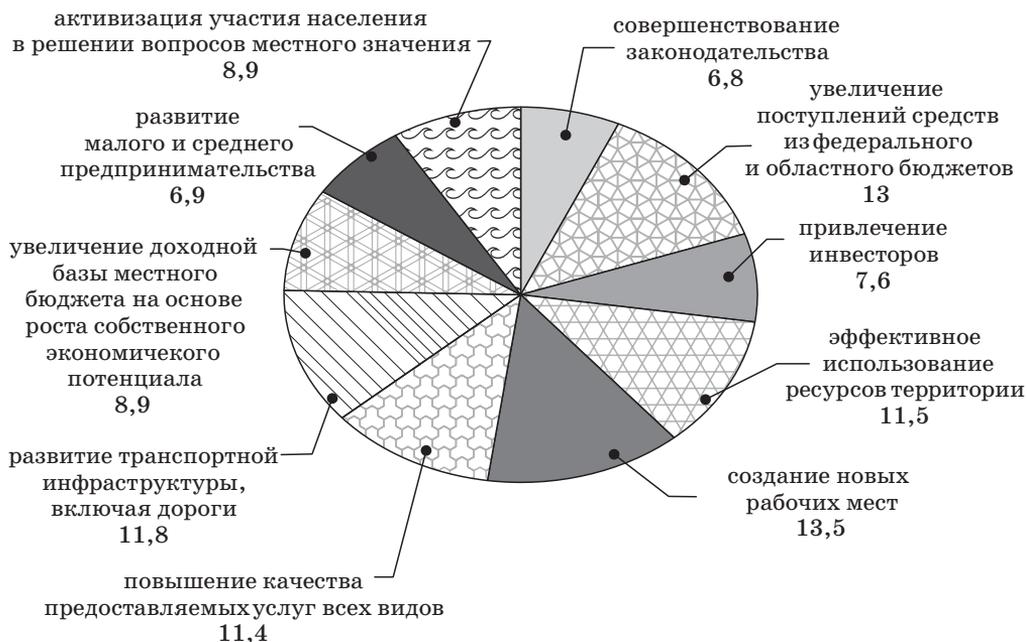


Рис. 3. Приоритеты развития Tosненского района по результатам обобщения мнения населения (с чем население связывает возможность улучшения социально-экономической ситуации в районе), % ответов

Fig. 3. Development priorities of Tosnensky district: The results of the generalization of public opinion (what the population associates the opportunity to improve the socio-economic situation in the area), % of responses

Источник: авторская разработка на основе обработки данных анкет.

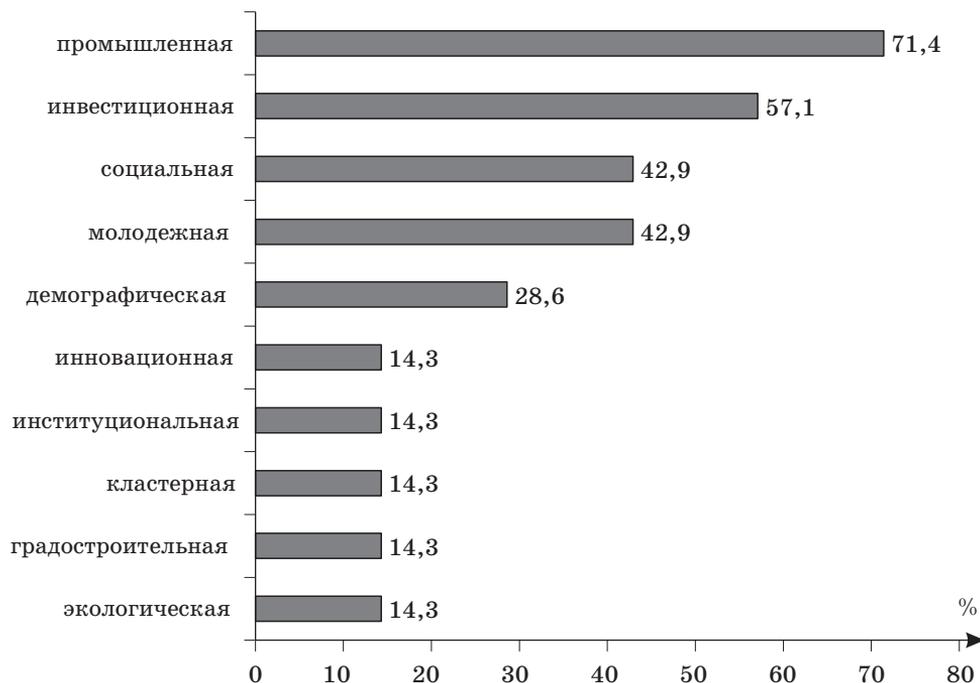


Рис. 4. Основные стратегические направления муниципальной политики, по мнению представителей бизнес-сектора Тосненского района (% отмечающих каждое направление политики в качестве стратегического — можно было указать несколько направлений)
 Fig. 4. The main strategic directions of municipal policy, according to representatives of the business sector of the Tosnensky district (% who mark each policy direction as strategic — several directions could be specified)

Источник: авторская разработка на основе обработки данных анкет.

являются: промышленная политика, аграрная политика (поддержка сельскохозяйственных предприятий), политика развития малого бизнеса, а также политика в сфере занятости населения (создание рабочих мест и развитие трудового потенциала).

С последней (политикой в сфере занятости населения) тесно связаны две другие политики, которые также были выделены представителями «третьего» сектора районного сообщества. Это молодежная политика и демографическая политика. В рамках этих двух политик, а также в контексте реализации политики в сфере занятости молодежи, отмечается необходимость решения следующих задач: создание вместе с работодателями лучших условий для трудоустройства молодежи, в том числе выпускников Тосненского политехнического техникума; обеспечение жильем и земельными участками молодых специалистов, заполняющими вакансии в организациях района; организация льготного проезда на транспорте семей с детьми для проезда до Санкт-Петербурга; установка на придомовых территориях (во дворах) спортивных снарядов для занятия физкультурой и спортом.

В социальном блоке важнейшими стратегическими направлениями муниципальной политики являются: жилищная политика, образовательная политика, культурная политика, политика в сфере здравоохранения, социальная политика (развитие социальной помощи и поддержки населения), транспортная политика (развитие системы общественного транспорта и сети дорог).

Выводы

Таким образом, можно констатировать, что вопросы определения приоритетов стратегического развития муниципального образования являются актуальными и волнуют большинство заинтересованных сторон: бизнес-сообщество, население и общественные организации. Среди главных приоритетов развития выделяется в основном материальная основа роста экономики района — активизация и поддержка промышленного производства. При этом у местного бизнеса есть понимание того, что реализации данного приоритета мешает множество факторов, являющихся внешними по отношению к экономике района. Среди данных факторов можно отметить рост цен на энергоносители, дефицит оборотных средств, обусловленный как снижением доступности кредитных ресурсов, так и последствиями введения обоюдных экономических санкций, повышение курса рубля по отношению к основным мировым валютам.

Также важным представители бизнес-сообщества и населения отмечают необходимость создания в районе новых рабочих мест; развитие транспортной инфраструктуры, включая дороги; более эффективное и рациональное использование ресурсов территории района; повышение качества услуг всех видов (образования, здравоохранения, учреждений культуры, а также досуговых и спортивных учреждений для молодежи).

Подводя итоги, можно констатировать, что методологически и методически процесс определения, учета и выявления интересов стейкхолдеров при формировании стратегических приоритетов социально-экономического развития муниципального развития все еще требует дальнейшего научного сопровождения, практическая реализация же стратегических приоритетов муниципального развития остается одной из важнейших задач органов местного самоуправления.

Литература

1. *Балобанов А. Е.* Муниципальные стратегии — сделано в России / общ. ред.: А. Е. Балобанов, А. Н. Лукьянов. М. : Аспект Пресс, 2004.
2. *Гехт И. А., Кислицкий М. М.* Стратегическое планирование в малых муниципальных образованиях как инструмент развития территории: методология и содержание // Научное обозрение. 2016. № 19. С. 24–29.
3. *Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К.* Муниципальное стратегическое планирование в России между кризисами // Известия Русского географического общества. 2016. Т. 148. № 3. С. 1–13.
4. *Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К.* Распространение практики стратегического планирования в городах России: 1997–2013 гг. // Известия Русского географического общества. 2013. Т. 145. № 6. С. 1–10.
5. *Казанская А. Ю.* Комплексный подход к оценке социально-экономического состояния муниципальных образований / А. Ю. Казанская, В. С. Компаниец. 2-е изд. Саратов : Вузовское образование, 2019.
6. *Парфиненко М. А., Гришук В. А.* Особенности стратегического планирования на муниципальном уровне // Общество, экономика, управление. 2019. Т. 4, № 2. С. 23–26.
7. *Свириденко М. В.* Пространственное развитие муниципальных образований Ленинградской области, находящихся в зоне интенсивной урбанизации Санкт-Петербургской агломерации: основные тенденции и вызовы // Экономика Северо-Запада. 2020. № 1 (60). С. 69–76.
8. *Стратегическое территориальное планирование в России: анализ, проблемы, предложения. Аналитический доклад / под ред. В. Е. Рохчина.* СПб. : РНЦ ГМУ, Северо-Западный филиал; ИРЭ РАН, 2001. 145 с.
9. *Ткаченко А. Е.* Методы стратегического планирования в управлении современным муниципальным развитием // Вестник РУДН. Сер. Политология. 2010. № 1. С. 79–82.

Об авторах:

Кузнецов Сергей Валентинович, заведующий лабораторией Комплексного исследования пространственного развития регионов Института проблем региональной экономики РАН (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; s.kuznetsov09@yandex.ru

Свириденко Марина Владимировна, ведущий научный сотрудник, руководитель научно-исследовательской группы муниципального реформирования Института проблем региональной экономики РАН (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук, доцент; mv_svir@mail.ru

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

References

1. Balobanov A. E. Municipal strategies — made in Russia / General ed.: A. E. Balobanov, A. N. Lukyanov. M. : Aspect Press, 2004. (In rus)
2. Gekht I. A., Kisilitsky M. M. Strategic planning in small municipalities as a tool for territory development: methodology and content // Scientific review [Nauchnoe obozrenie]. 2016. N 19. P. 24–29. (In rus)
3. Zhikharevich B. S., Pribyshin T. K. Municipal strategic planning in Russia between crises // Russian geographical society news [Izvestiya Russkogo geograficheskogo obshchestva]. 2016. Vol. 148. N 3. P. 1–13. (In rus)
4. Zhikharevich B. S., Pribyshin T. K. Spreading the practice of strategic planning in Russian cities: 1997–2013 // Russian geographical society news [Izvestiya Russkogo geograficheskogo obshchestva]. 2013. Vol. 145. N 6. P. 1–10. (In rus)
5. Kazanskaya A. Yu. Complex approach to assessing the socio-economic state of municipalities / A. Yu. Kazanskaya, V. S. Kompaniets. 2nd ed. Saratov, 2019. (In rus)
6. Parfinenko M. A., Grischuk V. A. Features of strategic planning at the municipal level // Society, economy, management [Obshchestvo, ekonomika, upravlenie]. 2019. Vol. 4, N 2. P. 23–26. (In rus)
7. Sviridenko M. V. Spatial development of municipalities of the Leningrad region located in the zone of intensive urbanization of the St. Petersburg agglomeration: main trends and challenges // Economy of the North-West [Ekonomika Severo-Zapada]. 2020. N 1 (60). P. 69–76. (In rus)
8. Strategic territorial planning in Russia: analysis, problems, proposals. Analytical report / Ed. V. E. Rokhchin. SPb. : RSC GMU, North-Western branch; IRE RAS, 2001. (In rus)
9. Tkachenko A. E. Methods of strategic planning in the management of modern municipal development // Bulletin of RUDN, Political Science series [Vestnik RUDN. Seriya Politologiya]. 2010. N 1. P. 79–82. (In rus)

About the authors:

Sergey V. Kuznetsov, Head of the Laboratory for Integrated research of spatial development of regions of Institute for Regional Economic Studies RAS, (Saint Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; s.kuznetsov09@yandex.ru

Marina V. Sviridenko, Leading Researcher, the Head of the Research Group for Municipal Development of Institute for Regional Economic Studies RAS, (Saint Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics, mv_svir@mail.ru

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

Взаимодействие граждан с контрольно-надзорными органами государства: состояние и основные тенденции*

Южаков В. Н., Добролюбова Е. И.*

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

РЕФЕРАТ

Целью исследования является оценка состояния и тенденций взаимодействия граждан с контрольно-надзорными органами в условиях реформирования осуществляемой ими контрольно-надзорной деятельности.

В качестве основного метода исследования использован репрезентативный социологический опрос граждан, проведенный в 35 российских регионах в марте 2020 г. В рамках опроса получены оценки гражданами их личного опыта столкновения с 10 основными видами рисков причинения вреда (в сфере личной безопасности, безопасности продуктов питания и непродовольственных товаров и услуг, противопожарной и технической безопасности зданий и сооружений, экологической безопасности, рисков в сфере медицинских услуг и лекарств, транспортной безопасности, рисков в сфере финансовых услуг и связанных с несанкционированным использованием персональных данных).

Результаты исследования показывают, что 49,5% респондентов за последние два года сталкивались с необходимостью защиты от исследуемых рисков, из них 44,9% опрошенных обращались за помощью в защите от этих рисков в контрольно-надзорные органы государства. Полностью решить проблему (предотвратить угрозы либо обеспечить устранение нарушений и возмещение вреда) удалось 44,2% опрошенных.

Сопоставление полученных результатов с итогами предыдущих исследований показывает, что реформирование контрольно-надзорной деятельности государства пока не оказало значимого влияния на повышение качества взаимодействия граждан с контрольно-надзорными органами. Для повышения качества такого взаимодействия необходима реализация специальных мер по развитию механизмов «обратной связи» при планировании контрольно-надзорных мероприятий, введению контроля не только за своевременностью рассмотрения обращений граждан, но и за содержательным характером ответов на такие обращения, росту оперативности рассмотрения обращений граждан и более активному участию контрольно-надзорных органов в обеспечении возмещения причиненного вреда. Расширение использования взаимодействия граждан и органов государственного контроля с использованием цифровых технологий также позволит повысить качество взаимодействия и, как следствие, будет способствовать росту доверия граждан контрольно-надзорным органам.

Ключевые слова: безопасность, государственное управление, обращения граждан, государственный контроль, результативность контрольно-надзорной деятельности, оценка, охраняемые законом ценности, риски причинения вреда, эффективность

Для цитирования: Южаков В. Н., Добролюбова Е. И. Взаимодействие граждан с контрольно-надзорными органами государства: состояние и основные тенденции // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 23–41.

* Авторы выражают благодарность Директору Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук РАНХиГС А.Н. Покиде и научному сотруднику Центра Н.В. Зыбуновской за активное участие в подготовке и проведении социологического исследования, результаты которого представлены в статье.

Interaction of Citizens with Regulatory Enforcement and Inspection Bodies: Status and Key Trends

Vladimir N. Yuzhakov, Elena I. Dobrolyubova*

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

ABSTRACT

The objective of the paper is to evaluate the status and trends of citizen interactions with regulatory enforcement and inspection bodies in the framework of inspection reform.

The key method used was a representative sociological survey conducted in 35 Russian regions in March 2020. The survey allowed for collecting citizen evaluations on personal experience related to facing 10 major risks to public values (in the areas of personal safety from crime, food and non-food product safety, fire and technical safety of buildings and constructions, environmental safety, risks related to medical services and drugs, transport safety, risks related to financial services and misuse of personal data).

The results demonstrate that some 49.5 percent of Russian citizens have faced the need to protect themselves from the above risks for the past 2 years. Out of them, 44.9 percent of respondents applied for protection to regulatory enforcement and inspection authorities. Only 44.2 percent of respondents that had applied to regulatory enforcement and inspection authorities for protection of public values fully attained their objectives (i.e. managed to prevent the threat or have violations eliminated and the damage reimbursed).

Comparing these results to those obtained from the previous surveys demonstrates that implementation of the inspection reform has not yet made any significant effect on improving the quality of interaction between citizen and regulatory enforcement and inspection authorities. To improve the quality of such interactions special measures should be undertaken for improving the use of feedback mechanisms for planning inspection activities. Responses to citizen applications should be controlled not only in terms of timeliness but also in terms of substance. Timely review and reaction to citizen applications as well as more involvement in damage reimbursement processes on the part of regulatory enforcement and inspection authorities are also recommended. Broader use of digital technologies for interactions between citizen and regulatory enforcement and inspection authorities could also help improve the quality of these interactions and contribute to increasing the public trust to these authorities.

Keywords: safety, public administration, citizen application, effectiveness of inspection activity, state control, evaluation, public values, risks of damage, efficiency

For citing: Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I. Interaction of Citizens with Regulatory Enforcement and Inspection Bodies: Status and Key Trends // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 23–41.

Введение

Реформирование контрольно-надзорной деятельности государства (далее — КНД) декларируется и отчасти осуществляется в России с 2016 г. Первоначально реформа КНД имела статус приоритетного проекта¹, а с 2018 г. была включена в состав Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 г.² В качестве ключевой цели реформы была заявлена минимизация рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям: жизни и здоровью граждан, их имуществу, законным правам и интересам, объектам окружающей среды и культурно-историческим памятникам (далее — охраняемые законом ценности). Для обеспечения мониторинга и оценки как КНД, так и ее реформы была утверждена

¹ [Электронный ресурс]. <http://government.ru/projects/selection/655/25930/> (дата обращения: 24.04.2020).

² [Электронный ресурс]. <http://government.ru/news/34168/> (дата обращения: 24.04.2020).

Базовая модель определения показателей результативности и эффективности КНД¹ (далее — Базовая модель), предполагающая использование статистических показателей о количестве случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям (смертности, заболеваемости, объема материального ущерба от контролируемых причин).

Первые итоги применения данной модели свидетельствуют о ее значимых недостатках. Так, органы власти столкнулись со сложностями при определении конкретных охраняемых законом ценностей, на защиту которых направлены конкретные виды государственного контроля (надзора), а также при формировании измеряемых показателей результативности для характеристики степени защищенности таких ценностей [11]. В тех случаях, когда показатели результативности были определены и утверждены контрольно-надзорными органами, при последующей оценке их достижения отмечались значительные разрывы между данными ведомственной статистики и иными источниками информации о частоте случаев причинения вреда в соответствующих сферах [8], что связано с «латентным» характером данных показателей: во многих сферах случаи причинения вреда выявляются непосредственно в рамках проверочных мероприятий, и частота их фиксации непосредственно зависит от деятельности органов контроля [9].

Важным недостатком данной модели является и отсутствие показателей результативности, позволяющих оценивать профилактическую деятельность КНО по предотвращению угроз причинения вреда охраняемым законом ценностям [3]. Следует также отметить, что, несмотря на значительное число показателей, включенных в Базовую модель, она слабо учитывает деятельность контрольно-надзорных органов (далее — КНО), связанную с взаимодействием с гражданами, обращающимися в КНО за защитой охраняемых законом ценностей: хотя модель предусматривает использование показателей, отражающих восприятие КНД обществом, данные показатели отнесены к индикативным (в отличие, например, от показателей, характеризующих уровень административной нагрузки на бизнес и оцениваемых в целом для всех видов КНД), а единая методология их расчета отсутствует.

В этой связи исследование состояния и тенденций развития взаимодействия граждан с КНО представляется важным условием объективной оценки вклада КНО (наряду с другими инструментами защиты прав и интересов граждан [5]) в обеспечение защиты охраняемых законом ценностей и, соответственно, достижения целей реформирования КНД в интересах граждан.

Оценка деятельности контрольно-надзорных органов с позиции граждан: обзор зарубежных и российских подходов

В вышедших в 2018 г. методических рекомендациях ОЭСР в сфере развития регулирования и контроля за соблюдением исполнения законодательства в качестве одного из 12 критериев, на которые рекомендуется ориентироваться при совершенствовании КНД, выделена оценка реального положения дел, предполагающая измерение удовлетворенности деятельностью КНО как со стороны бизнеса, т. е. регулируемых субъектов, так и с позиции граждан и потребителей [30]. Подобная оценка требует использования социологических методов исследования, которые пока на практике чаще проводятся в отношении представителей хозяйствующих субъектов и призваны оценить административную нагрузку на бизнес [28, с. 22].

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р (ред. от 07.10.2019) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198076/ (дата обращения: 21.04.2020).

Подходы к оценке деятельности КНО с позиции граждан в зарубежной литературе развиваются преимущественно в отраслевых исследованиях, направленных на измерение уровня удовлетворенности и доверия конкретным КНО, зачастую — в конкретных городах и регионах. Например, значительное внимание уделяется оценке удовлетворенности граждан деятельностью полиции [24]. Так, эмпирические исследования, проведенные в США, показали, что качество взаимодействия органов полиции с гражданами и оценка ими уровня защищенности от преступности являются ключевыми факторами удовлетворенности граждан деятельностью полиции [33]. При этом важную роль в оценке деятельности органов полиции играет эффективность коммуникаций с населением [19]. Исследования, проведенные в Австралии, показали значимость результативности деятельности органов полиции и соблюдения процедурных требований при оценке гражданами удовлетворенности работой данных органов [25]. Эмпирические исследования, проведенные в развивающихся странах, подчеркивают значимость факторов законности и результативности при оценке удовлетворенности деятельностью полиции [27], а также вопросов контроля коррупции и профессионализма [21]. Вопросы оценки деятельности полиции часто включаются в более комплексные исследования, направленные на оценку удовлетворенности граждан деятельностью местных органов власти и качества городской среды (например, в Великобритании [22], Европейском союзе [15] Колумбии [23]).

Социологические исследования граждан за рубежом проводятся и для оценки удовлетворенности граждан в сфере продовольственной безопасности. Значительное внимание таким исследованиям уделяется в Китае, в том числе, для оценки необходимости отслеживания источников происхождения продукции [32], сертификации продовольствия [26], в Бразилии — для оценки качества скоринговой системы, внедренной для оценки безопасности объектов общественного питания в преддверии Чемпионата мира по футболу 2014 г. [14]. Помимо оценки конкретных инициатив проводятся также исследования, направленные на выявление взаимосвязи между ресурсным обеспечением КНО и удовлетворенностью граждан уровнем безопасности продуктов питания [20].

Значительное внимание опросам граждан уделяется и в сфере налогового контроля, где результаты социологических исследований зачастую используются для выявления факторов, влияющих на добровольное соблюдение налогоплательщиками обязанностей по уплате налогов и сборов [16; 18].

Зарубежные исследования позволяют определить круг факторов, которые потенциально влияют на восприятие гражданами деятельности КНО. К таким факторам, в частности, относятся результативность деятельности КНО по рассмотрению обращений граждан; законность и справедливость принимаемых ими решений; соблюдение процедур и требований. Данные факторы имеют практическую значимость и в контексте мониторинга реформы КНД в России.

Анализ зарубежных источников позволяет выявить и ряд недостатков, которые целесообразно учесть при оценке взаимодействия граждан и КНО в России. Так, во многих проанализированных исследованиях отсутствует дифференциация между удовлетворенностью граждан *качеством государственных услуг* (и процедурами их оказания) и *качеством общественных благ* (к ним относится, в частности, обеспечение безопасности от рисков, на минимизацию которых направлена деятельность контрольно-надзорных органов). Данная особенность характерна как для исследований на национальном уровне, так и для международных сопоставлений [31]. Отсутствие такой дифференциации может исказить результаты оценок, поскольку исследования, направленные на оценку качества государственных услуг, требуют использования специфической выборки (граждан — получателей конкретных услуг), тогда как при оценке общественных благ выборка строится на основе генеральной совокупности населения.

Преимущественно отраслевая направленность исследований не позволяет сформулировать общие для всех (большинства) КНО ориентиры развития их деятельности, ограничивает возможность их сопоставления (бенчмаркинга), что весьма значимо в российском контексте.

В России вопросы взаимодействия граждан и КНО, как правило, анализируются в рамках более общих вопросов рассмотрения обращений граждан в органы государственной власти [4] и в контексте развития институтов общественного контроля [6; 10], а также в отраслевых исследованиях, посвященных оценке деятельности отдельных органов, в том числе, полиции [17], Роструда и ФНС России [13]. Такой подход не позволяет комплексно оценить состояние и тенденции изменения взаимодействия граждан и КНО в рамках реализации реформы КНД. Настоящее исследование призвано восполнить данный пробел.

Методы исследования

Для выявления состояния и тенденций изменения взаимодействия граждан и КНО в марте 2020 г. был проведен репрезентативный социологический опрос совершеннолетних граждан Российской Федерации¹. Выборка опроса составила 2000 человек в 35 российских регионах, расположенных во всех федеральных округах. Структура выборки соответствует основным социально-демографическим характеристикам российского населения. Опрос проводился методом формализованного личного интервью по месту проживания респондентов. Результаты опроса сопоставимы с итогами исследований прошлых лет, проведенных по аналогичной методике².

В рамках опроса исследовалась оценка респондентами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от десяти основных видов рисков (в сфере личной, пожарной и технической, экологической, транспортной безопасности, безопасности продовольственных и непродовольственных товаров, медицинских услуг и лекарств, финансовых услуг, безопасности на рабочем месте и защиты персональных данных), с которыми респонденты сталкивались в течение двух лет, предшествовавших исследованию.

По итогам исследования 2020 г. из 2000 респондентов опроса за два года, предшествовавших исследованию, сталкивались с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей 49,4% граждан. В 77,1% случаев столкновение с необходимостью защиты от исследуемых рисков было сопряжено с фактом причинения вреда (ущерба). 44,9% респондентов, сталкивавшихся с необходимостью защиты от исследуемых рисков (22,1% от общего числа респондентов в составе выборки), обращались в КНО. Анализ опыта данных респондентов стал основой для настоящего исследования.

Для оценки результативности обращений граждан в КНО за поддержкой в защите значимых для них ценностей в рамках исследования был рассчитан индекс результативности обращений в КНО по формуле:

$$P = ПР + НВ + 0,5 \times (УН + ВВ),$$

где ПР — доля респондентов, по итогам обращения которых в КНО угроза была предотвращена (в общем числе респондентов, обращавшихся в КНО, в %); НВ — доля респондентов, по итогам обращения которых в КНО ущерб был возмещен, нарушения устранены (в общем числе респондентов, обращавшихся в КНО, в %); УН — доля респондентов, по итогам обращения которых в КНО ущерб не был

¹ Результаты исследования на момент подготовки статьи не опубликованы.

² Основные результаты исследований 2018 г. и 2019 г. опубликованы в [12].

возмещен, но нарушения были устранены (в общем числе респондентов, обращавшихся в КНО, в %); ВВ — доля респондентов, по итогам обращения которых в КНО ущерб был возмещен, но нарушения не были устранены (в общем числе респондентов, обращавшихся в КНО, в %).

Основные результаты исследования

Сопоставление данных опроса 2020 г. с результатами исследований прошлых лет показывает, что в целом востребованность контрольно-надзорных органов как института защиты граждан от рисков причинения вреда значимым для них ценностям снижается.

Если в 2018 г. в случае столкновения с угрозой причинения вреда этим ценностям 50,7% респондентов обращались в КНО, то в 2020 г. таких выявлено 44,9%. Частота обращений в КНО и динамика данного показателя существенно дифференцированы по видам рисков, с которыми сталкивались респонденты.

Так, в 2020 г. чаще всего в КНО обращались респонденты, сталкивавшиеся с угрозами в сфере транспортной безопасности (56,3% от опрошенных, столкнувшихся с данным риском), личной безопасности (49,2%) и угрозами, связанными с пожарами, иными авариями в зданиях и сооружениях (45,5%). Реже всего обращались в КНО респонденты, сталкивавшиеся с рисками, связанными с потреблением некачественных продуктов питания и услуг общественного питания (14,3%) и небезопасными условиями труда (14,5%). При этом самое значительное снижение частоты обращений в КНО в 2018–2020 гг. отмечается среди респондентов, сталкивавшихся с угрозами жизни, здоровью и имуществу от действий преступников (снижение на 14,6 п.п. по сравнению с 2018 г.), а значимый рост частоты обращений — по рискам причинения вреда жизни и здоровью, имуществу от некачественных непродовольственных товаров и услуг (рост на 7,4 п.п.) (табл. 1).

Факт причинения вреда охраняемым законом ценностям является одним из факторов, влияющих на обращение граждан в КНО. Так, среди граждан, столкнувшихся с фактами причинения вреда, доля обратившихся за защитой в КНО в 2020 г. составила 54,8% (в 2019 г. — 57,1%, в 2018 г. — 58,3%). Среди тех, кто столкнулись с угрозой, но не фактом причинения вреда, доля обратившихся за защитой в КНО существенно ниже — 11,5% (в 2019 г. — 12,0%, в 2018 г. — 13,1%).

Среди причин необращения граждан в КНО за защитой в первую очередь можно обратить внимание, что многие граждане (45,7% респондентов) считают риски (угрозы), с которыми они сталкивались, незначительными. Другая причина, скорее всего, отчасти взаимосвязанная с первой — нежелание тратить время на разбирательства. Ее отметили 35,4% опрошенных. Следующая причина низкой частоты обращений граждан за помощью в КНО — это недоверие данным органам. Каждый третий респондент (33,6%) не верит, что КНО могут разрешить его ситуацию (табл. 2).

Основной целью обращений респондентов в КНО, согласно данным опроса, является устранение нарушений, наказание виновных и (или) возмещение причиненного вреда (ущерба). На это указали 62,2% респондентов, которые имели опыт обращения в КНО в течение последних двух лет (рис. 1).

Предотвращением возникшей угрозы причинения вреда жизни и здоровью, имуществу или иным общественно значимым ценностям обосновали свое обращение в КНО 26,5% респондентов. Еще для 11,3% респондентов обращение в КНО было вызвано административной необходимостью, так как без него было невозможно дальнейшее обращение за защитой своих прав, в том числе за возмещением вреда, в суд, в страховую или иную организацию.

Основная цель обращения в КНО варьируется в зависимости от вида риска, с которым сталкивались граждане.

**Доля граждан, обратившихся в КНО
(в % от числа респондентов, столкнувшихся с необходимостью защиты
от рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям)**

Table 1. Percentage of citizen who applied to regulatory enforcement and inspection authorities (out of total number of respondents that faced the need to protect public values from risks)

Риски	2018	2019	2020
1. Жизни, здоровью, имуществу от действий преступников	63,8	57,5	49,2
2. Жизни и здоровью от некачественных продуктов питания и услуг общественного питания	10,4	9,6	14,3
3. Жизни и здоровью, имуществу от некачественных непродовольственных товаров и услуг (кроме финансовых)	15,8	19,2	23,2
4. Жизни и здоровью, имуществу, в том числе памятникам истории и культуры от пожаров и иных аварий в зданиях, сооружениях	43,5	49,2	45,5
5. Жизни и здоровью, имуществу, природным комплексам от ухудшения состояния окружающей среды, браконьерства	19,6	22,1	21,5
6. Жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных лекарств	19,4	19,9	22,3
7. Жизни и здоровью от неблагоприятных (опасных) условий труда на рабочем месте	21,4	14,7	14,5
8. Жизни, здоровью, имуществу от неисправности транспортных средств, ДТП	58,4	57,1	56,3
9. Имуществу от нарушений в сфере предоставления услуг банков, страховых компаний, иных финансовых услуг	36,0	38,3	33,6
10. Неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с распространением и использованием персональных данных	14,1	13,8	14,9
Всего	50,7	45,2	44,9

Источник: составлено авторами.

Так, например, на предотвращение возникшей угрозы причинения вреда чаще указывали респонденты, которые столкнулись с некачественным предоставлением медицинских услуг, некачественными лекарствами (41,7%), с ухудшением состояния окружающей среды и распространением браконьерства (39,3%), с некачественными, небезопасными продуктами питания и услугами общественного питания (37,1%). Около четверти обращений в КНО в связи с угрозами жизни, здоровью, имуществу от неисправности транспортных средств, дорожно-транспортных происшествий (25,3%) были вызваны необходимостью таких обращений для получения последующего возмещения вреда.

Большинство респондентов (64,8%) обращались в КНО в письменной форме лично; около трети (30,3%) — устно по телефону, 18,2% опрошенных использовали электронную форму обращения, в том числе специализированные интернет-порталы.

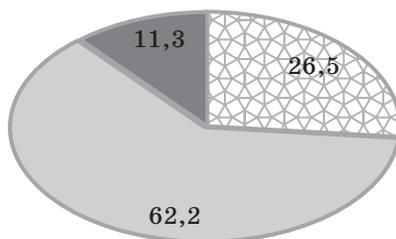
Примечательно, что граждане, обращавшиеся в КНО с целью предотвращения угроз причинения вреда, чаще использовали телефон (36,7% респондентов, обратившихся в КНО с этой целью), а граждане, целью которых было устранение нарушений, наказание виновных и (или) возмещение вреда чаще использовали письменные обращения (76,3%).

Основные причины, по которым пострадавшие граждане не стремятся обращаться в КНО за защитой своих прав и интересов, по результатам опросов 2019 и 2020 гг. (в % от количества респондентов, столкнувшихся с угрозами причинения вреда и не обратившихся в КНО)

Table 2. Main reasons for not applying to regulatory enforcement and inspection authorities to protect lawful rights and interests, based on results of sociological surveys conducted in 2019 and 2020 (as a percentage of respondents that faced the risks to public values but did not apply to regulatory enforcement and inspection authorities)

Причины, по которым пострадавшие граждане не стремятся обращаться в КНО	2019	2020
Риски (угрозы) были незначительными	43,1	45,7
Не желаю тратить время на разбирательства	39,0	35,4
Не верю, что контрольно-надзорные органы могут решить мою ситуацию	37,4	33,6
Не располагаю документальными доказательствами, подтверждающими угрозу или факт причинения вреда	0,0	17,9
Не хочу нести дополнительные расходы, связанные с подачей жалобы (обращения)	17,0	16,5
Не знаю, в какие органы и в каком порядке обращаться	18,8	15,4
Сложно правильно подготовить обращение	14,2	9,1
Иное	3,7	5,0

Источник: составлено авторами.



- Предотвратить возникшую угрозу причинения вреда
- Добиться устранения нарушений, наказания виновных и (или) возмещения причиненного вреда
- Без него было невозможно обращение за защитой своих прав, в том числе за возмещением вреда, в суд или в иную страховую организацию

Рис. 1. Распределение основных причин обращения граждан в КНО (в % от количества респондентов, которые обращались в КНО)

Fig. 1. Main reasons for citizens to apply to regulatory enforcement and inspection authorities (percentage of respondents who applied to regulatory enforcement and inspection authorities)

Источник: составлено авторами.

Результаты опроса показывают, что около трети опрошенных, обращавшихся в КНО (34,0%), считают процедуру подачи обращения в КНО сложной (очень сложной или скорее сложной), 55,8% — несложной, 10,2% затруднились с ответом.

17% обратившихся в КНО респондентов указали, что понесли те или иные материальные затраты в связи с таким обращением. Средняя сумма материальных затрат опрошенных составила 21 тыс. руб. Чаще всего свои материальные затраты респонденты обосновывают оплатой юридической помощи (65,3% респондентов, имевших такие издержки). Также весьма распространены затраты заявителей по оплате услуг лабораторий, экспертиз, сбора иных доказательств факта причинения вреда (ущерба) — 30,6%, государственных пошлин, услуг представителя при обращении в суд — 29,2%, почтовых расходов, услуг нотариуса — 27,8%. В отдельных случаях (6,9% респондентов, имевших издержки) отмечались неформальные платежи.

По результатам опроса 2020 г. 56% респондентов, обратившихся в КНО, получили содержательный ответ (в 2019 г. таких было лишь 46,5%). В 30% случаев респонденты отмечали получение формального ответа, не содержащего информации о мерах по предотвращению и устранению нарушений и (или) возмещению вреда (в 2019 г. доля таких респондентов составляла 34,6%). В 4% случаев в рассмотрении заявлений было отказано. 10% респондентов не получили ответы от КНО (рис. 2).

Следует отметить, что практика обращения граждан в КНО, в том числе содержание полученного ответа, отражается на их доверии КНО государства. Если при обращении был получен содержательный ответ, то о своем доверии КНО, призванным защищать жизнь и здоровье граждан, их имущество, персональные данные, иные интересы, заявляют 64,6% граждан (при среднем значении по РФ — 49,7%). В случае формального отношения к заявителям, когда им не предоставляется необходимая информация о мерах по предотвращению и устранению нарушений и (или) возмещению вреда, уровень доверия респондентам КНО снижается до 35,4%. Отказы в рассмотрении заявления еще больше снижают уровень доверия, однако в связи с небольшой наполняемостью данной группы соответствующее значение можно привести лишь справочно — 17,6%. Однако указанная закономерность явно отмечается.

Оценка результативности взаимодействия граждан с КНО предполагает учет степени достижения конечных результатов по итогам обращения в КНО (предотвращения выявленных угроз либо устранения нарушений и возмещения причиненного вреда). Результаты опроса 2020 г. показывают, что за последние два года в среднем 44,2% заявителей по итогам своего обращения в государственные КНО получили положительный результат, то есть проблема была решена полностью: 27,5% отметили, что нарушения были устранены, а ущерб возмещен, 16,7% заявили, что риски (угрозы) удалось предотвратить, ущерб не был причинен (рис. 3). В 2019 г. значение данного показателя составляло 44,7% (28,0% и 16,7% соответственно).

26,1% заявителей указали, что на свое обращение получили частичный результат (в 2019 г. — 21,7%). В частности, по итогам обращения заявителя в КНО нарушения были устранены, но ущерб не возмещался. Доля таких ответов составила 19,1% (в 2019 г. — 16,9%). В некоторых случаях респонденты сообщали об отсутствии устранения нарушений, но возмещенном ущербе: в 2020 г. — 7,0%, в 2019 г. — 4,8%.

Вместе с тем в 23,2% случаев заявления граждан в КНО о необходимости устранения каких-либо нарушений и восстановления их (или других лиц) ущемленных прав и законных интересов не привели к ожидаемым результатам. В 2019 г. доля таких ответов была несколько выше — 28,7%. В целом индекс результативности обращений в КНО в 2020 г. составил 57,25% (в 2019 г. — 55,55%).

Результативность обращений в КНО варьируется в зависимости от вида риска. Наиболее высокая результативность отмечается по рискам в сфере транспортной безопасности, безопасности на рабочем месте, а также рискам пожаров и аварий в зданиях и сооружениях; ниже всего индекс результативности обращений в КНО



Рис. 2. Содержание ответов КНО по итогам обращений граждан, по данным опросов 2019 и 2020 гг. (в % от количества респондентов, обратившихся в КНО)

Fig. 2. Responses from regulatory enforcement and inspection authorities to citizen applications based on the results of sociological surveys in 2019 and 2020 (as a percentage of respondents who applied to regulatory enforcement and inspection authorities)

Источник: составлено авторами.

в связи с экологическими угрозами (44,8%), угрозами, связанными с потреблением некачественных непродовольственных товаров (46,6%), нарушений в сфере финансовых услуг (48,1%) и угроз, связанных с действиями преступников (48,2%). Динамика индекса результативности обращений в КНО существенно различается по видам риска (табл. 3). Наибольшее снижение индекса результативности (на 20,9 пп.) отмечается по рискам жизни и здоровью, имуществу от некачественных непродовольственных товаров и услуг (кроме финансовых).

По результатам опроса, оперативное реагирование контрольно-надзорных органов на жалобу (заявление) происходит не часто.

Так, об устранении нарушений в течение одной недели или меньше сообщил лишь каждый десятый респондент, обратившийся в КНО и получивший положительный результат обращения (рис. 4). В основном заявители ждали устранения нарушений, в связи с которыми они обращались в КНО, дольше: от 1 недели до 1 месяца — 25,5%, 1–3 месяца — 21,4%. Встречаются и более длительные сроки ожидания: 3–6 месяцев — 11,4%, более полугодя — 11,4% ответов. Схожие результаты (учитывая статистическую погрешность) были получены по итогам опроса 2019 г. Следовательно, значимых изменений в длительности сроков устранения нарушений по обращениям заявителей в КНО не произошло.

Что касается сроков возмещения ущерба (вреда) пострадавшим гражданам, то, напротив, заметна разница в результатах опросов 2019 и 2020 г. (рис. 5). Если об оперативном возмещении вреда (в течение недели или менее) сообщает примерно столько же респондентов, как и в прошлом году (2019 г. — 7,6%, 2020 г. — 7,9%), то на ожидание от 1 недели до 1 месяца указывают почти в два раза больше респондентов, чем ранее (2019 г. — 14,2%, 2020 г. — 26,2%). Остальные ответы респондентов не показывают таких значительных подвижек, но в целом некоторое сокращение сроков возмещения ущерба отмечается. Получить возмещение вреда теперь чаще удается в срок не более 1 месяца.

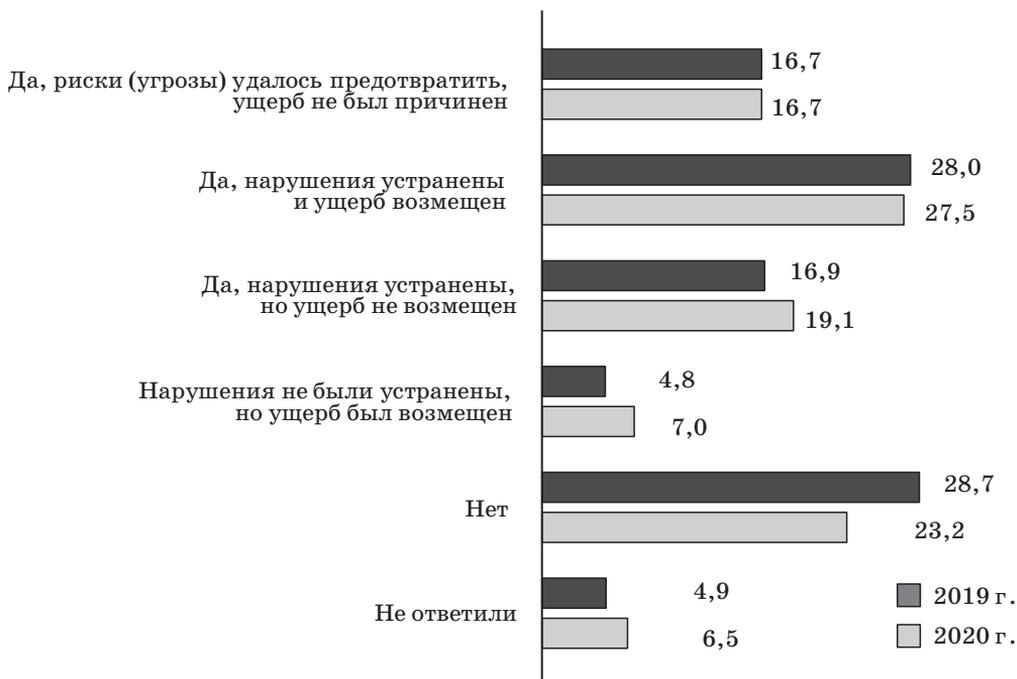


Рис. 3. Результаты обращения граждан в КНО за последние два года, по данным опросов 2019 и 2020 гг. (в % от количества респондентов, обратившихся в КНО)

Fig. 3. Results of citizen applications to regulatory enforcement and inspection authorities for the 2 years preceding the survey, based on surveys conducted in 2019 and 2020 (as a percentage of respondents who applied to regulatory enforcement and inspection authorities)

Источник: составлено авторами.

В ходе опроса респондентам было предложено оценить изменения результативности КНО, в который они обращались, при условии наличия опыта взаимодействия с ним ранее. Выяснилось, что такой опыт имели 63,8% граждан от числа тех, кто подавал обращение (заявление) в КНО за последние 2 года.

Чаще всего респонденты отмечают отсутствие каких-либо изменений в результативности КНО. По данным опроса 2020 г., таким образом ответили 44,4% респондентов, ранее обратившихся в КНО (в 2018 г. — 43,5%, в 2019 г. — 41,3%). Мнения о повышении результативности работы контрольно-надзорных органов остаются примерно на одном уровне — в районе 17–19%, составляя на текущий год 17,0%. При этом от таких значений не сильно отстают оценки о снижении результативности КНО. Такой точки зрения в 2020 г. придерживаются 13,3% заявителей.

Если мнение о повышении результативности работы КНО довольно стабильное, то в отношении ее снижения отмечаются определенные вариации. Отрицательные оценки увеличились по сравнению с прошлым (2019) годом на 5,9 п.п. (с 7,4% до 13,3%), приближаясь к значению 2018 г. (18,8%). Однако говорить о каком-то ухудшении результативности КНО при весьма стабильных положительных оценках, скорее всего, не следует, кроме того, отмеченные изменения могут быть обусловлены статистической погрешностью.

Индекс результативности обращений в КНО в зависимости от вида риска

Table 3. Application to regulatory enforcement and inspection authorities: effectiveness index by risk type

Наименование риска	Индекс результативности обращений в КНО		Прирост в 2020 г., п.п.
	2019 г.	2020 г.	
1. Жизни, здоровью, имуществу от действий преступников	40,2	48,2	8,0
2. Жизни и здоровью от некачественных продуктов питания и услуг общественного питания	57,4	57,7	0,4
3. Жизни и здоровью, имуществу от некачественных непродовольственных товаров и услуг (кроме финансовых)	67,5	46,6	-20,9
4. Жизни и здоровью, имуществу, в том числе, памятникам истории и культуры от пожаров и иных аварий в зданиях, сооружениях	68,6	66,0	-2,6
5. Жизни и здоровью, имуществу, природным комплексам от ухудшения состояния окружающей среды, браконьерства	36,3	44,8	8,6
6. Жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных лекарств	48,2	53,3	5,1
7. Жизни и здоровью от неблагоприятных (опасных) условий труда на рабочем месте	70,0	69,3	-0,7
8. Жизни, здоровью, имуществу от неисправности транспортных средств, ДТП	75,3	77,2	2,0
9. Имуществу от нарушений в сфере предоставления услуг банков, страховых компаний, иных финансовых услуг	56,5	48,1	-8,5
10. Неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с распространением и использованием персональных данных	58,7	52,3	-6,4

Источник: составлено авторами.

Данные опроса показывают, что оценки изменения результативности деятельности КНО вполне логично связаны с конкретным результатом, полученным при обращении к ним за помощью.

Так, в случае получения содержательного ответа по итогам своего обращения в КНО за последние два года, когда заявителю была предоставлена полная информация о мерах по предотвращению нарушений и возмещению вреда (ущерба), о повышении результативности КНО сообщили 25,3% респондентов, имевших опыт взаимодействия с ним ранее. С другой стороны, при получении формального ответа, который не содержал информации, необходимой заявителю, ответы респондентов о повышении результативности работы КНО составили лишь 6,1%. Законо-

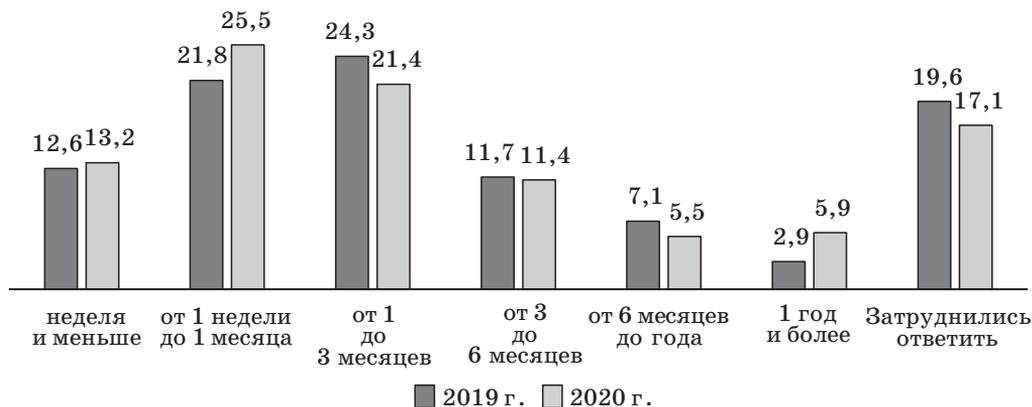


Рис. 4. Срок устранения нарушений по итогам обращений граждан в КНО, по данным опросов 2019 и 2020 гг. (в % от количества респондентов, указавших, что нарушения устранены)

Fig. 4. Time for eliminating violations based on citizen applications to regulatory enforcement and inspection authorities, based on 2019 and 2020 surveys (as a percentage of respondents noting elimination of relevant violations)

Источник: составлено авторами.

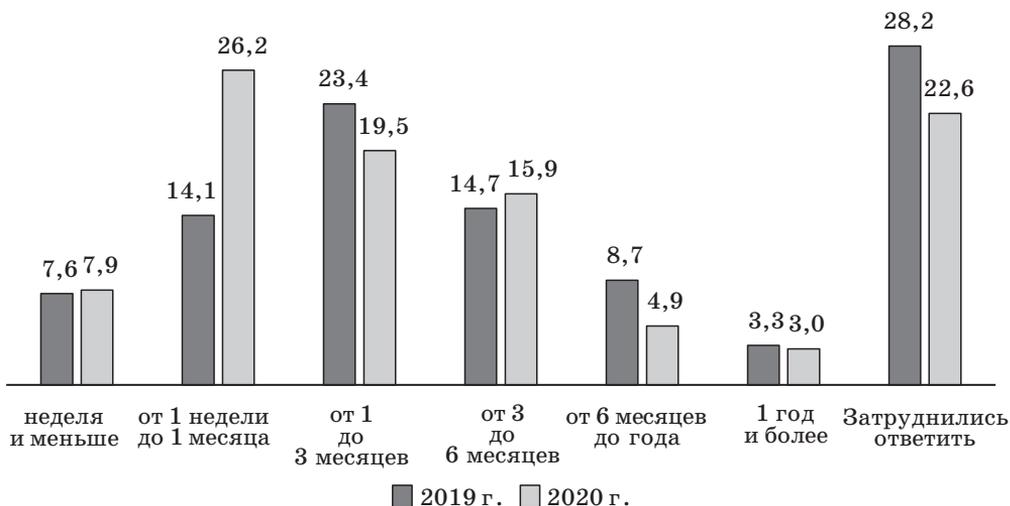


Рис. 5. Срок возмещения ущерба (вреда) охраняемым законом ценностям по итогам обращений граждан в КНО, по данным опросов 2019 и 2020 гг. (в % от количества респондентов, указавших, что ущерб возмещен)

Fig. 5. Time for reimbursement of damage to public values as a result of application to regulatory enforcement and inspection authorities, based on sociological surveys conducted in 2019 and 2020 (as a percentage of respondents noting that the damage was reimbursed)

Источник: составлено авторами.

мерно различаются оценки о снижении результативности работы КНО: 5,7% при содержательном ответе от КНО и 19,5% — при формальном (неинформативном) ответе.

Обсуждение результатов исследования

Результаты исследования показывают, что востребованность органов государственного контроля (надзора) как институтов, обеспечивающих защиту охраняемых законом ценностей, снижается. Если в 2018 г. более половины респондентов, столкнувшихся с необходимостью защиты значимых для них охраняемых законом ценностей от исследуемых видов рисков, обращались в КНО, то в 2020 г. доля таких респондентов снизилась до 44,9% опрошенных, столкнувшихся с рисками.

Данные результаты подтверждаются и ответами на другие вопросы анкеты. Так, граждане все реже указывают на деятельность КНО как на фактор обеспечения защищенности охраняемых законом ценностей: если в 2018 г. данный фактор отмечали 50,8%, в 2019 г. — 42,5%, то в 2020 г. — лишь 36,1% опрошенных. Сохраняется выявленная ранее тенденция, в соответствии с которой в качестве основного фактора защиты респонденты рассматривают личные действия, не надеясь на защиту от государства [12].

На эту тенденцию следует посмотреть и с другой стороны, с позиции контрольно-надзорных органов. Так, анализ статистических данных, характеризующих деятельность наиболее крупных федеральных КНО, проводящих более 100 тыс. проверок ежегодно, показывает, что у трех из четырех таких органов доля внеплановых проверок, проведенных на основе обращений граждан и организаций, составляет менее 10% от общего числа таких проверок¹.

Так, в 2019 г. доля внеплановых проверок МЧС России, проведенных на основе обращений граждан и организаций, составила 3,5%; доля таких проверок среди внеплановых проверок Роспотребнадзора — 8,3%; в Ростехнадзоре — 1,8%. Единственным крупным федеральным КНО, внеплановые проверки которого основываются преимущественно на обращениях граждан и организаций, является Роструд (85,8% внеплановых проверок проведено по данному основанию). Таким образом, в целом отмечается низкая ориентация деятельности КНО на использование механизмов «обратной связи» при минимизации рисков причинения вреда в подконтрольных сферах.

Анализ целей обращений граждан в КНО показывает, что хотя в большинстве случаев такие обращения направлены непосредственно на предотвращение угроз либо минимизацию их последствий, довольно часто (в 11,3% случаях) обращения в КНО носят вынужденный характер: гражданам необходимо получить те или иные документы (решения) для дальнейшей защиты охраняемых законом ценностей либо для получения возмещения вреда. К таким случаям относится, например, практика обязательного досудебного обжалования. В данном случае КНО государства предстают в качестве дополнительного звена, а обращения к ним могут ассоциироваться с дополнительными издержками для граждан. Такие случаи представляется важным рассмотреть и в контексте оптимизации КНД в рамках проводимой в настоящее время «регуляторной гильотины» [7].

Итоги опроса показывают, что, несмотря на активные усилия по цифровизации контрольно-надзорной деятельности, цифровое взаимодействие с гражданами, направленное на обеспечение защиты охраняемых законом ценностей, пока на-

¹ Рассчитано по данным статистических форм «1-контроль» за 2019 г., размещенных на портале ГАС «Управление» [Электронный ресурс]. URL: <http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824> (дата обращения: 21.04.2020).

лажено слабо. Большинство граждан используют письменную форму обращения в КНО. Данный результат подтверждает результаты других исследований, свидетельствующих о недостаточном использовании современных цифровых технологий в сфере общественного контроля [2].

Результаты опроса показывают, что значимая часть респондентов (17%) несла расходы, связанные с обращением в КНО. В основном, данные расходы были связаны с оплатой юридической помощи, что указывает на необходимость дальнейшего упрощения процедур подачи обращений в КНО. В настоящее время сложную данную процедуру считают 34% опрошенных. Результаты исследования показывают, что эффективность деятельности КНО с точки зрения соотношения достигаемых результатов и издержек граждан существенно не изменилась.

В целом результаты социологического исследования свидетельствуют об отсутствии значимых изменений в результативности КНО с точки зрения граждан, имевших опыт взаимодействия с данными органами, обратившимися к ним за защитой. Определенные положительные изменения связаны с ростом оперативности рассмотрения обращений граждан и повышением доли респондентов, получивших содержательный ответ от КНО. В то же время, статистически значимых изменений в индексе результативности обращений в КНО по итогам опроса не выявлено.

Также отмечается значительная вариация динамики оценок по видам рисков, в частности, существенное снижение оценки результативности обращений в КНО для защиты от рисков, связанных с потреблением некачественных непродовольственных товаров.

Важным результатом исследования является выявленная взаимосвязь между качеством рассмотрения обращений граждан в КНО и уровнем доверия данным органам. Поскольку доверие органам власти является одним из ключевых показателей качества государственного управления [29], а доверие КНО может влиять и на доверие органам власти в целом, задача по повышению качества взаимодействия граждан и КНО должна стать одним из ключевых приоритетов реформы КНД.

Выводы и рекомендации

Результаты опроса свидетельствуют о том, что пока реформирование КНД не оказало существенного влияния на результативность обращений в КНО за защитой значимых для граждан охраняемых законом ценностей и качество взаимодействия КНО с гражданами. Отчасти такая ситуация может быть связана и с недостаточным вниманием к учету позиции граждан при оценке результативности КНД и ее реформирования в рамках базовой модели.

Среди наиболее значимых мер по повышению результативности деятельности КНО по защите общественно значимых ценностей граждане отмечают необходимость рассмотрения обращений по существу и исключение переадресации обращений граждан из одного органа в другой (42,4% респондентов), упрощение процедур подачи обращений в КНО (41,4%), более оперативное рассмотрение обращений (41%) и обеспечение возмещения причиненного вреда во всех случаях, когда он был причинен (34,5%).

Проведенный анализ свидетельствует о необходимости совершенствования используемых КНО каналов «обратной связи», в том числе, о расширении использования цифровых механизмов взаимодействия с гражданами, столкнувшимися с необходимостью защиты от рисков. Достаточно высокая частота столкновения с такими рисками по сравнению с малой долей внеплановых проверок, проведенных на основе обращений граждан и организаций, свидетельствует о недостаточном использовании механизмов «обратной связи» и необходимости повышения ориентации деятельности КНО на защиту прав и законных интересов граждан.

Сохранение достаточно высокой доли респондентов, сталкивающихся с формальными ответами от КНО на свои обращения (30% от обратившихся в КНО), свидетельствует о необходимости контроля не только за своевременностью рассмотрения обращений граждан (что осуществляется в рамках реализации соответствующего федерального закона¹), но и за содержанием таких ответов. Такой контроль может осуществляться как в рамках правовой оценки ответов в судебном рассмотрении [1], так и в рамках развития систем внутреннего контроля в самих КНО.

Высокая дифференциация большинства показателей, отражающих взаимодействие граждан и КНО, в зависимости от видов риска, показывает, что набор мер по повышению качества такого взаимодействия требует учета ситуации в каждой конкретной сфере. В этой связи выявление ключевых проблем взаимодействия граждан и КНО по минимизации отдельных рисков является важным приоритетом дальнейших исследований, направленных на совершенствование КНД государства.

Литература

1. *Гущина Д. Г.* Проблемы правовой оценки судами общей юрисдикции содержания ответов на обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 11. № 4. С. 90–96.
2. *Зубарев С. М.* Новые технологии общественного контроля: реальность или иллюзия? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 43. С. 72–93.
3. *Зырянов С. М., Калмыкова А. В.* Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 31–66.
4. *Иванова Н. В., Петрова С. А.* Актуальные вопросы обращения граждан Российской Федерации в органы государственной власти // Вестник Международного института рынка. 2016. № 1. С. 127–136.
5. *Исаков В. Б., Глушаченко С. Б.* Порядок, особенности и проблемы обращения граждан к правовым методам и средствам механизма государственно-правовой защиты их конституционных прав, свобод и законных интересов и пути их разрешения, локализации // Ученые записки Санкт-Петербургской академии управления и экономики. 2009. № 3(25). С. 63–70.
6. *Лапин А. Е., Борисов Н. И.* Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2013. №1. С. 107–114.
7. *Мартынов А. В.* Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при формировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 143–165.
8. *Масленникова Е. В., Добролюбова Е. И., Южаков В. Н.* Статистика и социология результатов контрольно-надзорной деятельности // Экономическая политика. 2020. Т. 15. № 1. С. 90–107.
9. *РСПП.* Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2018. 2019 [Электронный ресурс]. URL <http://www.goskontrol-rspp.ru/docladukomiteta/> (дата обращения: 21.04.2020).
10. *Русин С. Н.* Правовые основы взаимодействия органов государственной власти, граждан и общественных объединений при осуществлении экологического контроля (надзора) // Мониторинг правоприменения. 2014. № 1 (10). С. 34–36.
11. *Шепелев Д. В.* Проблемы повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в контексте реализации функций государства // Право и государство: теория и практика. 2019. № 7 (175). С. 57–60.
12. *Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В., Масленникова Е.* Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2020.

¹ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12146661/ixzz6KENR962r> (дата обращения: 21.04.2020).

13. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Спиридонов А. А. Методические подходы к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2019. № 19 (2). С. 337–351.
14. *Da Cunha D. T., Sacco A. L. F., Tondo E. C., de Oliveira A. B. A. et al.* Inspection score and grading system for food services in Brazil: The results of a food safety strategy to reduce the risk of foodborne diseases during the 2014 FIFA World Cup // *Frontiers in Microbiology*. 2016, 7 (APR).
15. *De Vries M. S.* Decentralisation: What does it contribute to? The added value of decentralisation for living conditions in core cities of the EU // *Public Policy and Administration*. 2002, 11 (4). P. 545–562.
16. *Forest A., Sheffrin S. M.* Complexity and compliance: An empirical investigation // *National Tax Journal*. 2002, 55 (1). P. 75–88.
17. *Frolova Y. V., Medvedeva N. V., Senicheva L. V., Bondaletov V. V.* The security of citizens against criminal offences in modern Russia: Key tendencies and determinants // *Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*. 2015, 9 (3). P. 525–537.
18. *Gangl K., Hofmann E., Hartl B., Berkics M.* The impact of powerful authorities and trustful taxpayers: Evidence for the extended slippery slope framework from Austria, Finland, and Hungary // *Policy Studies*. 2020. Vol. 41. P. 98–111.
19. *Ho A. T.-K., Cho W.* Government Communication Effectiveness and Satisfaction with Police Performance: A Large-Scale Survey Study // *Public Administration Review*. 2017, Vol. 77 (2). P. 228–239.
20. *Ma L., Liu P.* Missing links between regulatory resources and risk concerns: Evidence from the case of food safety in China // *Regulation and Governance*. 2019, Vol. 13, No. 1. P. 35–50.
21. *Madan M., Nalla M. K.* Exploring citizen satisfaction with police in India: The role of procedural justice, police performance, professionalism, and integrity // *Policing*. 2015, Vol. 38. No. 1. P. 86–101.
22. *Martin S., Downe J.* Performance measurement of local public service networks // *Studies in Public and Non-Profit Governance*. 2014, Vol. 3. P. 43–64.
23. *Martínez L., Short J., Ortíz M.* Citizen satisfaction with public goods and government services in the global urban south: A case study of Cali, Colombia // *Habitat International*. 2015, No. 49. P. 84–91.
24. *Maslov A.* Measuring the Performance of the Police: The Perspective of the Public. 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2015-r034/2015-r034-en.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).
25. *Murphy K.* Public Satisfaction With Police: The Importance of Procedural Justice and Police Performance in Police-Citizen Encounters // *Australian and New Zealand Journal of Criminology — AUST N Z J CRIMINOL*. 2009, No. 42. P. 159–178.
26. *Nie W., Abler D., Zhu L., Li T., Lin G.* Consumer preferences and welfare evaluation under current food inspection measures in China: Evidence from real experiment choice of rice labels // *Sustainability (Switzerland)*. 2018, No. 10 (11). P. 4003.
27. *Nivette A., Akoensi T.* Determinants of satisfaction with police in a developing country: a randomised vignette study // *Policing and Society*. 2019, Vol. 29 (4). P. 471–487.
28. *OECD (2012)* Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys, OECD Publishing [Электронный ресурс]. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en> (дата обращения: 21.04.2020).
29. *OECD (2017)* OECD Guidelines on Measuring Trust, OECD Publishing, Paris [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264278219-en> (дата обращения: 21.04.2020).
30. *OECD (2018)*, OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, OECD Publishing, Paris [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en> (дата обращения: 21.04.2020).
31. *Wang Z.* Citizens' satisfaction with government performance in six Asian-Pacific giants // *Japanese Journal of Political Science*. 2010, No. 11 (1). P. 51–75.
32. *Xu L., Wu L.* Food safety and consumer willingness to pay for certified traceable food in China. *Journal of the Science of Food and Agriculture*. 2010, No. 90 (8). P. 1368–1373.
33. *Yuksel Y., Tepe F.* Citizen satisfaction with police and community policing // *European Scientific Journal*. 2013, N 9 (14). P. 1857–7881.

Об авторах:

Южаков Владимир Николаевич, директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (Москва, Российская Федерация), доктор философских наук, профессор; yuzhakov-vn@ranepa.ru

Добролюбова Елена Игоревна, заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (Москва, Российская Федерация), кандидат экономических наук; dobrolyubova-ei@ranepa.ru

References

1. Gushchina D. G. Problems of legal assessment by the courts of general jurisdiction of the content of responses to citizens' appeals to state and local authorities // Bulletin of Novosibirsk State University [Vestnik Novosibirskogo gosudarstvennogo universiteta]. Series: Law. 2015. Vol. 11. N 4. P. 90–96. (In rus)
2. Zubarev S.M. New technologies of public control: reality or illusion? // Bulletin of Perm University. Legal sciences [Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki]. 2019. N 43. P. 72–93. (In rus)
3. Zyryanov S. M., Kalmykova A. V. Approaches to assessing the effectiveness of control and supervisory bodies to prevent violations of mandatory requirements // Issues of state and municipal administration [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2019. N 3. P. 31–66. (In rus)
4. Ivanova N.V., Petrova S.A. Topical issues of appeal of citizens of the Russian Federation to state authorities // Bulletin of the International Market Institute [Vestnik Mezhdunarodnogo instituta rynka]. 2016. N 1. P. 127–136. (In rus)
5. Isakov V.B., Glushachenko S.B. Order, peculiarities and problems of citizens' appeal to legal methods and means of the mechanism of state legal protection of their constitutional rights, freedoms and legitimate interests and ways of their resolution, localization // Scientific notes of the St. Petersburg Academy of Management and Economics [Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskoi akademii upravleniya i ekonomiki]. 2009. N 3(25). P. 63–70. (In rus)
6. Lapin A. E., Borisov N. I. Appeals of citizens as a tool to increase the effectiveness of interaction between the population and the authorities // Bulletin of Udmurt University. Series "Economics and Law" [Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya «Ekonomika i pravo»]. 2013. N 1. P. 107–114. (In rus)
7. Martynov A.V. Prospects for the use of the "regulatory guillotine" mechanism in reforming control and supervisory activities // Bulletin of the Nizhny Novgorod Lobachevsky University [Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo]. 2019. N 5. P. 143–165. (In rus)
8. Maslennikova E.V., Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N. Statistics and sociology of the results of control and supervisory activities // Economic policy [Ekonomicheskaya politika]. 2020. Vol. 15. N 1. P. 90–107. (In rus)
9. RSPP. Monitoring and permitting activities in the Russian Federation. Analytical report 2018. 2019. URL <http://www.goskontrol-rspp.ru/docladkykomiteta/> (date of address: 21.04.2020). (In rus)
10. Rusin S. N. Legal basis of interaction between state authorities, citizens and public associations in the implementation of environmental control (supervision) // Monitoring of law enforcement [Monitoring pravoprimereniya]. 2014. N 1 (10). P. 34–36. (In rus)
11. Shepelev D.V. Problems of increasing the effectiveness of control and supervisory activities in the Russian Federation in the context of the implementation of the functions of the state // Law and state: theory and practice [Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika]. 2019. N 7 (175). P. 57–60. (In rus)
12. Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V., Maslennikova E. Assessment of the dynamics of the state's control and supervisory activity from the perspective of citizens as its final beneficiaries. M.: Publishing House "Delo" RANEPa. 2020. 126 p. (In rus)
13. Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Spyridonov A.A. Methodological approaches to assessing control and supervisory activities from the position of citizens as final beneficiaries // Bulletin of the Russian University of Peoples' Friendship. Series: Sociology [Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Sotsiologiya]. 2019. N 19 (2). P. 337–351. (In rus)
14. Da Cunha D.T., Saccol A.L.F., Tondo E.C., de Oliveira A.B.A. et al. Inspection score and grading system for food services in Brazil: The results of a food safety strategy to reduce the risk of foodborne diseases during the 2014 FIFA World Cup // Frontiers in Microbiology. 2016, 7 (APR).
15. De Vries M. S. Decentralisation: What does it contribute to? The added value of decentralisation for living conditions in core cities of the EU // Public Policy and Administration. 2002, 11 (4). P. 545–562.
16. Forest A., Sheffrin S.M. Complexity and compliance: An empirical investigation // National Tax Journal. 2002, 55 (1). P. 75–88.

17. Frolova Y.V., Medvedeva N.V., Senicheva L.V., Bondaletov V.V. The security of citizens against criminal offences in modern Russia: Key tendencies and determinants // *Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*. 2015, 9 (3). P. 525–537.
18. Gangl K., Hofmann E., Hartl B., Berkics M. The impact of powerful authorities and trustful taxpayers: Evidence for the extended slippery slope framework from Austria, Finland, and Hungary // *Policy Studies*. 2020. Vol. 41. P. 98–111.
19. Ho A. T.-K., Cho W. Government Communication Effectiveness and Satisfaction with Police Performance: A Large-Scale Survey Study // *Public Administration Review*. 2017, Vol. 77 (2). P. 228–239.
20. Ma L., Liu P. Missing links between regulatory resources and risk concerns: Evidence from the case of food safety in China // *Regulation and Governance*. 2019, Vol. 13, N 1. P. 35–50.
21. Madan M., Nalla M.K. Exploring citizen satisfaction with police in India: The role of procedural justice, police performance, professionalism, and integrity // *Policing*. 2015, Vol. 38. N 1. P. 86–101.
22. Martin S., Downe J. Performance measurement of local public service networks // *Studies in Public and Non-Profit Governance*. 2014, Vol. 3. P. 43–64.
23. Martínez L., Short J., Ortiz M. Citizen satisfaction with public goods and government services in the global urban south: A case study of Cali, Colombia // *Habitat International*. 2015, N 49. P. 84–91.
24. Maslov A. Measuring the Performance of the Police: The Perspective of the Public. 2015. [Electronic resource]. URL: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2015-r034/2015-r034-en.pdf> (date of the address: 21.04.2020).
25. Murphy K. Public Satisfaction With Police: The Importance of Procedural Justice and Police Performance in Police-Citizen Encounters // *Australian and New Zealand Journal of Criminology — AUST N Z J CRIMINOL*. 2009, N 42. P. 159–178.
26. Nie W., Ablter D., Zhu L., Li T., Lin G. Consumer preferences and welfare evaluation under current food inspection measures in China: Evidence from real experiment choice of rice labels // *Sustainability (Switzerland)*. 2018, N 10 (11). P. 4003.
27. Nivette A., Akoensi T. Determinants of satisfaction with police in a developing country: a randomised vignette study // *Policing and Society*. 2019, Vol. 29 (4). P. 471–487.
28. OECD (2012) *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, OECD Publishing [Electronic resource]. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en> (date of the address: 21.04.2020).
29. OECD (2017) *OECD Guidelines on Measuring Trust*, OECD Publishing, Paris [Electronic resource]. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264278219-en> (date of the address: 21.04.2020).
30. OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris [Electronic resource]. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en> (date of the address: 21.04.2020).
31. Wang Z. Citizens' satisfaction with government performance in six Asian-Pacific giants // *Japanese Journal of Political Science*. 2010, N 11 (1). P. 51–75.
32. Xu L., Wu L. Food safety and consumer willingness to pay for certified traceable food in China. *Journal of the Science of Food and Agriculture*. 2010, N 90 (8). P. 1368–1373.
33. Yuksel Y., Tepe F. Citizen satisfaction with police and community policing // *European Scientific Journal*. 2013, N 9 (14). P. 1857–7881.

About the authors:

Vladimir N. Yuzhakov, Director of the Center for Public Administration Technologies of the Institute of Applied Economic Research of the RANEPa (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Philosophy), Professor; yuzhakov-vn@ranepa.ru

Elena I. Dobrolyubova, Deputy Director of the Center for Public Administration Technologies of the Institute of Applied Economic Research of the RANEPa (Moscow, Russian Federation), PhD in Economics; dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Международные цепи поставок: новые тренды в условиях коронавирусной пандемии

Бойко И. В. *, Гетман А. Г.

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

РЕФЕРАТ

В статье анализируются новые тенденции в развитии глобальной цепи поставок, связанные с пандемией COVID-19, оказавшей значительное влияние на производство, транспортировку и сбыт товаров в международных масштабах. Формулируются фундаментальные изменения в международной логистике в связи с высокими рисками размещения первичного звена формирования материального потока в Китае и необходимостью локализации тех производств, которые обеспечивают устойчивое развитие национальных экономик. Подчеркивается снижение значимости критерия минимизации затрат при принятии логистических решений в пользу снижения рисков и обеспечения устойчивости функционирования цепи поставок. Анализируются противоречивые тренды в развитии торговли товарами, имеющими особенное значение в условиях пандемии, которые, с одной стороны, отражают стремление международного сообщества создать для нее максимально благоприятные условия, а с другой — отражают стремление отдельных стран ограничить их экспорт для создания необходимого предложения на внутреннем рынке.

Ключевые слова: международная цепь поставок, локализация производства, коронавирусная пандемия, минимизация издержек, ЕАЭС, запрет на вывоз медицинских и фармацевтических товаров

Для цитирования: Бойко И. В., Гетман А. Г. Международные цепи поставок: новые тренды в условиях коронавирусной пандемии // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 42–48.

Global Supply Chains: New Trends in the Context of the Coronavirus Pandemic

Irina V. Boiko*, Anastasia G. Getman

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

ABSTRACT

The article is dedicated to the new trends emerging in the global supply chain, related to the coronavirus pandemic COVID-19, substantially affected production, transportation and marketing of goods. The authors underline a high risks of initial chain location in China, which sporadically leads to a localization of production supply within national borders. This bias in the international logistics is rather long term than short term in terms of national sustainability. The authors underline the increasing significance of risk reduction and supply chain reliability over minimization of cost in the logistical decision makings. The ambivalency in the trade of the pandemic emergency goods is analysed in a sense of providing specifically favourable terms for its circulation among the countries on the one side and the national protection issued for such goods by the national governments, pursuing its sufficient provision on the domestic market on the other side.

Keywords: global supply chain, production localization, coronavirus pandemic, minimization of cost, Eurasian Economic Union, prohibition for the trade in medical and pharmaceutical commodities

For citing: Boiko I. V., Getman A. G. Global Supply Chains: New Trends in the Context of the Coronavirus Pandemic // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 42–48.

Введение

В системе международных поставок, сформировавшейся после Второй мировой войны и динамично развивающейся в последние десятилетия, происходят серьезные сбои. Пандемия COVID-19, в начале 2020 г. охватившая практически все страны мира, выявила серьезные диспропорции в глобальной цепи поставок, обнаружила стратегическую уязвимость положения многих стран в сложившейся системе международного разделения труда и повысила риски по обеспечению национальной экономической безопасности. По оценке M. A. Research, основанной на консенсус-прогнозе международных организаций и банков, «для мировой экономики 2020 г. станет худшим со времени окончания последнего глобального кризиса 2009 г. Быстрое распространение COVID-19 из Китая в остальной мир привело к введению карантинных мер, отмене авиарейсов, остановке заводов и разрыву цепочек поставок, падению спроса и растущему экономическому ущербу. Темпы экономического роста снизятся до 0,4% (в 2009 г. мировой ВВП сократился на 0,1%), физический объем мировой торговли — на 8–10%, что неизбежно скажется на динамике глобального рынка транспортно-логистических услуг»¹. В данной статье мы проанализируем некоторые новые тренды, которые складываются в глобальной цепи поставок, определив те из них, которые носят долговременный характер и под влиянием которых будут, скорее всего, пересмотрены фундаментальные основы международной логистики и те, которые имеют краткосрочный характер, связанный с преодолением коронавирусной пандемии.

В последние десятилетия глобальная цепь поставок формировалась таким образом, что ее начальное звено было перемещено в Китай, откуда многие страны мира получали значительные объемы необходимых материалов и комплектующих изделий для сборки готовой продукции на своих территориях. В условиях стабильного, хоть и незначительного в последние годы роста мировой экономики применение этой схемы создавало двойной положительный эффект для многих компаний, которые, инвестируя свои средства в экономику Китая и тем самым существенно снижая производственные издержки, ориентировали сбыт готовой промышленной продукции на страны с высоким уровнем потребительского спроса. Так, Bruce Jackson и Doug Morrow из глобальной консалтинговой компании «Sustain analytic» отмечают, что «в условиях глобализации экономики и рынков зависимость компаний от поставщиков, предлагающих товары по низким ценам, включая экономию факторных затрат и затрат на рабочую силу, стала обычной практикой. Это отражает содержание экономической модели, в которой большие масштабы производства обеспечивают крупномасштабные поставки товаров. В 2003 г., когда возникла угроза распространения вируса SARS, доля Китая в мировой торговле составляла 3%, сегодня эта цифра составляет около 20%»².

Методы

В наибольшей зависимости от поставок китайских товаров находятся Тайвань и суммарно четыре страны Европейского союза — Германия, Франция, Италия и Велико-

¹ *Симонова Л.* Пандемия COVID-19 и рынок транспортно-логистических услуг [Электронный ресурс]. URL: <https://logistics.ru/upravlenie-logistikoy-i-kompaniey/pandemiya-covid-19-i-rynok-transportno-logisticheskikh-uslug> (дата обращения: 19.08.2020).

² Bruce Jackson и Doug Morrow. Coronavirus and the Localization of Supply Chains. April 9, 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sustainalytics.com/esg-blog/coronavirus-and-the-localisation-of-supply-chains/> (дата обращения: 19.08.2020).

британия¹. Также данная зависимость существенна для таких стран, как Корея, Мексика, Турция, Япония, Бразилия и США.

Развитие глобальной транспортной системы, практически повсеместное внедрение «вытягивающей» системы поставок привело к существенному ускорению перемещения материальных потоков между странами и континентами, а также позволило значительно снизить затраты в расчете на каждую единицу товара. «Глобализация позволила размещать производства по всему миру и доставлять товар на рынок за последнюю секунду. Это позволяло сократить расходы на хранение, а запасы, которые лежали на полках больше, чем несколько дней, считались ошибками и убытками. Таким образом, источником предложения стала тщательно продуманная на глобальном уровне система логистики»².

Коронавирусная пандемия оказала существенное дестабилизирующее влияние на данную систему глобальных материальных потоков. В начале 2020 г. в ключевом звене глобальной цепи поставок — в Китае — начались сбои в производственных процессах. «Пекин задействовал целый ряд мер, направленных на пресечение распространения заболевания, в том числе полностью изолировал 16 крупных городов, в которых проживает около 50 миллионов человек»³. В Китае эпицентром распространения COVID-19 стал промышленный регион — провинция Хубэй. Отчасти, поэтому от коронавирусной пандемии пострадали в первую очередь такие промышленные отрасли, как автомобилестроение и машиностроение. По данным Китая⁴, промышленный выпуск за январь-февраль 2020 г. сократился на 13,5% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. Важно отметить то, что Китай — крупнейший производитель продукции машиностроения. Закрытие китайских фабрик означает разрушение цепочек поставок. Это усложняет поиск поставщиков компонентов для производства, в том числе высокотехнологичной продукции. Эту ситуацию значительно усугубили сложности, возникшие в транспортной системе и падение грузооборота в ведущих портах страны.

Начиная с марта 2020 г. Китаю удалось остановить распространение COVID-19 и начать постепенное восстановление работы своих предприятий. Но волна коронавирусной пандемии охватила европейские страны и США, где началось стремительное сокращение объемов промышленного производства и, соответственно, спроса на китайские товары. Ситуацию значительно осложнило возникновение новых и расширение существующих барьеров в процессе перемещения товаров на европейских рынках, что было связано с введением санитарного контроля между странами, сокращением пунктов пропуска на границах между странами ЕС и другими странами, ростом транспортных издержек и многими другими факторами. Появление «границ» внутри ЕС также повлияло на сроки доставок. «В Европе появились пункты контроля, на каждом из которых проводятся проверки»⁵. Сложности добавляет то, что из-за образующихся задержек выросли и тарифы на автоперевозки — на 10–15%⁶.

¹ В настоящее время Великобритания находится в состоянии переходного периода в соответствии с прекращением членства в ЕС, начиная с 31 декабря 2020 г.

² Мир после пандемии. 12 прогнозов от 12 экономистов, политологов, медиков и дипломатов. 22 марта 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: https://focus.ua/world/452339-mir_posle_pandemii_12_prognozov_ot_12_ekonomistov_politologov_medikov_i_diplomatov (дата обращения: 19.08.2020).

³ Коронавирус vs логистика: как пандемия скажется на грузоперевозках. 18 марта 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://customsforum.ru/news/big/koronavirus-vs-logistika-kak-pandemiya-skazhetsya-na-gruzoperevozkakh-553898.html> (дата обращения: 19.08.2020).

⁴ [Электронный ресурс]. URL: <https://carnegie.ru/commentary/81578> (дата обращения: 19.08.2020).

⁵ Ирина Алпатова. Пандемия повлияла на время доставки импортных и экспортных грузов [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2020/03/25/pandemiia-povliiala-na-vremia-dostavki-importnyh-i-eksportnyh-gruzov.html> (дата обращения: 19.08.2020).

⁶ Там же.

В зависимости от масштабов и продолжительности коронавирусной пандемии можно делать выводы о серьезном разрушительном процессе, происходящем в международной цепи поставок. Многие эксперты справедливо утверждают, что она не только не восстановится после окончания пандемии, но и будет существенным образом трансформирована. «Фундаментальный шок мировой финансовой и экономической систем — свидетельство тому, насколько уязвимы глобальные цепочки поставок. Пандемия коронавируса таким образом не только будет иметь долгосрочные экономические последствия, но и приведет к фундаментальным изменениям. COVID-19 доказал, что патогены могут инфицировать не только людей, но и отравить всю глобальную систему торговли»¹. Уже сегодня становится ясно, что минимизация затрат как фактор, определяющий конфигурацию международной цепи поставок и важную роль Китая как точки начала формирования материального потока в глобальной цепи поставок, в связи с огромными рисками, будет пересмотрена. Как отмечают эксперты, «в результате нас может ждать новый этап глобального капитализма, предусматривающий сокращение цепочек поставок, перенос производств ближе к рынкам и наполнение складов избыточными запасами. Это снизит прибыль компаний в краткосрочной перспективе, но сделает более надежной всю систему»².

Другим долговременным трендом может стать локализация цепей поставок как тренд, противоположный их глобализации. В создавшейся ситуации многие компании — потребители продукции, поступающей из Китая, стали стихийно восстанавливать замещающее производство, стремясь не допустить сбоя в производственном процессе. Как отмечает известный британский журнал «The Economist», «официальные лица США рассматривают директивы по поощрению размещения цепи поставок в фармацевтической отрасли в США. Хотя это решение сопряжено с риском разрушения существующих торговых связей, оно вписывается в тот тренд, который начал формировать в прошлом году и отразился в росте импортных барьеров. Индия, к примеру, уже начала снижение своей зависимости от поставок API³ из Китая в результате расширения собственного производства. Правительство Южной Кореи в 2019 г. объявило о начале реализации плана по локализации производства ключевых промежуточных продуктов промышленного назначения в связи с введенными Японией ограничениями на их экспорт»⁴. Такая реакция на форс-мажорные обстоятельства, в силу неэффективности и значительной затратности, будет, скорее всего, иметь краткосрочный характер, но определенная локализация цепей поставок все же будет осуществлена, особенно в отношении тех производств, которые имеют отношение к обеспечению национальной безопасности и снижают риски, связанные с наступлением ситуаций, подобных коронавирусной пандемии. Сегодня это особенно относится к товарам, имеющим важное значение для здоровья людей, поскольку «локализованная цепочка поставок, особенно в фармацевтике, обеспечит безопасность для правительств и компаний, будет иметь положительный эффект для окружающей среды и позволит улучшить качество продукции и обеспечить гибкость во времена глобальной неопределенности»⁵. Как отмечают зарубежные эксперты, «последствием пандемии станет то, что многие компании захотят больше знать

¹ Мир после пандемии. 12 прогнозов от 12 экономистов, политологов, медиков и дипломатов.

² Там же.

³ Active pharmaceutical ingredients — активные фармацевтические ингредиенты.

⁴ Coronavirus: the impact on global supply chains. March 19, 2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eiu.com/industry/article/479237431/coronavirus-the-impact-on-global-supply-chains/2020-03-19> (дата обращения: 19.08.2020).

⁵ Jackson B., Morrow D. Coronavirus and the Localization of Supply Chains. April 9, 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sustainalytics.com/esg-blog/coronavirus-and-the-localisation-of-supply-chains> (дата обращения: 19.08.2020).

о цепочках поставок и будут делать выбор между эффективностью и доступностью / стабильностью работы. Вмешаются и правительства, требуя от так называемых стратегических отраслей и предприятий наличия планов на случай непредвиденных ситуаций и формирования соответствующих резервов, прибыльность упадет, но экономики станут более стабильными»¹.

Особенное значение в текущей сложной ситуации имеет обеспечение стабильного функционирования цепей поставок для тех товаров, которые являются особенно востребованными в условиях пандемии. Так, в России сформирован перечень товаров первой необходимости в условиях пандемии. В этом списке 23 пункта: детские товары, моющие средства, туалетные принадлежности, средства индивидуальной защиты, медицинские изделия и дезинфицирующие средства, зоотовары, бензин, дизельное топливо, газ, автозапчасти, электрическое оборудование, кабельная продукция, бытовые приборы, компьютерное оборудование, садово-огородные предметы, строительные инструменты и материалы, санитарно-технические изделия, товары для пожаротушения, печатные СМИ, спички, свечи, похоронные принадлежности, очки и линзы, табачная продукция, а также товары, сопутствующие товародвижению².

Многие страны стремятся не только значительно увеличить объемы производства данных товаров, но и повысить уровень обеспеченности ими в результате импорта из других стран, чему должна способствовать либеральная торговая политика. Так, генеральный директор Всемирной торговой организации Roberto Azevêdo отмечает, что «на полях торговой политики члены ВТО, включая США, Китай, Колумбию, Канаду и Бразилию, ввели десятки мер, направленных на облегчение торговли медицинскими товарами, связанными с пандемией COVID, в том числе в результате снижения количества импортных процедур (снижение ввозных пошлин), снижение административных барьеров. Такие действия повышают доступность данных товаров для населения»³.

Результаты

Таким образом, новым трендом в международной торговле становится стремление снять ограничения на перемещение тех товаров, которые особенно значимы в условиях коронавирусной пандемии. Примером могут являться действия, предпринятые Евразийским экономическим союзом — ЕАЭС.

1. Советом Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК) принято решение, которое предусматривает освобождение от ввозной таможенной пошлины товаров, импортируемых для предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции на территории ЕАЭС, в период с 16.03.2020 по 30.09.2020. Решение распространяется, прежде всего, на средства индивидуальной защиты, дезинфицирующие средства, диагностические реагенты, отдельные виды медицинского оборудования и материалов. Ввоз с освобождением от уплаты ввозной пошлины осуществляется на основании подтверждения их целевого назначения национальными уполномоченными органами в сфере здравоохранения⁴.

¹ Мир после пандемии. 12 прогнозов от 12 экономистов, политологов, медиков и дипломатов.

² Власти утвердили перечень товаров первой необходимости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20200328/1569289267.html> (дата обращения: 19.08.2020).

³ Azevêdo R. Global Trade Is in Sharp Decline. Open Supply Lines Will Be Vital to Fighting the Pandemic. April 6, 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.barrons.com/articles/wto-chief-medical-exports-are-critical-as-the-coronavirus-slows-global-trade-51586163600> (дата обращения: 19.08.2020).

⁴ Решение ЕЭК № 21 «О внесении изменений в некоторые решения Комиссии Таможенного союза и об утверждении перечня товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского

2. Совет ЕЭК утвердил перечень товаров критического импорта, в отношении которых предоставляется тарифная льгота в виде освобождения от ввозных таможенных пошлин при импорте в государства — члены ЕАЭС на срок с 1 апреля по 30 июня 2020 г. включительно. В перечень указанных товаров вошли отдельные сельскохозяйственные и продовольственные товары, а также отдельные готовые лекарственные средства и товары медицинского назначения (эндоскопы, термометры бесконтактные, одноразовые пипетки, передвижные дезинфекционные установки), а также расширен список товаров, используемых для производства лекарственных средств, а также товаров медицинского назначения (термосумки, пленки для герметизации флаконов, медицинские морозильники), ввоз которых в период с 16 марта по 30 сентября 2020 г. осуществляется беспошлинно при условии подтверждения целевого назначения таких товаров уполномоченными органами в сфере здравоохранения.

3. Упрощен на временной основе действующий порядок предоставления сертификатов происхождения формы «А», выдаваемых развивающимися и наименее развитыми странами. Принятое Решение позволит на протяжении шести месяцев использовать бумажную или электронную копию сертификатов и не представлять при таможенном декларировании их оригиналы. Данные изменения действуют с 18 апреля по 30 сентября 2020 г.

Кроме того, для ускорения перемещения данных товаров в ЕАЭС решаются вопросы обеспечения бесперебойной работы транспортных грузовых перевозок с целью поддержки сферы материального производства и услуг на возвратной, но льготной основе¹.

Но нельзя также не отметить и обратную тенденцию, связанную со стремлением некоторых стран ограничить вывоз продукции, имеющей значение в условиях коронавирусной пандемии с целью обеспечить ею население своей страны. Как отмечает Roberto Azevêdo, существуют и другие, затрудняющие перемещение медицинских товаров, меры, принимаемые некоторыми странами, «иные меры, включая те, которые принимаются некоторыми из указанных выше стран, замедляют торговлю. К таким мерам относятся экспортные ограничения, вводимые правительствами некоторых стран на лекарственные препараты, защитные средства, аппараты искусственной вентиляции легких с целью повышения степени обеспеченности ими своего населения»².

Так, Россия самостоятельно, а также действуя в составе ЕАЭС, ввела ряд ограничений, затрагивающих международную торговлю медицинскими товарами.

1. Введен временный запрет на вывоз из РФ следующих видов продукции: респираторы, защитные очки, медицинские перчатки, комбинезоны химической защиты, бахилы, маски, бинты, халаты медицинские, оборудование дыхательное. Исключение составляют перемещение таких товаров для оказания международной гуманитарной помощи иностранным государствам на основании решений Правительства РФ, а также физическим лицам для личного использования (речь идет о предметах одноразового употребления)³.

экономического союза в целях реализации государствами-членами Евразийского экономического союза мер, направленных на предупреждение и предотвращение распространения коронавирусной инфекции 2019-nCoV».

¹ Бизнес-сообщество ЕАЭС подготовит предложения в пакет антикризисных мер в Союзе [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/17-04-2020-2.aspx> (дата обращения: 19.08.2020).

² Azevêdo R. Global Trade Is in Sharp Decline. Open Supply Lines Will Be Vital to Fighting the Pandemic.

³ Постановление Правительства РФ от 02.03.2020 № 223 «О введении временного запрета на вывоз отдельных видов продукции из Российской Федерации». Следует отметить, что

2. Установлен временный запрет на вывоз из стран ЕАЭС отдельных видов продовольственных товаров (такие как: репчатый лук, чеснок, репа, рожь, рис, гречиха, просо, крупа, мука грубого помола и гранулы из зерна злаков, обрушенное гречневое зерно, готовые пищевые продукты из гречки, дробленые и недробленые соевые бобы, семена подсолнечника)¹.

В настоящее время требуется проработка мер всеми странами мира, не только касающихся стабилизации ситуации в части минимизации случаев заражения COVID-19, но и мер, направленных на укрепление логистических цепочек поставок, в том числе, включая проработку новых способов транспортировки и доставки товаров.

Выводы

Таким образом, разрушительные процессы, происходящие в глобальной цепи поставок, скорее всего приведут к глубоким и долговременным изменениям в международной логистике. Они будут характеризоваться сочетанием дальнейшей глобализации производства и сбыта продукции с повышением значимости локализации тех производств, которые имеют существенное значение для поддержания национальной экономической безопасности и устойчивого развития. Особенным изменениям подвергнутся цепи поставок, связанные с фармацевтической и медицинской продукцией. По критерию значимости данных товаров для обеспечения здоровья населения каждой отдельной взятой страны и необходимости сертификации ее качества, локализация в производстве данной продукции, скорее всего, будет наиболее высокой. И, несмотря на то что многие страны столкнулись с противоречиями в обеспечении свободного перемещения товаров данной группы, страны-члены ЕАЭС имеют все предпосылки для интеграционного взаимодействия в решении данного жизненно важного вопроса.

Об авторах:

Бойко Ирина Викторовна, профессор кафедры таможенного администрирования Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; ivboyko@mail.ru

Гетман Анастасия Геннадьевна, заведующий кафедрой таможенного администрирования Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук; agetman@mail.ru

About the authors:

Irina V. Boiko, Professor of the Chair of the Customs Administration of North-West institute of management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economy); ivboyko@mail.ru

Anastasia G. Getman, Head of the Chair of Customs Administration of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics; agetman@mail.ru

24.03. 2020 подобное решение было принято в рамках ЕАЭС [решение № 41 «О внесении изменений в Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 «О мерах нетарифного регулирования»], которое вступило в силу 5 апреля 2020.

¹ Решения ЕЭК № 42 «О внесении изменений в перечень товаров, которые являются существенно важными для внутреннего рынка Евразийского экономического союза и в отношении которых в исключительных случаях могут быть введены временные запреты или количественные ограничения экспорта» и № 43 «О внесении изменений в Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 „О мерах нетарифного регулирования“». С введением ограничений растет число их нарушений. Так, по официальным данным ФТС России, таможенными органами России были пресечены попытки вывоза более 37 000 медицинских товаров и более 2 т дезинфицирующих средств [Электронный ресурс]. URL: <http://customs.ru/press/federal?page=3> (дата обращения: 19.08.2020).

Циклическая модель и карта оценки предиктивного потенциала развития прогнозно-плановой методологии

Бушенева Ю. И.

Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация; busheneva@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье констатируется, что в нашей стране накоплен значительный опыт прогнозно-плановой работы, формирование которого опирается на определенные методологические подходы, претерпевающие трансформацию на разных исторических этапах социально-экономического развития России. Цель статьи — оценка особенностей развития методологии прогнозирования и планирования отечественной национальной экономики в различные исторические периоды. На базе анализа исторических фактов, авторской экспертной оценки и приемов графического моделирования разработаны циклическая модель и карта оценки предиктивного потенциала развития методологии прогнозирования и планирования отечественной национальной экономики, отличающаяся выявлением этапов в развитии прогнозно-плановой работы в зависимости от характера обязательности исполнения, глубины влияния прогнозов и планов на экономическое развитие, ресурсности методов, предсказуемости будущего. Результаты исследования могут быть применены в деятельности органов государственного управления для повышения качества прогнозно-плановой работы, определения «точек» фазовых сдвигов в развитии методологии прогнозирования и планирования.

Ключевые слова: методология, планирование, прогнозирование, циклическая модель, предиктивный потенциал

Для цитирования: Бушенева Ю. И. Циклическая модель и карта оценки предиктивного потенциала развития прогнозно-плановой методологии // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 49–62.

Cyclic Model and Map for Estimating Predictive Potential of Prognostic-Planning Methodology Development

Yulia I. Busheneva

Pushkin Leningrad State University, St. Petersburg, Russian Federation; busheneva@yandex.ru

ABSTRACT

The article states that in our country considerable experience has been gained in forecasting and planning work, the formation of which is based on certain methodological approaches that undergo transformation at different historical stages. The purpose of the article is to assess the features of the development of the forecasting and planning methodology of the domestic national economy in various historical periods of time.

Based on the analysis of historical facts, the author's expert assessment and graphic modeling techniques, a cyclic model and a map for assessing the predictive development potential of the forecasting and planning methodology of the domestic national economy are developed, which differs by identifying the stages in the development of forecasted and planned work depending on the nature of the obligatory execution, the depth of the impact of forecasts and plans for economic development, resource methods, predictability of the future.

The results of the study can be applied in the activities of government to improve the quality of forecasting and planning work, to determine the turning points of phase shifts in the development of the forecasting and planning methodology.

Keywords: methodology, planning, forecasting, cyclic model, predictive potential

Введение

Отслеживание развития методологии прогнозирования и планирования отечественной экономики в историческом контексте предусматривает характеристику ее компонентно-элементного состава на разных этапах развития экономики. Ключевыми элементами здесь выступают подходы и методы. Под влиянием исторических, политических, экономических факторов данные элементы трансформировались, формируя более жесткую или более мягкую систему прогнозно-плановой деятельности в государстве.

Обзор литературы

Тема исследования методологии прогнозирования и планирования находит свое отражение как в зарубежных, так и отечественных исследованиях. Так, тема атрибутов и циклов процесса планирования приведена в работах таких авторов, как W. I. Barry [21], R. G. Dyson, M. J. Foster [22], Ю. В. Латов, Р. М. Нуреев [12]. Вопросам изучения опыта отечественного прогнозирования и планирования посвящены работы зарубежных исследователей, таких как W. Andrew, M. Abram, N. Shulsky [19], A. V. Banerjee, M. Spagat [20], A. Feltenstein [23], S. Fortescue [24], W. Leontief, J. Mariscal, I. Sohn [25], A. Lust [26], Y. Nakamura [27], P. Raymond [28], а также значительного числа отечественных исследователей А. Е. Варшавский [4], Е. А. Иванов [7], С. М. Корунов [10], Г. О. Куранов, Л. А. Стрижкова [11]. Важную роль в раскрытии темы играли труды авторов, непосредственно занимавшихся плановой работой или разработкой научных основ для ее осуществления: Э. Ершов [1], А. И. Анчишкин [2], Ю. В. Яременко [3], А. Н. Ефимов [5], В. Н. Кириченко [8], Н. Д. Кондратьев [9], В. В. Леонтьев [13], В. С. Немчинов [15] и др.

Однако доступная научная литература не содержит комплексной информации о компонентно-элементном составе методологии прогнозирования и планирования на разных этапах развития экономики и особенностях ее изменения, что свидетельствует о необходимости расширения научных представлений в этой области.

Материалы и методы

История отечественного прогнозирования и планирования формирует богатый исследовательский потенциал для анализа применения методологических основ. Оценка значимости методологии может быть осуществлена в рамках определенных этапов развития: нерегулярного применения макроэкономического прогнозирования и планирования (зарождение государственности — 1917 г.); поиска пути в планировании макроэкономики (1917–1928 гг.); применения обязательного макроэкономического прогнозирования и планирования (1928–1991 гг.); отказа от планирования экономики (1991–1995 гг.); применения несистемного индикативного макроэкономического прогнозирования и планирования (1995–2014 гг.); системного индикативного макроэкономического прогнозирования и планирования (с 2014 г. по настоящее время).

Характеристика методологии прогнозно-плановой работы на исторических этапах дает возможность оценить ее значимость по двум векторам:

1) предсказательные возможности, определяя степень предсказуемости будущего и ресурсность применяемых методов;

2) меру влияния прогнозно-плановой деятельности на хозяйственную систему, оценив характер обязательности исполнения планов (индикативный, регулятивный или директивный), а также глубину воздействия прогнозов и планов на функционирование отдельных хозяйствующих субъектов и экономики в целом (незначительная, средняя, высокая).

Так, на *этапе нерегулярного применения макроэкономического прогнозирования и планирования* (до 1917 г.), формировались разрозненные экономические документы (планы внешнеэкономической деятельности, реформ, прогнозы развития сельского хозяйства и т. д.). Прогнозно-плановая работа имела индикативный характер и незначительную степень воздействия на национальную экономику. Если в первоначальный период данного этапа государственное прогнозирование и планирование производилось несистемно, то с начала XIX в. оно начало приобретать все большие масштабы (планы С. Ю. Витте, П. А. Столыпина, М. М. Сперанского).

Период с 1917 по 1928 гг. — *этап поиска пути в планировании макроэкономики* продемонстрировал регулятивный характер прогнозно-плановой деятельности в сочетании со средней степенью воздействия на экономические процессы. Первоначально после прихода к власти партии большевиков в планировании были использованы косвенные индикаторы на основе денежно-кредитной политики, но такой подход оказался несостоятельным, приведя к коллапсу финансовой и бюджетной системы. Но уже в период Военного коммунизма (1918–1921 гг.) производственное планирование, осуществляемое громоздкой структурой Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ) РСФСР стало более жестким и нацеленным на максимизацию выпуска продукции на основе нормативного подхода, хотя и отличалось несогласованностью.

В 1920 г. благодаря работе Государственной комиссии по электрификации России был разработан первый долгосрочный план советского государства — Государственный план электрификации России (план ГОЭЛРО) на базе программно-целевого подхода с применением методов экспертных оценок, экстраполяции [7, с. 115–116]. На основании деятельности указанной Комиссии в 1921 г. была организована Государственная общеплановая комиссия при Совете труда и обороны РСФСР (Госплан РСФСР).

Общегосударственное планирование первоначально осуществлялось на основе формирования текущих балансов сырья, постепенно происходило расширение применения балансового подхода, в частности была разработана балансовая таблица национальной экономики в 1923–1924 гг. с участием В. В. Леонтьева [13]. Тем не менее в силу недостатка статистической информации, сложного экономического положения, составление реального сводного народнохозяйственного баланса провалилось, в том числе и из-за недостаточно «углубленного экономического анализа проблемы» и частого наличия в плане «бессодержательного набора мертвых статистических таблиц и кратких пояснений к ним» [9, с. 264].

В период НЭПа с 1923 г. начинается переход к перспективному планированию отдельных отраслей (в металлургии, строительстве железных дорог, сельском хозяйстве). Балансовый подход претерпел трансформацию, охватывая только основные черты хозяйства на будущий год. Базируясь на данных изменениях, с 1925 г. начали формироваться первые масштабные пятилетние планы Госплана СССР и ВСНХ СССР, не предусматривавшие детального планирования экономики, но стремившиеся к значительной точности прогнозных и плановых предположений. Подразделения Госплана СССР и местных органов управления работали одновременно, составляя несколько вариантов планов, которые направлялись в Госплан СССР, выбиравший выбирал ту альтернативу, которую считал наиболее реальной и на основании ее верстал контрольные цифры, создававшие в общих чертах базовые экономические соотношения.

Проблематика характера и глубины воздействия планирования на экономику являлась предметом активной дискуссии между экономистами, генетиками и телеологами. Первые (В. А. Базаров, В. Г. Громан, Н. Д. Кондратьев) считали, что план должен составляться на основе объективных закономерностей развития экономики, выявленных в результате анализа существующих тенденций. Вторые (Г. М. Кржижановский, В. В. Куйбышев, С. Г. Струмилин) основывались на том, что необходимо трансформировать экономику на основе директивного подхода для будущих структурных изменений, увеличения выпуска продукции и жесткой дисциплины.

В условиях отставания экономики СССР от развитых стран в правящих кругах было принято решение опираться на телеологическое планирование, что в полной мере проявило себя на этапе *применения обязательного макроэкономического прогнозирования и планирования*, озаменованного началом реализации первого пятилетнего плана в 1928 г. и завершенного в 1991 г. с распадом СССР. Основой советского планирования выступали годовые и пятилетние планы, которые позволяли осуществить концентрацию ресурсов для проведения индустриализации и коллективизации. Данный период отличался разработкой основ долгосрочного и краткосрочного планирования и прогнозирования, механизмов реализации планов и контроля за ними, созданием системы плановых показателей и отчетности по всем уровням управления.

На этапе 1928–1940 гг. так же, как и на предыдущем этапе, в прогнозно-плановой деятельности ключевым являлся балансовый подход к планированию. При построении балансов (производства и распределения народного дохода, доходов и расходов населения, трудовых ресурсов, электроэнергии, топлива, строительных материалов, оборудования) изначально происходило построение специализированных планов, затем их многократная увязка. Но сам по себе балансовый подход не гарантировал ни реалистичности, ни целесообразности, ни эффективности функционирования советской экономики, в связи с этим активно использовались положения и нормативного подхода. В основу планов закладывались нормативы расходов сырья, материалов, ресурсов, что выступало важным инструментом для повышения эффективности хозяйственной деятельности (снижение издержек производства, формирование научно обоснованных нормативов затрат ресурсов, повышение производительности труда). Свое применение находил и программно-целевой подход, хорошо зарекомендовавший себя при реализации плана ГОЭЛРО, на основании положений которого планировалось связанное развитие отраслей промышленности (строительства, производства, социального и территориального развития) при наличии директивно заданных показателей [17]. Программно-целевой подход обеспечивал скоординированную работу министерств и ведомств, органов власти как в центре, так и на местах.

Развивались и методы планирования, в частности, к применяемым ранее были добавлены моделирование экономического развития (работы Г. А. Фельдмана, Н. Д. Кондратьева), модели оптимального распределения ресурсов и планирования (работы Л. В. Канторовича, В. В. Новожилова), методы рационализации транспортных перевозок (работы А. Л. Лурье, В. Н. Толстого).

В период Великой Отечественной войны планирование приобрело военно-директивный характер в силу экстремальности условий хозяйствования. В 1946–1950 гг. на протяжении четвертой пятилетки был реализован план восстановления и развития народного хозяйства СССР.

В 1950–1960-х гг. из недр реорганизованной структуры Госплана СССР выходит плановый документ, легший в основу Программы Коммунистической партии СССР от 1961 г. В этот же период развиваются научные возможности планирования в рамках Научно-исследовательского экономического института Госплана СССР, Лаборатории экономико-математических исследований Центрального экономико-математического института Академии наук СССР. Со второй половины 1960-х воз-

ник интерес к народнохозяйственному прогнозированию, ключевые идеи которого были приведены в работах многих авторов, в том числе А. И. Анчишкина [2], В. Н. Кириченко [8] и др. Преобладающим в планировании оставался балансовый подход, дополненный межотраслевыми взаимодействиями [11], развиваются также и экономико-математические методы планирования.

Но, несмотря на активное развитие научных прогнозно-плановых оснований для реальной работы, в методологии советского планирования выявляются серьезные недостатки [15], приводящие к появлению кризисных явлений в реальной экономической жизни, преодоление которых в результате «косыгинской реформы» так и не было осуществлено.

Столкнувшись со значительным невыполнением плана IX пятилетки [18, с. 379], в рамках достижения планов X пятилетки в советском планировании был предложен новый подход — принятие комплексных экономических программ, что выступило основой для развития идей программно-целевого подхода в рамках комплекса взаимосвязанных отраслей. За период 1976–1980 гг. было разработано 200 комплексных программ, предполагавших выполнение около 6 тыс. различных заданий. Например, была предпринята попытка разработать Комплексный план технического перевооружения производственного аппарата, нацеленного на перевооружение машиностроения [6]. Идеи по разработке целевых программ вошли в новую редакцию методических рекомендаций Госплана СССР [14].

Ключевым направлением совершенствования планирования выступало формирование перспективной схемы планирования, согласно которой созданию конкретных плановых показателей должно было предшествовать построение прогнозов. Для реализации данной задачи были разработаны Комплексные программы научно-технического прогресса (долгосрочные прогнозы развития экономики СССР на периоды 1976–1990 гг., 1980–2000 гг., 1986–2005 гг., 1991–2010 гг., программа 1996–2015 гг. не закончена) [4]. Ключевыми методами прогнозирования выступали методы экспертных оценок, экстраполяции временных и параметрических рядов, патентные методы и методы «деревьев целей» [16, с. 389].

Существенное значение при планировании продолжал играть нормативный подход, так Постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695¹ расширило возможности применения норм и нормативов в планировании. Основным показателем являлось выполнение поставок продукции по ассортименту и срокам в соответствии с договорами. Согласно документу, показатели пятилетних планов становились суммой годовых планов, не проходя пересмотр ежегодно. Но по факту, нормативы, особенно расходные, полностью не внедрялись, планы не выполнялись, приводя к скептическому отношению к планированию как таковому в обществе. Научные институты стремились решить возникшее противоречие, так, в 1979 г. Центральный экономико-математический институт совместно с рядом институтов Отделения экономики Академии наук СССР (АН СССР) разрабатывал проект Комплексной реформы хозяйственного механизма.

В 1980-х годах происходили попытки реформирования в государстве на основе предоставления большей экономической свободы предприятиям. Но все же, сама методология советского планирования, основанная в основном на балансовом подходе, осталась прежней. В начале 1980-х Госплан СССР составлял 2000 балансов, что было значительным агрегированием реальных экономических процессов.

¹ Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы: постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 12 июля 1979 г. № 695 [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_10003.htm (дата обращения: 20.10.2020).

Очевидность того, что система планирования не справляется с поставленными задачами, послужила среди прочих факторов причиной того, что на апрельском Пленуме ЦК КПСС в 1985 г. был провозглашен курс на перестройку. В 1987 г. было принято Постановление Совета министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования»¹, в котором подчеркивалось, что в плановой работе и деятельности Госплана СССР возникли серьезные недостатки, для преодоления которых создавалась система планов и прогнозов. С 1989 г. был начат активный процесс трансформации плановой советской экономики в рыночную советскую экономику, важность которой была все же признана правящей элитой. В 1990 г. произошла реорганизация Госплана СССР в Министерство экономики и прогнозирования СССР.

Решение об отказе от директивного планирования было принято со времени начала формирования постсоветской России в 1991 г. Вплоть до 1995 г. экономические решения в основном принимались на основе краткосрочного (годового) прогнозирования и сценарных методов. Характер воздействия государственного планирования на экономику в этот период был индикативным, а степень влияния государственного планирования на экономические процессы — незначительной.

В 1991 г. на базе Министерства экономики и прогнозирования СССР было сформировано Министерство экономики России. Возникли Центр экономической конъюнктуры при Министерстве экономики России (в дальнейшем — Аналитический центр при Правительстве РФ), Институт макроэкономических исследований при Министерстве экономического развития России.

С 1995 г. начался *этап применения несистемного индикативного макроэкономического планирования и прогнозирования*, который характеризовался поиском компромисса между необходимостью планирования экономического развития и обеспечением свободы рыночной системы хозяйствования, индикативным характером воздействия на экономику и средней степенью воздействия на экономические процессы.

Изменение экономической системы остро ставило вопросы нового инструментария для формирования представлений о будущем экономики. Первоначальная попытка применения балансового подхода МОБ для планирования новой рыночной экономики оказалась неудачной. МОБ, сформированный по итогам 1995 г., не нашел реального прикладного применения, тем не менее на протяжении 1995–2003 гг. Госкомстат публиковал регулярные краткие таблицы «затраты — выпуск».

В 1995 г. начался *этап применения несистемного индикативного макроэкономического прогнозирования и планирования*, в этом году был принят Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ»², формировавший лишь обобщенный каркас предвидения и конструирования социально-экономического будущего. В основе планирования были положены ориентировочные и рекомендательные планы и прогнозы. В качестве инструментов планирования и прогнозирования использовались целевые и адресные программы, прогнозы, стратегии социально-экономического развития РФ и ее субъектов, схемы территориального планирования, целевое бюджетное планирование, государственные программы, скользящий трехлетний бюджет.

¹ О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования: Постановление Совета министров СССР от 17 июля 1987 г. № 816 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=96208173624666658479> (дата обращения: 20.10.2020).

² О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ: федер. закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

С 2014 г. следует говорить об этапе системного индикативного макроэкономического планирования и прогнозирования, когда в результате принятия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»¹ была предпринята попытка существенно изменить правовые основы плановой и прогнозной работы в стране на основании инструментов рынка и централизованного планирования. Оставаясь индикативным по сути, государственное планирование стало иметь возможности более высокой степени воздействия на экономику. Закон изменил правовые основы деятельности по прогнозированию социально-экономической, политической сферы, а также области национальной безопасности, создав комплексную, единую систему планов и прогнозов.

Результаты

Проведенный анализ этапов развития отечественной прогнозно-плановой работы позволяет оценить значимость методологии прогнозирования и планирования по двум векторам:

- 1) предсказательных возможностей методологии, оценка которых может быть произведена на основе карты предиктивного потенциала методологии;
- 2) мере влияния методологически обоснованной прогнозно-плановой деятельности на хозяйственную систему, оценка которой может быть осуществлена на базе построения циклической модели изменения степени воздействия методологии.

Оценка предсказательных возможностей методологии может быть произведена на основе карты предиктивного потенциала методологии, представляющей собой создание графической сетки, образованной пересечением осей координат, отражающих величину двух факторов, образующих квадранты. Оценка факторов производилась по двум параметрам:

- предсказуемость будущего — возможность создания высоковероятностных образов будущего хозяйственного развития (где 0 — будущее непредсказуемо, 1 — будущее слабопредсказуемо, 2 — будущее среднепредсказуемо, 3 — высокая предсказуемость будущего);
- ресурсы методов прогнозирования и планирования — возможность полноценно использовать инструменты прогнозно-плановой работы для создания высоковероятностных образов будущего хозяйственного развития (где 0 — нет возможности использования методов, 1 — незначительные возможности, 2 — средние возможности, 3 — значительные возможности).

Для формирования карты оценки результативности применения отечественной методологии прогнозирования и планирования национальной экономики можно дать соответствующую количественную оценку (табл. 1).

Графические результаты количественной оценки представлены на рис. 1.

Построенная карта продемонстрировала, что методология прогнозирования и планирования отечественной экономики проходит общецивилизационный путь развития: от методологии управления в традиционной экономике к методологии управления в экономике постиндустриальной. Наибольший предсказательный потенциал прогнозирование и планирование приобрело на этапе применения обязательного макроэкономического прогнозирования и планирования с 1928 по 1991 гг. (координаты на карте [8; 8]). Методология данного этапа, единственная, находится в квадранте высокой вероятности исполнения прогнозов и планов. Отчасти в данном квадранте, отчасти в квадрантах средней вероятности исполнения прогнозов и планов находится методология этапа поиска пути в планировании макроэкономики с 1917 по 1928 гг. (коорди-

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

Количественная оценка предиктивного потенциала методологии отечественной экономической прогнозно-плановой работы на этапах развития

Table 1. Quantitative assessment of the predictive potential of the methodology of domestic economic forecasting at the development stages

	Этапы					
	1	2	3	4	5	6
	Зарождение государственности — 1917 г.	1917–1928 гг.	1928–1991 гг.	1991–1995 гг.	1995–2014 гг.	С 2014 г. по настоящее время
традиционная экономика	переходная экономика	индустриальная экономика	переходная экономика	переходная экономика	постиндустриальная экономика	
1. Предсказуемость будущего						
Краткосрочный период	3	3	3	1	3	3
Среднесрочный период	3	3	3	1	2	1
Долгосрочный период	3	1	2	1	0	0
Итого	9	7	8	3	5	4
2. Ресурсы методов						
Экстраполяция	1	1	3	1	1	0
Моделирование	0	1	2	1	2	2
Экспертиза	1	2	3	1	3	3
Итого	2	4	8	3	6	5

наты [7; 4]), а также этапа применения несистемного индикативного макроэкономического прогнозирования и планирования с 1995 по 2014 гг. (координаты [5; 6]). Полностью в квадранте средней вероятности исполнения прогнозов и планов находится методология этапа нерегулярного применения макроэкономического прогнозирования и планирования (координаты [9; 2]). Наименьшим предсказательным потенциалом обладала методология переходного этапа отказа от планирования экономики (координаты [3;3]), современный этап системного индикативного макроэкономического прогнозирования и планирования является промежуточным между квадрантом средней и низкой вероятности исполнения прогнозов и планов (координаты [4; 5]).

Динамику положения точек графика можно представить в форме рис. 2.

Динамика, приведенная на рис. 2, позволяет сделать вывод о том, что в методологии происходили существенные сдвиги ее познавательного потенциала, при этом,

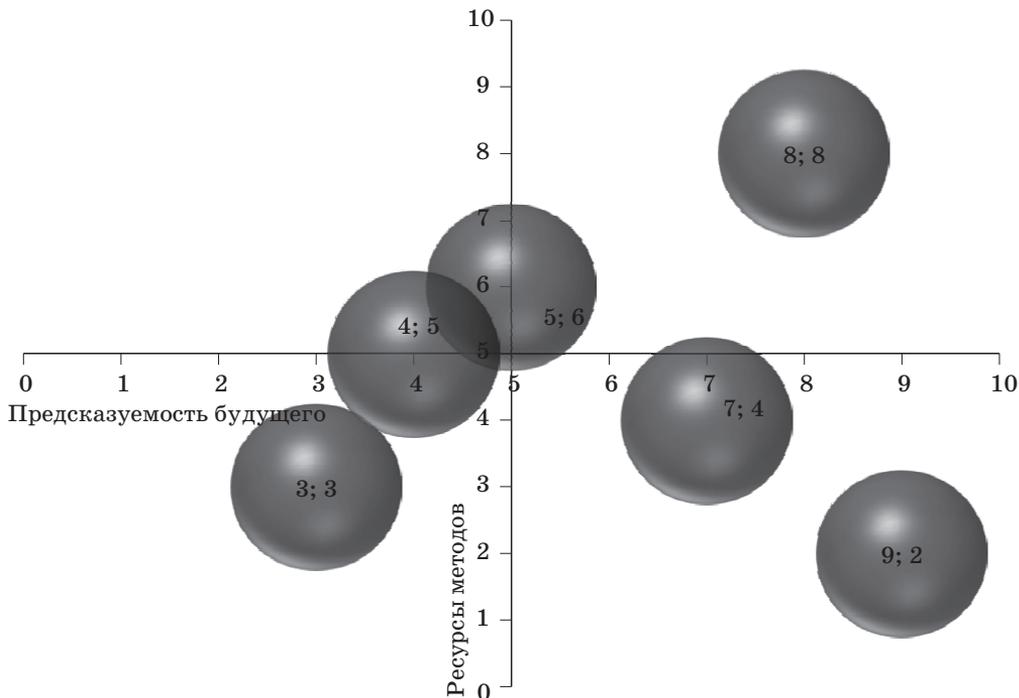


Рис. 1. Карта предиктивного потенциала отечественной методологии прогнозирования и планирования национальной экономики

Fig. 1. Map of the predictive potential of the domestic forecasting and planning methodology of the national economy

со сменой этапов происходит спиралевидное изменение результативности ее применения в координатах «потенциала методов» и «предсказуемости будущего».

Определенная динамика изменения характеристик методологии может быть получена и в результате характеристики обязательности исполнения и степени воздействия государственной прогнозно-плановой деятельности на функционирование отдельных хозяйствующих субъектов и экономики в целом (табл. 2).

Применим в отношении данных табл. 2 аналогичный принцип составления, что и для карты оценки предиктивного потенциала методологии, позволяющего провести оценку по двум параметрам с присвоением количественных значений: характеру обязательности исполнения (где 1 — индикативный характер, 2 — регулятивный, 3 — директивный); глубине влияния государственной прогнозно-плановой деятельности на функционирование отдельных хозяйствующих субъектов и экономики в целом (где 1 — незначительная, 2 — средняя, 3 — высокая).

Тогда количественная оценка может принять вид табл. 3.

Данные табл. 3 проиллюстрированы на рис. 3.

Анализ рис. 3 позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время в России наблюдается фаза подъема воздействия прогнозирования и планирования на экономическую систему, что выражается в усилении плановой работы, формировании четких прогнозных и плановых ориентиров, что наблюдается в российском регулировании экономикой с принятия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ».

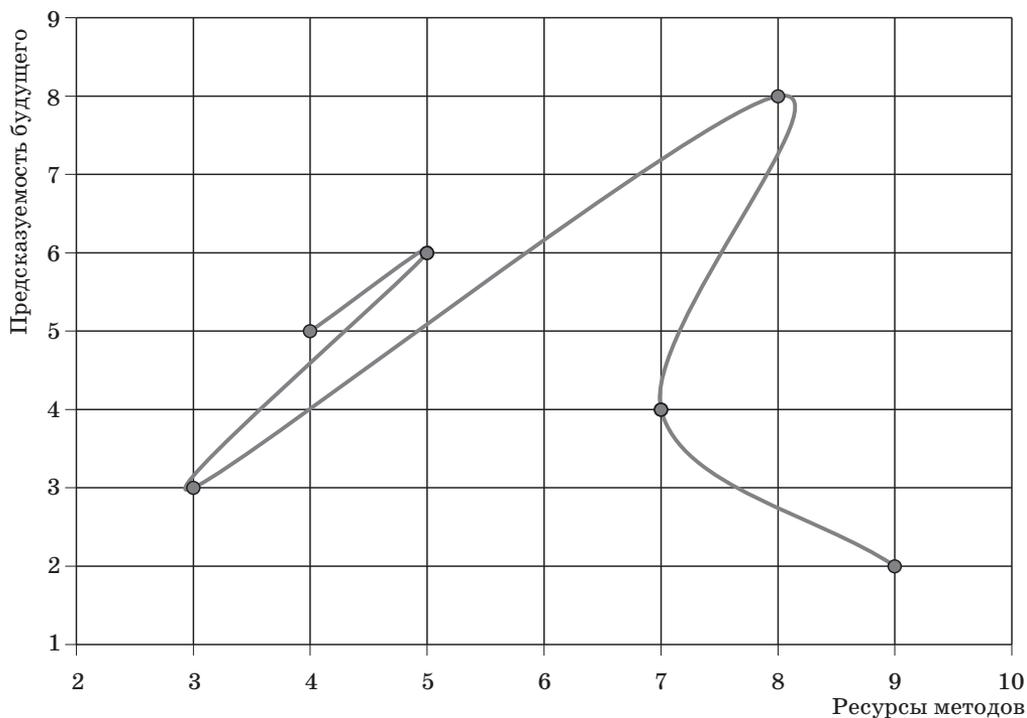


Рис. 2. Динамика изменения оценок результативности применения отечественной методологии прогнозирования и планирования национальной экономики
 Fig. 2. Dynamics of changes in the performance estimates of the application of the domestic forecasting and planning methodology of the national economy

Таблица 2

Характеристика исторических этапов в зависимости от степени методологически основанной прогнозно-плановой работы
 Table 2. Characterization of historical stages depending on the degree of methodologically based forecasting and planning work

Этапы	Период	Характер обязательности исполнения	Глубина влияния
1	2	3	4
1. Этап нерегулярного применения макроэкономического прогнозирования и планирования	Зарождение государственности — 1917 г.	Индикативный	Незначительная
2. Этап поиска пути в планировании макроэкономики	с 1917 по 1928 гг.	Регулятивный	Средняя
3. Этап применения обязательного макроэкономического прогнозирования и планирования	с 1928 по 1991 гг.	Директивный	Высокая
4. Этап отказа от планирования экономики	с 1991 по 1995 гг.	Индикативный	Незначительная

1	2	3	4
5. Этап применения несистемного индикативного макроэкономического прогнозирования и планирования	с 1995 по 2014 гг.	Индикативный	Средняя
6. Этап системного индикативного макроэкономического прогнозирования и планирования	с 2014 г. по настоящее время	Индикативный	Высокая

Таблица 3

Количественная оценка характеристик исторических этапов в зависимости от методологически обоснованной прогнозно-плановой работы

Table 3. Quantitative assessment of the characteristics of the historical stages depending on the methodologically sound forecast-planning work

Этапы	Характер обязательности исполнения	Глубина влияния	Σ (степень воздействия)
Этап 1	1	1	2
Этап 2	2	2	4
Этап 3	3	3	6
Этап 4	1	1	2
Этап 5	1	2	3
Этап 6	1	3	4

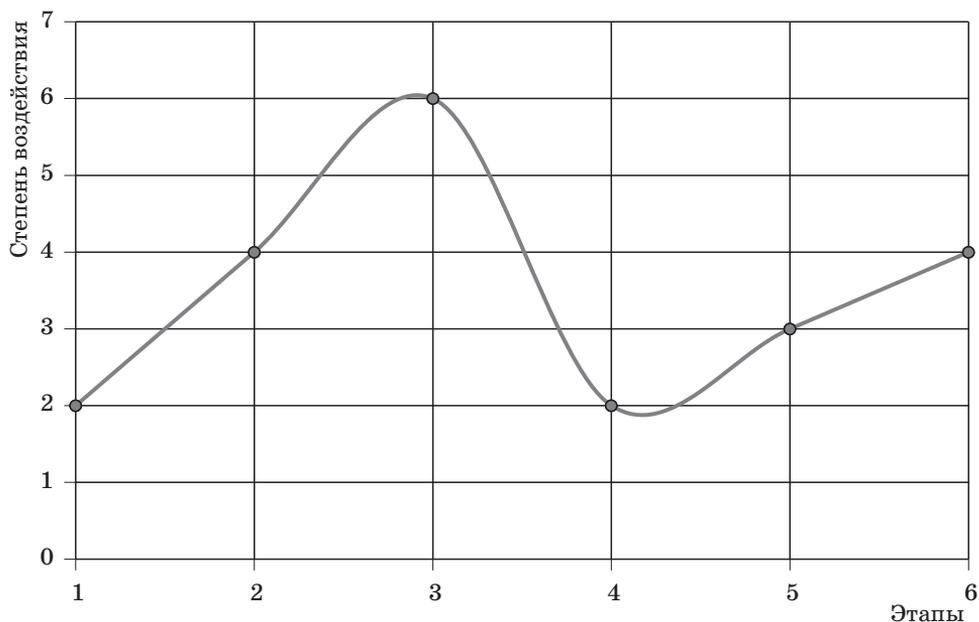


Рис. 3. Циклическая модель развития методологии прогнозирования и планирования на основании российского историко-экономического опыта

Fig. 3. Cyclic model for the development of forecasting and planning methodology based on Russian historical and economic experience

Выводы

Таким образом, прогнозирование и планирование в экономике, являясь практически неотъемлемыми элементами системы государственного регулирования, в России приобретало свои особенности на протяжении разных исторических периодов, формируя основу для развития современной методологии прогнозно-плановой деятельности.

Литература

1. Анчишкин А., Ершов Э. Методические вопросы народнохозяйственного прогнозирования // Вопросы экономики. 1967. № 5. С. 52–64.
2. Анчишкин А.И. Прогнозирование темпов и факторов экономического роста. М. : МАКС-пресс, 2003. 300 с.
3. Анчишкин А.И., Яременко Ю.В. Темпы и пропорции экономического развития. М. : Экономика, 1967.
4. Варшавский А.Е. Комплексные программы научно-технического прогресса страны — успешный пример реализации индикативного планирования // Анализ и моделирование экономических и социальных процессов: математика, компьютер, образование. 2014. Т. 21. № 2. С. 185–197.
5. Ефимов А.Н. Перспективы развития промышленности СССР. М. : Госполитиздат, 1959.
6. Журавлев В.В. На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и обществе. М. : Политиздат, 1990.
7. Иванов Е.А. Госплан СССР: попытка воплотить в жизнь великую мечту // Экономическая наука современной России. 2010. № 4 (51). С. 115–130.
8. Кириченко В.Н. Методологические основы народнохозяйственного прогнозирования в системе перспективного планирования // Методологические вопросы экономического прогнозирования. М. : НИЭи при Госплане СССР, 1970.
9. Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. М. : Экономика, 2002.
10. Корунов С.М. Эволюция и направления совершенствования стратегического планирования развития территорий / С.М. Корунов, Д.А. Шишкин // История науки и техники в современной системе знаний : Шестая ежегодная конференция кафедры Истории науки и техники, 8 февраля 2016. Екатеринбург : УМЦ УПИ, 2016. С. 100–105.
11. Куранов Г.О., Стрижкова Л.А. Деятельность академика А.Н. Ефимова (1908–1987) и становление социально-экономического прогнозирования в России // Проблемы прогнозирования. 2018. № 6. С. 160–168.
12. Латов Ю.В., Нуреев Р.М. Косыгинские реформы в контексте советских политико-экономических циклов // Историко-экономические исследования. 2016. Т. 17. № 3. С. 488–504.
13. Леонтьев В. Баланс народного хозяйства // Плановое хозяйство. 1925. № 12. С. 254–258.
14. Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР. М. : Экономика, 1980.
15. Немчинов В.С. О дальнейшем совершенствовании планирования и управления народным хозяйством. М. : Экономика, 1965.
16. Саркисян С.А. Опыт разработки отраслевых прогнозов // Рабочая книга по прогнозированию / Отв. ред. И.В. Бестужев-Лада. М. : Мысль, 1982.
17. Сафронов А.В. Основные принципы планирования в СССР. Ч. 2 [Электронный ресурс]. URL: <https://vas-s-al.livejournal.com/> (дата обращения: 30.04.2020).
18. Ханин Г.И. Экономическая история России в новейшее время: монография. Т. 1. Экономика СССР в конце 30-х годов — 1987 год. Новосибирск : НГТУ, 2008.
19. Andrew W., Abram M., Shulsky N. Assessing Sustainability of Command Economies and Totalitarian Regimes: The Soviet Case // Orbis. 2018. Vol. 62. Is. 2. P. 220–243.
20. Banerjee A. V., Spagat M. Shortages amid plenty under Soviet-type planning: A theory of unreliable supplies // Journal of Comparative Economics. 1992. Vol. 16. Is. 2. P. 302–308.
21. Barry W.I. A macroeconomic model for centrally planned economies // Journal of Macroeconomics. 1990. Vol. 12. Is. 1. P. 23–45.
22. Dyson R. G., Foster M. J. Effectiveness in strategic planning revisited // European Journal of Operational Research. 1983. Vol. 12. Iss. 2. P. 146–158.

23. *Feltenstein A.* A general-equilibrium model of a traditional Soviet-type economy // *Journal of Comparative Economics*. 1977. Vol. 1. Is. 2. P. 147–165.
24. *Fortescue S.* Project planning in Soviet R&D // *Research Policy*. 1985. Vol. 14. Is. 5. P. 267–282.
25. *Leontief W., Mariscal J., Sohn I.* Prospects for the Soviet economy to the year 2000 // *Journal of Policy Modeling*. 1983. Vol. 5. Is. 1. P. 1–18.
26. *Lust A.* National purpose in the world economy: Post-Soviet states in comparative perspective // *Political Geography*. 2005. Vol. 24. Is. 6. P. 759–763.
27. *Nakamura Y.* The relationship between the real and financial economies in the Soviet Union: An analysis of government debts using newly available data // *Explorations in Economic History*. 2017. Vol. 66. P. 65–84.
28. *Raymond P.* Powell Plan execution and the workability of soviet planning // *Journal of Comparative Economics*. 1977. Vol. 1. Is. 1. P. 51–76.

Об авторе:

Бушенева Юлия Ивановна, доцент кафедры экономики и управления Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук, доцент по специальности «Экономическая теория»; busheneva@yandex.ru

References

1. Anchishkin A., Ershov E. Methodological issues of economic forecasting // *Problems of Economics [Voprosy ekonomiki]*. 1967. N 2. P. 52–64. (In rus)
2. Anchishkin A.I. Forecasting the pace and factors of economic growth. M. : MAKS-press, 2003. 300 p. (In rus)
3. Anchishkin A.I., Yaremenko Yu.V. The pace and proportions of economic development. M. : Economics, 1967. (In rus)
4. Warsaw A. E. Complex programs of scientific and technological progress of the country — a successful example of the implementation of indicative planning // *Analysis and modeling of economic and social processes: mathematics, computer, education [Analiz i modelirovanie ekonomicheskikh i sotsial'nykh protsessov: matematika, komp'yuter, obrazovanie]*. 2014. V. 21. N 2. P. 185–197. (In rus)
5. Efimov A. N. Prospects for the development of industry of the USSR. M. : Gospolitizdat, 1959. (In rus)
6. Zhuravlev V.V. On the verge of crisis: the growth of stagnation in the party and society. M. : Politizdat, 1990. 199 p. (In rus)
7. Ivanov E.A. Gosplan of the USSR: an attempt to realize a great dream // *Economic science of modern Russia [Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii]*. 2010. N 2 (51). P. 115–130. (In rus)
8. Kirichenko V.N. Methodological foundations of economic forecasting in the system of long-term planning // *Methodological issues of economic forecasting*. M. : NIEi at the State Planning Commission of the USSR, 1970. (In rus)
9. Kondratiev N.D. Big business cycles and foresight theory. Selected Works. M.: Economics, 2002. (In rus)
10. Korunov S.M. Evolution and directions for improving strategic planning for the development of territories / S.M. Korunov, D.A. Shishkin // *History of science and technology in the modern knowledge system: Sixth annual conference of the Department of the History of Science and Technology, February 8, 2016. Ekaterinburg : UMTS UPI, 2016. P. 100–105. (In rus)*
11. Kuranov G.O., Strizhkova L.A. Academician A.N. Efimova (1908–1987) and the formation of socio-economic forecasting in Russia // *Problems of forecasting [Problemy prognozirovaniya]*. 2018. N 2. P. 160–168. (In rus)
12. Latov Yu.V., Nureyev R.M. “Kosygin reforms in the context of Soviet political and economic cycles // *Historical and economic research [Istoriko-ekonomicheskie issledovaniya]*. 2016. Vol. 17. N 2. P. 488–504. (In rus)
13. Leontiev V. Balance of the national economy // *Planned economy [Planovoe khozyaistvo]*. 1925. N 22. P. 254–258.
14. Guidelines for the development of state plans for economic and social development of the USSR. M. : Economics, 1980. (In rus)
15. Nemchinov V.S. On the further improvement of the planning and management of the national economy. M. : Economics, 1965. (In rus)

16. Sargsyan S. A. Experience in the development of industry forecasts // Workbook on forecasting / ed. I. V. Bestuzhev-Lada. M. : Thought, 1982. (In rus)
17. Safronov A. V. The basic principles of planning in the USSR. P. 2 [Electronic resource]. URL: <https://vas-s-al.livejournal.com/> (accessed: 04 /30 /2020) (In rus)
18. Khanin G. I. The economic history of Russia in modern times: a monograph. Vol. 1. The economy of the USSR at the end of the 30s — 1987. Novosibirsk : NSTU, 2008. (In rus)
19. Andrew W., Abram M., Shulsky N. Assessing Sustainability of Command Economies and Totalitarian Regimes: The Soviet Case // *Orbis*. 2018. Vol. 62. Is. 2. P. 220–243.
20. Banerjee A. V., Spagat M. Shortages amid plenty under Soviet-type planning: A theory of unreliable supplies // *Journal of Comparative Economics*. 1992. Vol. 16. Is. 2. P. 302–308.
21. Barry W. I. A macroeconomic model for centrally planned economies // *Journal of Macroeconomics*. 1990. Vol. 12. Is. 1. P. 23–45.
22. Dyson R. G., Foster M. J. Effectiveness in strategic planning revisited // *European Journal of Operational Research*. 1983. Vol. 12. Iss. 2. P. 146–158.
23. Feltenstein A. A general-equilibrium model of a traditional Soviet-type economy // *Journal of Comparative Economics*. 1977. Vol. 1. Is. 2. P. 147–165.
24. Fortescue S. Project planning in Soviet R&D // *Research Policy*. 1985. Vol. 14. Is. 5. P. 267–282.
25. Leontief W., Mariscal J., Sohn I. Prospects for the Soviet economy to the year 2000 // *Journal of Policy Modeling*. 1983. Vol. 5. Is. 1. P. 1–18.
26. Lust A. National purpose in the world economy: Post-Soviet states in comparative perspective // *Political Geography*. 2005. Vol. 24. Is. 6. P. 759–763.
27. Nakamura Y. The relationship between the real and financial economies in the Soviet Union: An analysis of government debts using newly available data // *Explorations in Economic History*. 2017. Vol. 66. P. 65–84.
28. Raymond P. Powell Plan execution and the workability of soviet planning // *Journal of Comparative Economics*. 1977. Vol. 1. Is. 1. P. 51–76.

About the author:

Yulia I. Busheneva, Associate Professor of Department of Economics and Management, Pushkin Leningrad State University (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Sciences, Associate Professor (specializing in economic theory); busheneva@yandex.ru

Методический подход к оценке индивидуального вклада специалистов при реализации проектов управленческого консультирования

Вилков В. Б.¹, Плотников В. А.², *, Черных А. К.³

¹Военная академия материально-технического обеспечения им. генерала армии А. В. Хрулева, Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *plotnikov_2000@mail.ru

³Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается задача оценки вклада отдельных специалистов, работающих в составе группы, оказывающей консалтинговые услуги. До настоящего времени подобные задачи решаются, преимущественно, с использованием экспертного метода. В статье предложено количественное решение указанной задачи, основанное на применении математического аппарата теории кооперативных игр и теории нечетких множеств.

Ключевые слова: оценка вклада специалистов в достижении общей цели, нечеткие кооперативные игры, нечеткие множества, управленческое консультирование

Для цитирования: Вилков В. Б., Плотников В. А., Черных А. К. Методический подход к оценке индивидуального вклада специалистов при реализации проектов управленческого консультирования // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 63–76.

Methodological Approach to Evaluation of Individual Contribution of Specialists in Implementation of Administrative Consulting Projects

Valery B. Vilkov¹, Vladimir A. Plotnikov², *, Andrei K. Chernykh³

¹Military Academy of Logistics named after Army General A. V. Khrulev, Saint-Petersburg, Russian Federation

²Saint-Petersburg State University of Economics, Saint-Petersburg, Russian Federation; *plotnikov_2000@mail.ru

³Saint-Petersburg Military Institute of National Guard Troops of the Russian Federation, Saint-Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

The article discusses the task of assessing the contribution of individual specialists working in the consulting services group. To date, such problems are solved mainly using the expert method. The article proposes a quantitative solution to this problem, based on the application of the mathematical apparatus of the theory of cooperative games and the theory of fuzzy sets.

Keywords: assessment of specialists contribution to achievement of common goal, fuzzy cooperative games, fuzzy sets, administrative consulting

For citing: Vilkov V. B., Plotnikov V. A., Chernykh A. K. Methodological Approach to Evaluation of Individual Contribution of Specialists in Implementation of Administrative Consulting Projects // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 63–76.

Введение

Развитие рыночных отношений в постсоветской России привело к возникновению значительного числа новых видов хозяйственной деятельности. Большая часть из

них, по экспертной оценке авторов, связана с оказанием различного рода услуг. Фундаментальной причиной этого явился переход от модели командной экономики, в которой организации и предприятия, по сути, выполняли функции обособленных подразделений корпорации национального масштаба, к экономике, выстроенной на рыночных принципах [10; 13; 15 и др.]. Одним из признаков такой модели экономики является экономическое обособление фирм.

Итогом этого обособления является резкое возрастание количества внешних взаимодействий, которые в старой модели экономики, формально являясь внешними, по существу носили внутрикорпоративный характер. И рост числа этих взаимодействий приводит к увеличению транзакционных издержек, одним из способов контроля за которыми является фиксация их величины, чем снимается неопределенность, через заключение контрактов со специализированными рыночными организациями, обслуживающими соответствующие транзакции с должным (гарантированным) качеством.

В частности, появился такой вид услуг, как консалтинговые услуги [1]. Они оказываются конкретной организации и, как правило, включают комплексный анализ (анализ ситуации в целом и конкретных ее деталей), оценку потенциала развития организации и степени его реализации, исследование юридической составляющей деятельности, проведение аудита, предоставление необходимой информации и рекомендаций для повышения эффективности работы и т. д. Задача внешних консультантов — оказание менеджменту организации-заказчика услуг по повышению эффективности бизнес-процессов и управления ими.

Наиболее уязвимые позиции компании и возможность корректировки ее деятельности в целом определяются в рамках управленческого консалтинга [3; 14]. С этой целью решаются различные задачи, например: анализируется рынок сбыта и просчитываются возможные риски выхода на него; для увеличения продаж и снижения издержек разрабатывается стратегия выхода на рынок и оценивается целевая аудитория; выявляются нестыковки и несогласованности в реализации функций и процессов менеджмента; оказывается помощь в разработке стратегии развития; даются рекомендации по цифровизации имеющейся бизнес-модели и т. д. Управленческий консалтинг помогает решить задачи улучшения работы всех структур управления организацией, проектирования более эффективной системы управления бизнес-процессами и их оптимизации, подбора персонала и разработки системы его мотивации и т. д.

Управленческое консультирование и консалтинг в целом достаточно хорошо изучены. В стране сложился самостоятельный рынок консалтинга. В то же время внутренние механизмы оказания услуг управленческого консультирования остаются недостаточно изученными. Между тем управление процессами деятельности самих консультантов требует анализа с целью последующего совершенствования. В частности, имеются проблемы с оценкой вклада отдельных консультантов в получение результата в случае их совместной командной работы.

В целом проблеме повышения эффективности выполнения проектов коллективами специалистов в различных сферах деятельности уделяется большое внимание. Для проведения такого рода исследований используется значительное число экономико-математических методов, реализующих оптимальные решения частных задач указанной проблемы, в том числе и математическая теория игр.

С учетом изложенного, мы предполагаем раскрыть в статье подход к оценке роли специалистов-консультантов, выполняющих работы в рамках реализации консалтингового проекта, с использованием методического аппарата теории игр.

Материалы и методы

Следует отметить, что для решения рассматриваемой в статье задачи, с учетом предлагаемого методического аппарата, необходимо уметь оценивать роль раз-

личных групп специалистов в достижении поставленной цели. Понятно, что оценки такого рода, как правило, не являются четкими, однозначно заданными величинами, а носят нечеткий, довольно расплывчатый характер. Например, роль данной группы специалистов-консультантов в достижении общей цели консалтингового проекта может быть оценена качественно, как «существенная», «незначительная» и т. п. В этой связи возникает необходимость для обработки нечетко определенной информации использовать теорию нечетких множеств.

Приведем далее необходимые для дальнейшего рассмотрения теоретико-методические положения теории кооперативных игр и теории нечетких множеств.

Кооперативной называется игра, в которой группы игроков (коалиции) могут объединять свои усилия. Этим такая игра отличается от игр, в которых коалиции неприемлемы, и каждый обязан играть за себя (например, матричные и бескоалиционные игры). Развлекательные игры редко являются кооперативными, из-за отсутствия механизмов, которые могли бы навязывать координацию действий между членами коалиции. Однако такие механизмы нередки в повседневной жизни и в социально-экономических процессах.

При этом различаются кооперативные игры с побочными платежами и без побочных платежей. В первых суммарный выигрыш коалиции может распределяться между ее участниками в любых долях, во вторых же возможно не любое распределение суммарного выигрыша. Изучение нечетких кооперативных игр началось с введения нечетких коалиций [2; 18; 19; 21].

В [23] авторы для рассматриваемых игр для каждой коалиции вводят понятие нечеткой цели, которая определяется как нечеткое множество, заданное на универсальном множестве дележей (исходов игры). Решением игры, в соответствии с идеями Заде — Беллмана [20], предлагается считать множество дележей, для которых минимальное по коалициям значение степени достижения нечеткой цели максимально.

В этой же работе авторы рассматривают еще один подход к вводу нечеткости в кооперативную игру. Они под нечеткой кооперативной игрой n лиц предлагают рассматривать множество нечетких чисел $v(S)$, $S \subseteq N$, здесь и далее $N = \{1, 2, \dots, n\}$ — множество игроков, $1, 2, \dots, n$ — игроки, S — коалиция, $v(S)$ — максимальная общая сумма, которую игроки из S могут себе обеспечить, не прибегая к помощи других игроков.

В ряде работ, например, в [22; 24] рассматриваются игры с нечеткими множествами выигрышей коалиций, множество дележей, доступных для коалиции, предполагается нечетким. В частности, в [26] рассматриваются игры без побочных платежей (N, Φ, H) , в которых каждой коалиции S , $S \subseteq N$ соотносится нечеткое множество дележей $\Phi(S)$ из H , где H — некоторое множество из R^N , трактуемое как множество доступных исходов (дележей) игры.

В [26] с использованием понятия «эксцесс», введенного Шмайдлером в [25], строится отношение доминирования, аналогичное понятию « Σ -доминирование», предложенному Вилковым в [4]. В дальнейшем нам потребуются ряд понятий теории игр, которые можно найти, например, в [12] и в ряде других публикаций по теории кооперативных игр.

Пусть $N = \{1, 2, \dots, n\}$ — номера игроков, в дальнейшем игрока будем отождествлять с его номером, множество $S \subseteq N$ будем называть коалицией. С коалицией S свяжем вектор $\vec{S} = (S^1, S^2, \dots, S^n)$, где

$$s^i = \begin{cases} 1 & \text{при } i \in S, \\ 0, & \text{иначе.} \end{cases}$$

Чтобы задать кооперативную игру с побочными платежами $g = (N, v)$ в форме характеристической функции, надо указать множество игроков N и характеристиче-

скую функцию v , которая каждой коалиции S соотносит число $v(S)$. Это число интерпретируется как максимально возможный для коалиции S выигрыш, который она может себе гарантировать, не прибегая к помощи других игроков. Требуется определить, как следует распределить между игроками их общий выигрыш $v(N)$. Предполагается, что увеличение коалиции не уменьшает ее возможностей, т. е. если

$$\begin{aligned} &S, T \subseteq N, S \cap T = \lambda, \\ \text{то} \quad &v(S \cup T) \geq v(S) + v(T). \end{aligned}$$

Будем рассматривать игры в 0-1 редуцированной форме, т. е. будем предполагать, что $v(i) = 0$ для любого игрока i и $v(N) = 1$.

Рассмотрим множество:

$$X = \{x \in R^n: x^i \geq 0 \text{ для любого } i \in N \text{ и } \sum_{i=1}^n x^i = 1\},$$

где вектор $x = (x^1, x^2, \dots, x^n)$ из X называется дележом (вектором платежей), множество X — множеством дележей, которые могут быть достигнуты в результате игры, x^i интерпретируется как возможный выигрыш игрока i .

Введем обозначение:

$$x(S) = (x, \bar{S}) = \sum_{i \in S} x^i = \sum_{i=1}^n x^i \cdot s^i,$$

где $\bar{S} \subseteq R^n$, $\bar{S} = (s^1, s^2, \dots, s^n)$.

Существует целый ряд подходов к тому, какой дележ (множество дележей) считать решением игры. Остановимся на двух из них.

Множество таких дележей x из X , что $X(S) \geq v(S)$, для любой коалиции S называется ядром. Заметим, что ядро является выпуклым многогранником. Будем предполагать, что на множестве дележей задано отношение доминирования. Например, следуя создателям теории игр Д. фон Нейману и О. Моргенштерну [16], скажем, что дележ x доминирует дележ y , если существует такая коалиция S , что

$$X(S) \leq v(S) \text{ и } x^i > y^i \text{ для любого } i \in S.$$

В качестве решения игры Нейман и Моргенштерн предлагали рассматривать множество дележей $V \subseteq X$, удовлетворяющих условиям:

- дележи из V не доминируют друг друга (внутренняя устойчивость);
- для любого дележа, не принадлежащего V , найдется дележ из V , доминирующий его (внешняя устойчивость).

Используемые в дальнейшем изложении понятия теории нечетких множеств, включая «универсальное множество», «нечеткое множество», «функция принадлежности нечеткого множества», «нечеткая величина», «нечеткое число» и др., приведены, например, в [5–7; 9; 11; 27 и др.].

Под пересечением нечетких множеств \hat{A} и \hat{B} понимают нечеткое множество \hat{C} , для которого (см. рис. 1) выполняется условие:

$$\mu_{\hat{C}}(u) = \min\{\mu_{\hat{A}}(u), \mu_{\hat{B}}(u)\}. \tag{1}$$

Используемые далее понятия нечеткого высказывания и его степени истинности заимствованы из [8; 17]. Обозначать степень истинности нечёткого высказывания \hat{A} будем $\mathfrak{I}_{\hat{A}}$. Рассмотрим нечёткие высказывания \hat{A} и \hat{B} , степень истинности их конъюнкции обозначим $\mathfrak{I}_{\hat{A} \wedge \hat{B}}$, тогда, следуя Заде, по аналогии с (1):

$$\mathfrak{I}_{\hat{A} \wedge \hat{B}} = \min\{\mathfrak{I}_{\hat{A}}, \mathfrak{I}_{\hat{B}}\}. \tag{2}$$

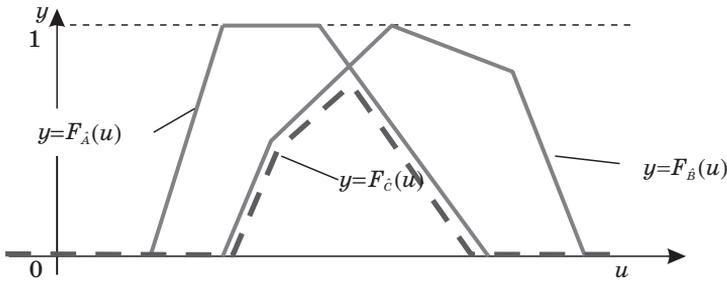


Рис. 1. Пересечение нечетких множеств \hat{A} и \hat{B} (пунктир)

Fig. 1. Intersection of fuzzy sets \hat{A} and \hat{B} (dashed line)

Рассмотрим некоторое подмножество G множества всех кооперативных игр $g = (N, v_g)$ с побочными платежами (в дальнейшем для краткости — просто кооперативных игр) с множеством игроков $N = \{1, 2, \dots, n\}$ и характеристической функцией $v_g(S), S \subseteq N$.

Будем рассматривать G как универсальное множество, на котором задана нечеткая кооперативная игра $\hat{f} = (N, \hat{v}_f)$ с функцией принадлежности $\mu_{\hat{f}}(g), g \in G$. Здесь $\hat{v}_f(S)$ — отображение, которое каждой коалиции $S \subseteq N$ соотносит нечеткую величину $\hat{v}_f(S)$ с функцией принадлежности $\mu_{\hat{v}_f}(u), u \in [0, 1]$. Тогда, в силу (2), можно записать:

$$\mu_{\hat{f}}(g) = \min_{S \subseteq N} \mu_{\hat{v}_f}(v_g(S)). \tag{3}$$

Скажем, что вектор платежей $x \in X$ является элементом ядра $C_{\hat{f}}$ нечеткой игры \hat{f} с надежностью α , если существует такая игра $g \in G$, что:

- g имеет не пустое ядро, ядро игры g будем обозначать C_g ;
- $x \in C_g$;
- $\mu_{\hat{f}}(g) = \alpha$.

Отметим, что таких игр может быть целое множество.

Пусть $x^* \in C_g$ и $\mu_{\hat{f}}(g) = \alpha$. Следовательно, существует такая коалиция S_0 , что

$$\mu_{\hat{v}_f}(v_g(S_0)) = \alpha \text{ и } x^*(S) \geq v_g(S)$$

для любого $S \subseteq N$.

Определим на множестве X нечеткое множество $\hat{W}(\hat{f})$ — « $x \in X$ является оптимальным исходом игры \hat{f} с функцией принадлежности $\mu_{\hat{W}(\hat{f})}(x), x \in X$. Элементы этого множества должны в какой-то мере обладать свойством: существует такая игра $g_x \in G$, что:

- а) рассматриваемый элемент $x \in X$ образует ядро этой игры;
- б) рассматриваемый элемент $x \in X$ в этой игре доминирует все другие элементы из X .

То есть, g_x — это такая игра, что рассматриваемый дележ x образует в ней ядро и доминирует все другие дележи, являясь решением в смысле Неймана—Моргенштерна.

Представляется естественным считать, что:

$$\mu_{\hat{W}(\hat{f})}(x) = \mu_{\hat{f}}(g_x),$$

где g_x — игра, для которой выполнены условия а) и б).

Элемент множества $\hat{W}(\hat{f})$, обладающий указанными свойствами в наибольшей степени, предлагается считать решением нечеткой игры \hat{f} . То есть решением предлагается считать такой вектор платежей $x_0 \in X$, что:

$$\mu_{\hat{W}(\hat{f})}(x_0) = \max_{x \in X} \mu_{\hat{W}(\hat{f})}(x). \tag{4}$$

Рассмотрим множество кооперативных игр n лиц, в которых разрешены только коалиции из $(n - 1)$ игроков. Коалицию из $(n - 1)$ игроков, в которой отсутствует игрок с номером i , будем обозначать S_i .

Тот факт, что коалиция S запрещена, будем выражать тем, что $v(S) = 0$. Обозначим это множество \tilde{G} . В дальнейшем будем рассматривать нечеткие игры \hat{f} , для которых $\mu_{\hat{f}}(g) = 0$, если $g \notin \tilde{G}$. Будем предполагать, что в рассматриваемых нечетких кооперативных играх \hat{f} для коалиции S , состоящей из $(n - 1)$ игрока, функция принадлежности $\mu_{v_g^i}(v_g(S))$ задается равенством:

$$\mu_{v_g^i}(v_g(S_i)) = \begin{cases} \frac{v_g(S_i)}{v_0(S_i)}, & \text{если } 0 \leq v_g(S_i) \leq v_0(S_i), \\ \frac{1 - v_g(S_i)}{1 - v_0(S_i)}, & \text{если } 1 \geq v_g(S_i) > v_0(S_i), \end{cases} \tag{5}$$

где $v_0(S_i)$ — некоторая планируемая оценка степени достижения цели коалицией (подгруппой) S_i , полученная по результатам тренировок, $\mu_{v_g^i}(v_0(S_i)) = 1$, для остальных $S \neq N$ — равенством:

$$\mu_{v_g^i}(v_g(S)) = \begin{cases} 1, & \text{если } v_g(S) = 0, \\ 0, & \text{иначе,} \end{cases} \tag{6}$$

при $S = N$ — равенством:

$$\mu_{v_g^i}(v_g(N)) = \begin{cases} 1, & \text{если } v_g(N) = 1, \\ 0, & \text{иначе.} \end{cases} \tag{7}$$

Соответствующие графики представлены на рис. 2, 3 и 4.

Значение функции $\mu_{v_g^i}(v_g(S))$ является показателем степени уверенности лица, принимающего решение, в том, что значение роли коалиции S в достижении общей цели равно $v_g(S)$. Предполагается, что $\mu_{v_g^i}(v_g(S))$ формализуются нечеткими треугольными числами $< 0, v_0(S), 1 >$ с функциями принадлежности, заданными формулами (5), (6), (7).

Будем предполагать, что на множестве X введено отношение доминирования, которое мы будем, следуя [4], называть Σ -доминированием.

Определение. Скажем, что x Σ -доминирует y по коалиции S , если $x, y \in X$, $x(S) \leq v(S)$, $x(S) > y(S)$. Скажем, что x Σ -доминирует y , если существует такая коалиция S , что x Σ -доминирует y по коалиции S . Σ -решением игры будем называть множество внешне и внутренне устойчивое в смысле Σ -доминирования.

Лемма. Для нечеткой игры \hat{f} существуют такая игра $g \in \tilde{G}$ и такой $x^* \in X$, что $\mu_{\hat{f}}(g) > 0$, $x^{*i} \geq \varepsilon > 0$ и $x^*(S_i) = v_g(S)$ для $i = 1, 2, \dots, n$ и $x^*(S) \geq v_g(S)$ для любого $S \subseteq N$.

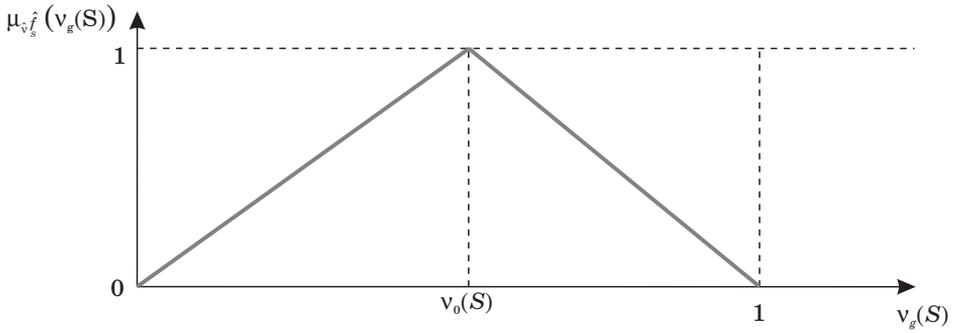


Рис. 2. График функции $\mu_{v_g^i}^{\hat{f}}(v_g(S))$ при $|S| = n - 1$

Fig. 2. Function Graph $\mu_{v_g^i}^{\hat{f}}(v_g(S))$ ($|S| = n - 1$)

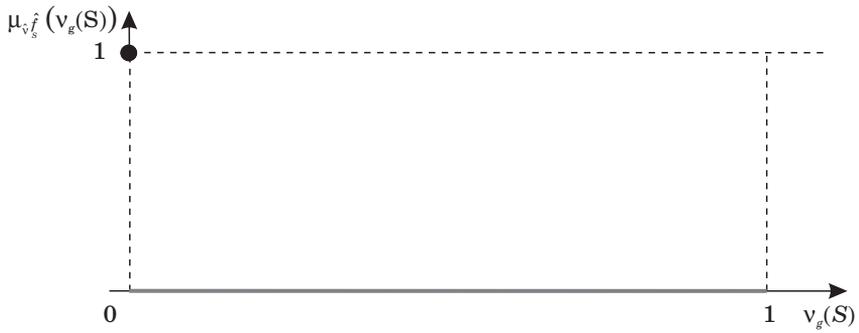


Рис. 3. График функции $\mu_{v_g^i}^{\hat{f}}(v_g(S))$ при $|S| < n - 1$

Fig. 3. Function Graph $\mu_{v_g^i}^{\hat{f}}(v_g(S))$ ($|S| < n - 1$)

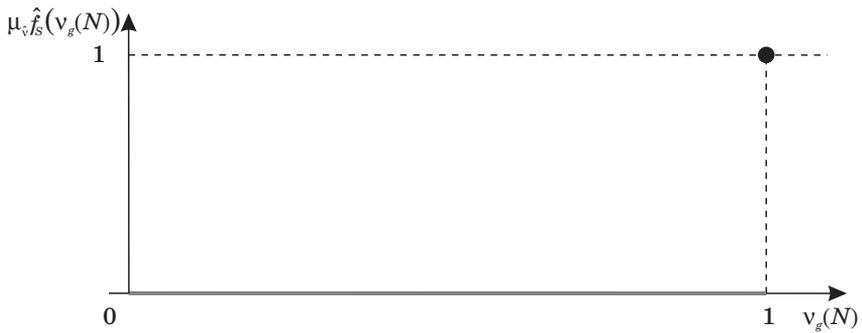


Рис. 4. График функции $\mu_{v_g^i}^{\hat{f}}(v_g(N))$

Fig. 4. Function Graph $\mu_{v_g^i}^{\hat{f}}(v_g(N))$

Доказательство. Рассмотрим такую игру $g \in \tilde{G}$, что $v_g(S_i) = (n - 1)/n$ $i = 1, 2, \dots, n$, $v_g(S) = 0$ для остальных $S \subset N$, $v_g(N) = 1$. В силу (5), (6), (7) и (3) $\mu_i(g) > 0$. В качестве x^* возьмем вектор $(1/n, 1/n, \dots, 1/n)$. Очевидно, что для этого вектора выполняются все условия из заключения леммы. Это завершает ее доказательство.

Утверждение 1. Пусть $x^* \in X$, $x^*_i \geq \varepsilon > 0$ для любого i , $x^*(S_i) = v_g(S)$ для любого $i = 1, 2, \dots, n$ и $x^*(S) \geq v_g(S)$ для любого $S \subseteq N$. Тогда игра g имеет ядро C_g , состоящее из единственного дележа x^* , и при этом x^* Σ -доминирует в игре g любой другой дележ из X .

Доказательство. Пусть x^* удовлетворяет всем условиям данного утверждения. Из этих условий непосредственно следует, что $x^* \in C_g$, и что x^* удовлетворяет системе уравнений (8) и неравенству (9):

$$\begin{cases} x^*(S_i) = v_g(S_i), i = 1, 2, \dots, n, \\ x^*(N) = 1, \end{cases} \quad (8)$$

$$x^*(S) \geq v_g(S), S \subseteq N. \quad (9)$$

Заметим, что система векторов $\bar{S}_1, \bar{S}_2, \dots, \bar{S}_n$ — линейно независимая. Имеет место равенство:

$$\bar{S}_1 + \bar{S}_2 + \dots + \bar{S}_n = (n - 1)\bar{N} \quad \text{или} \quad \frac{1}{n - 1}\bar{S}_1 + \frac{1}{n - 1}\bar{S}_2 + \dots + \frac{1}{n - 1}\bar{S}_n = \bar{N}.$$

Отсюда следует, что

$$\begin{aligned} 1 = x^*(N) &= (x^*, \bar{N}) = \left(x^*, \frac{1}{n - 1}(\bar{S}_1 + \dots + \bar{S}_n) \right) = \frac{1}{n - 1}((x^*, \bar{S}_1) + \dots + (x^*, \bar{S}_n)) = \\ &= \frac{1}{n - 1}(v_g(S_1) + v_g(S_2) + \dots + v_g(S_n)). \end{aligned}$$

Покажем, что x^* Σ -доминирует любой другой дележ $y \in X$.

Если не верно, что x^* Σ -доминирует y , то при любом $S \subset N$ либо $y(S) \geq v(S)$, либо $y(S) > x^*(S)$ и, в частности, при $S = S_i$ при $i = 1, 2, \dots, n$. Если $y(S_i) \geq v(S_i)$ при некотором i , то в силу равенства $v(S_i) = x^*(S_i)$ для этого i получаем, что $y(S_i) \geq x^*(S_i)$. Тогда $y(S_i) \geq x^*(S_i)$ при $i = 1, 2, \dots, n$.

Если $y(S_i) = x^*(S_i)$ при $i = 1, 2, \dots, n$, то в силу линейной независимости векторов $\bar{S}_1, \bar{S}_2, \dots, \bar{S}_n$ получаем, что $y = x^*$, что противоречит предположению о том, что y не совпадает с x^* .

Следовательно, $y(S_i) > x^*(S_i)$ для некоторого i , но тогда

$$1 = x^*(N) = \sum_{i=1}^n \frac{1}{n - 1} x^*(S_i) < \sum_{i=1}^n \frac{1}{n - 1} y(S_i) = y(N) = 1.$$

Полученное противоречие доказывает, что любой вектор из X , не совпадающий с x^* , Σ -доминируется вектором x^* и, следовательно, ядро игры состоит из единственного вектора x^* и Σ -доминирует все другие дележи. Что и требовалось доказать.

Замечание 1. В силу утверждения 1 и леммы существуют такой дележ $x^* \in X$ и такая игра $g_{x^*} \in \tilde{G}$, что $\mu_{\hat{f}}(g_{x^*}) > 0$. Следовательно, $\mu_{\hat{w}(\hat{f})}(x_0) = \max_{x \in X} \mu_{\hat{w}(\hat{f})}(x) > 0$. Поэтому в дальнейшем будем рассматривать только такие игры $g \in G$, для которых $\mu_{\hat{f}}(g) > 0$.

Замечание 2. Из замечания 1 следует, что любая из рассматриваемых нечетких игр \hat{f} имеет решение, определяемое равенством (4).

Утверждение 2. Пусть $C_g = \{x^*\}$, $x_i^* \geq \varepsilon > 0$ для любого i , x^* Σ -доминирует любой другой дележ в игре g , тогда $x^*(S_i) = v_g(S_i)$, $i = 1, 2, \dots, n$.

Доказательство. Чтобы задать точку в R^n , надо указать (в нашем случае) систему из n линейно независимых уравнений, для которой эта точка является решением. Такими системами могут быть:

1) система

$$x^*(S_i) = v_g(S_i), \quad i = 1, 2, \dots, n$$

в предположении, что

$$(v_g(S_1) + v_g(S_2) + \dots + v_g(S_n))/(n - 1) = 1,$$

так как для x^* должно выполняться условие: $x^*(N) = 1$;

2) система, получающаяся из системы (8) после удаления одного из уравнений вида $x^*(S_n) = v_g(S_n)$, пусть для определенности это система $x^*(S_i) = v_g(S_i)$, $i = 1, 2, \dots, n - 1$. Заметим, что в силу (9) $x^*(S) > v_g(S)$ для $S \neq S_i$, $i = 1, 2, \dots, n - 1$. Действительно, если $i^*(S_n) = v_g(S_n)$, то мы получаем первый случай. Если S — запрещенная коалиция, то $v_g(S) = 0$ и $x^*(S) > v(S)$ (по предположению $x_i^* \geq \varepsilon$ для любого i);

3) система, содержащая уравнения вида $x^*(S) = v_g(S)$, где $S \neq S_i$, $i = 1, 2, \dots, n$. В случае 1) x^* Σ -доминирует в игре g любой другой дележ и является решением игры.

В случае 2) имеем: $\bigcap_{i=1}^{n-1} S_i = \{n\}$. Напомним, что $x_i^* \geq \varepsilon$ для любого i .

Рассмотрим такой дележ y , что

$$y^n = x^{*n} + (n - 1)\delta,$$

$$y^i = x^{*i} - \delta, \quad i = 1, 2, \dots, n - 1.$$

Здесь $\delta > 0$ и настолько мало, что $y^i > 0$ для любого i и $y(S) > v_g(S)$ при любом $S \neq S_i$, $i = 1, 2, \dots, n - 1$. Рассмотрим S_i при $i \neq n - 1$, имеем:

$$\begin{aligned} y(S_i) &= y^n + \sum_{k=1}^{n-1} y^k - y^i = x^{*n} + (n-1) \cdot \delta + \sum_{k=1}^{n-1} (x^{*k} - \delta) - (x^{*i} - \delta) = \\ &= x^{*n} + \sum_{k=1}^{n-1} x^{*k} - x^{*i} + \delta \cdot (n-1 - (n-1) + 1) = x^*(S_i) + \delta > v_g(S_i), \end{aligned}$$

$$y(N) = \sum_{k=1}^n x^{*k} + \delta(n-1 - (n-1)) = 1.$$

То есть во втором случае нашелся дележ y , который не Σ -доминируется дележом x^* и, значит, x^* не является решением игры g .

В случае 3) если $x^*(S) = v_g(S)$, то $v_g(S) > 0$, а так как S — запрещенная коалиция, то $\mu_{\hat{v}_S}^i(v_g(S)) = 0$ и тогда $\mu_i(g) = \min_{S \subseteq N} \mu_{\hat{v}_S}^i(v_g(S)) = 0$, что противоречит нашему предположению (см. замечание 1).

Таким образом, утверждение 2 доказано.

Для отыскания такого решения x^* нечеткой игры \hat{f} , что $x^* \in X$, $x_i^* \geq \varepsilon$ для любого i , $\{x^*\} = C_g$, x^* Σ -доминирует любой другой дележ в игре g и $\mu_{\hat{w}(\hat{f})}^i(x^*) = \max_{x \in X} \mu_{\hat{w}(\hat{f})}^i(x) = \mu_i(g)$, можно решить задачу математического программирования вида:

$$\left\{ \begin{array}{l} \mu \rightarrow \max, \\ 0 \leq \mu \leq 1, \\ \mu \leq \mu_{\hat{v}_S^i} (v_g(S_i)), i = 1, 2, \dots, n, \\ x(S_i) = v_g(S_i), i = 1, 2, \dots, n, \\ x(N) = 1, \\ x^i \geq \varepsilon, i = 1, 2, \dots, n, \\ 1 \geq v_g(S_i) \geq 0, i = 1, 2, \dots, n. \end{array} \right. \quad (10)$$

Пусть (x^*, v_{g^*}) — оптимальный план задачи (10), g^* — игра, для которой выполнены условия а) и б). Тогда x^* — решение, в рассматриваемом смысле, нечеткой игры \hat{f} . Действительно, $x^* \in C_{g^*}$, g^* — игра с максимальной надежностью: $\mu_{\hat{w}(\hat{f})}(x^*) = \max_{x \in X} \mu_{\hat{w}(\hat{f})}(x)$. Из утверждений 1 и 2 следует, что $C_{g^*} = \{x^*\}$ и что x^* Σ -доминирует любой другой дележ из X .

Результаты и обсуждение

Вернемся к задаче оценки роли специалистов-консультантов, работающих в группе при реализации проекта управленческого консультирования. Попробуем, с использованием вышеописанной методологии, оценить их вклад в достижение целей проекта.

Предполагается, что роль любого из консультантов не меньше некоторого $\varepsilon > 0$. В связи со сформулированной задачей рассмотрим нечеткую кооперативную игру $\hat{f} = (N, \hat{v}_\hat{f})$, определенную на универсальном множестве G , где N — множество обследуемых, переговорное множество (множество всех возможных значений ролей участников), X задается равенством:

$$X = \{x \in R^n: x_i \geq 0 \text{ для любого } i \in N \text{ и } \sum_{i=1}^n x^i = 1\},$$

при этом, если $x \in X$ и $x = (x^1, x^2, \dots, x^n)$, то x^i при $i = 1, 2, \dots, n$ интерпретируется как оценка значения роли (в долях единицы) обследуемого участника группы с номером i в достижении общей цели. Под $x(S)$ понимается суммарное значение роли коалиции S , если роль i -го участника равна x^i . То есть предполагается, что роль коалиции в достижении цели равна сумме значений ролей ее участников.

Предполагается, что для коалиции S , состоящей из $(n - 1)$ игрока, функция принадлежности $\mu_{\hat{v}_S^i}(v_g(S))$ задается равенством (5), для остальных $S \neq N$ — равенством (6), при $S = N$ — равенством (7), их графики представлены на рис. 2, 3 и 4 соответственно.

Рассмотрим пример, иллюстрирующий предложенные теоретические положения. Пусть рабочая группа состоит из трех специалистов-универсалов по проведению работ в рамках консалтингового проекта, но разные работы по оказанию консалтинговых услуг, что естественно, они выполняют с различной эффективностью. Эффективность работы группы специалистов оценивается долей выполненного объема необходимых работ за заданное время. Предполагается, что эти эффективности для разных групп известны и являются нечеткими величинами. Требуется определить значимость каждого члена группы при выполнении работ проекта. Предполагается, что она не меньше $\varepsilon > 0$ для любого из них.

Для моделирования предлагается использовать нечеткую кооперативную игру \hat{f} , в которой $N = \{1, 2, 3\}$, функции принадлежности $\mu_{\hat{v}_S^i}(v_g(S))$ задаются формулами:

$$\mu_{v_{\{i\}}^j}(v_g(\{i\})) = \begin{cases} 1, & \text{если } v_g(\{i\}) = 0, \\ 0, & \text{иначе,} \end{cases} \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad (11)$$

для остальных коалиций $S \subset N$

$$\mu_{v_S^j}(v_g(S)) = \begin{cases} \frac{v_g(S)}{v_0(S)}, & \text{если } 0 \leq v_g(S) \leq v_0(S), \\ \frac{1-v_g(S)}{1-v_0(S)}, & \text{если } v_g(S) > v_0(S) \geq 1. \end{cases} \quad (12)$$

$$\mu_{v_{\{i\}}^j}(v_g(\{i\})) = \begin{cases} 1, & \text{если } v_g(N) = 1, \\ 0, & \text{иначе.} \end{cases} \quad (13)$$

Заметим, что задача (10) с учетом (12) эквивалентна задаче (14), математическая запись которой представлена ниже. Действительно, ограничения $\mu \leq \mu_{v_{S_i}^j}(v_g(S_i))$ и $1 \geq v_g(S) \geq 0$ задачи (10) в совокупности с учетом равенства (12) эквивалентны системе ограничений $\mu \leq v_g(S_i) / v_0(S_i)$, $\mu \leq (1 - v_g(S_i)) / (1 - v_0(S_i))$, $1 \geq v_g(S_i) \geq 0$ задачи (14).

Пусть $v_0(\{1, 2\}) = 0,6, v_0(\{1, 3\}) = 0,6, v_0(\{2, 3\}) = 0,7, \varepsilon = 0,01$.

$$\left\{ \begin{array}{l} \mu \rightarrow \max, \\ 0 \leq \mu \leq 1, \\ \mu \leq \frac{v_g(S_i)}{v_0(S_i)}, \quad i = 1, 2, 3, \\ \mu \leq \frac{1-v_g(S_i)}{1-v_0(S_i)}, \quad i = 1, 2, 3, \\ x(S_i) = v_g(S_i), \quad i = 1, 2, 3, \\ x^i \geq \varepsilon, \quad i = 1, 2, \dots, n, \\ 0 \leq v_g(S_i) \leq 1, \quad i = 1, 2, \dots, n, \\ x \in X. \end{array} \right. \quad (14)$$

При указанных исходных данных в результате решения задачи (14) получаем, что оптимальные значения переменных этой задачи равны, соответственно:

$$\begin{aligned} \mu &= 10/11, \quad x = (3/11, 4/11, 4/11), \quad v_g(S_1) = \\ \mu &= 8/11, \quad v_g(S_2) = 7/11, \quad v_g(S_3) = 7/11. \end{aligned}$$

Таким образом, роль первого участника в достижении цели оценивается в $3/11$, второго в $4/11$, третьего в $4/11$. Значение μ , равное $10/11$, предлагается рассматривать как степень уверенности лица, принимающего решение (в нашем случае — менеджера консалтинговой организации) в справедливости полученных оценок. Подчеркнем, что это значение степени уверенности (надежности) максимальное.

Заключение

Предложенный в статье научно-методический аппарат, базирующийся на положениях теорий игр и нечетких множеств, позволяет в количественной форме, с использованием строгих аналитических выражений, оценить роль каждого из группы специалистов-консультантов, участвующих в реализации консалтингового проекта. Это значительно повышает строгость и достоверность оценки, по сравнению с, как правило, используемыми в настоящее время экспертными подходами к решению такого рода задач. Кроме того, наличие количественных моделей и алгоритма их использования создает предпосылки для того, чтобы разработать компьютерную программу, реализующую необходимые расчеты. Она может использоваться для определения коэффициентов трудового участия при групповой работе консультантов, для распределения получаемого ими дохода и т. п. Помимо этого, универсализм предложенного инструментария позволяет применять его для решения аналогичных задач в других предметных областях.

Литература

1. Алешникова В. И. Концепция развития управленческого консультирования в Российской Федерации (теоретико-методологический аспект) : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2000. 329 с.
2. Васильев В. А. Неблокируемые дележи нечетких игр I. Существование // Сибирский журнал чистой и прикладной математики. 2018. № 18-1. С. 35–53.
3. Вертакова Ю. В., Серебрякова Н. А. Оценка формирования процесса управленческого консультирования // Известия Юго-Западного государственного университета. 2012. № 3-2 (42). С. 103–112.
4. Вилков В. Б. Σ -доминирование в классических кооперативных играх // Вестник ЛГУ. 1976. № 7. С. 17–20.
5. Вилков В. Б., Флегонтов А. В., Черных А. К. Математическая модель задачи о распределении в условиях неопределенности // Дифференциальные уравнения и процессы управления. 2018. № 2. С. 180–191.
6. Вилков В. Б., Черных А. К., Федорова Н. В. Решение задачи об охране объекта на основе матричной игры с нечеткими выигрышами // Вопросы оборонной техники. Серия 16: Технические средства противодействия терроризму. 2020. № 1-2 (139-140). С. 79–85.
7. Вилков В. Б., Черных А. К., Флегонтов А. В. Теория и практика оптимизации решений на основе нечетких множеств и нечеткой логики. СПб. : Изд. РГПУ им. А. И. Герцена, 2017. 160 с.
8. Заде Л. Понятие лингвистической переменной и его применение к принятию приближенных решений. М. : Мир, 1976. 166 с.
9. Кофман А. Введение в теорию нечетких множеств. М. : Радио и связь, 1982. 429 с.
10. Миропольский Д. Ю., Дятлов С. А., Плотников В. А., Попов А. И. Государство и рынок: проблемы выбора подходов к управлению развитием национальной экономики // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2011. № 1 (67). С. 141–145.
11. Нечеткие множества в моделях управления и искусственного интеллекта / под ред. Д. А. Поспелова. М. : Наука, 1986. 312 с.
12. Петросян Л. А., Зенкевич Н. А., Семин Е. А. Теория игр. М. : Высш. шк., 1998. 304 с.
13. Плотников В. А. Понятие смешанной экономики: эволюция развития и современная трактовка // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2018. Т. 8. № 2 (27). С. 8–16.
14. Серебрякова Н. А. Обеспечение эффективности системы менеджмента организации на основе развития управленческого консультирования : дис. ... д-ра экон. наук / Юго-Западный государственный университет. Курск, 2013. 420 с.
15. Структурная трансформация экономики: соотношение плановых и рыночных механизмов реализации : монография / Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов. СПб., 2001. 336 с.
16. Фон Нейман Д., Моргенштерн О. Теория игр и экономическое поведение. М. : Наука, 1971. 707 с.

17. Штовба С.Д. Введение в теорию нечетких множеств и нечеткую логику. Винница : УНИВЕРСУМ-Винница, 2001. 198 с.
18. Aubin J.-P. Cooperative fuzzy game // *Mathematics of Operations Research*. 1981. Vol. 6. P. 1–13.
19. Aubin J.-P. *Mathematical Methods of Game and Economic Theory*. North-Holland Publishing Company, 1979. 620 p.
20. Bellman R.E., Zadeh L.A. Decision making in a fuzzy environment // *Management Science*. 1970. Vol. 17. P. 141–164.
21. Butnariu D. Fuzzy games; a description of the concept // *Fuzzy Sets and Systems*. 1978. Vol. 1. P. 181–192.
22. Mares M. *Fuzzy Cooperative Games. Cooperation with Vague Expectations*. Physica, Heidelberg Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2001. 177 p.
23. Nishizaki I., Sakawa M. *Fuzzy and Multiobjective Games for Conflict Resolution*. Physica, Heidelberg Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2001. 271 p.
24. Nishizaki I., Sakawa M. Fuzzy cooperative games arising from linear production programming problems with fuzzy parameters // *Fuzzy Sets and Systems*. 2000. Vol. 114 (1). P. 11–21.
25. Schmeidler D. The Nucleolus of a Characteristic Function Games // *SIAM J. App. Math*. 1969. Vol. 17. P. 1163–1170.
26. Yamada A., Tsurumi S. Mathematical foundation of general cooperative fuzzy games // *Tohoku Math. Journ.* 1983. V. 35, No. 1. P. 53–63.
27. Zadeh L. Fuzzy sets // *Information and Control*. 1965. No. 8. P. 338–353.

Об авторах:

Вилков Валерий Борисович, доцент кафедры общенаучных и общетехнических дисциплин Военной академии материально-технического обеспечения им. генерала армии А. В. Хрулева (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат физико-математических наук, доцент; amirusa@rambler.ru

Плотников Владимир Александрович, профессор кафедры общей экономической теории и истории экономической мысли Санкт-Петербургского государственного экономического университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; plotnikov_2000@mail.ru

Черных Андрей Климентьевич, профессор кафедры информатики и математики Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор технических наук, доцент; nataliachernykh@mail.ru

References

1. Aleshnikova V.I. Concept of the development of management consulting in the Russian Federation (theoretical and methodological aspect): doctoral dissertation. M., 2000. 329 p. (In rus)
2. Vasiliev V.A. Unblocked imputations of fuzzy games I. Existence // *Siberian journal of pure and applied mathematics [Sibirskii zhurnal chistoi i prikladnoi matematiki]*. 2018. No. 18-1. P. 35–53. (In rus)
3. Vertakova Yu. V., Serebryakova N. A. Assessment of formation of process management consulting // *News of Southwestern State University [Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta]*. 2012. No. 3-2 (42). P. 103–112. (In rus)
4. Vilkov V.B. Σ -domination in classical cooperative games // *Bulletin of Leningrad State University [Vestnik LGU]*. 1976. No. 7. P. 17–20. (In rus)
5. Vilkov V.B., Flegontov A.V., Chernykh A.K. Mathematical model of the problem on distribution in conditions of uncertainty // *Differential equations and control processes [Differentsial'nye uravneniya i protsessy upravleniya]*. 2018. No. 2. P. 180–191. (In rus)
6. Vilkov V.B., Chernykh A.K., Fedorova N.V. Solution of the problem on protection of facility on the basis of matrix game with indistinct wins // *Defense technology issues. Series 16: Technical means of countering terrorism [Voprosy oboronnoi tekhniki. Seriya 16: Tekhnicheskie sredstva protivodeistviya terrorizmu]*. 2020. No. 1-2 (139-140). P. 79–85. (In rus)
7. Vilkov V.B., Chernykh A.K., Flegontov A.V. Theory and practice of optimizing solutions based on fuzzy sets and fuzzy logic. St. Petersburg : Russian State Pedagogical University named after A.I. Herzen, 2017. 160 p. (In rus)

8. Zade L. The concept of a linguistic variable and its application to the adoption of approximate decisions. M. : World, 1976. 166 p. (In rus)
9. Kofman A. Introduction to fuzzy set theory. M. : Radio and communications, 1982. 429 p. (In rus)
10. Miropolsky D. Yu., Dyatlov S.A., Plotnikov V.A., Popov A.I. State and market: problems of choosing approaches to managing the development of the national economy // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2011. No. 1 (67). P. 141–145. (In rus)
11. Fuzzy sets in control and artificial intelligence models / ed. D.A. Pospelov. M. : Science, 1986. 312 p. (In rus)
12. Petrosyan L.A., Zenkevich N.A., Semina E.A. Theory of games. M. : Higher school, 1998. 304 p. (In rus)
13. Plotnikov V.A. The concept of a mixed economy: the evolution of development and modern interpretation // News of Southwestern State University. Series: Economics. Sociology. Management [Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment]. 2018. Vol. 8. No. 2 (27). P. 8–16. (In rus)
14. Serebryakova N.A. Ensuring the effectiveness of the organization's management system based on the development of management consulting: doctoral dissertation / Southwest State University. Kursk, 2013. 420 p. (In rus)
15. Structural transformation of the economy: the ratio of planned and market mechanisms of implementation: monograph / St. Petersburg State University of Economics and Finance. St. Petersburg, 2001. 336 p. (In rus)
16. Von Neumann D., Morgenstern O. Game theory and economic behaviour. M. : Science, 1971. 707 p. (In rus)
17. Shtovba S.D. Introduction to fuzzy set theory and fuzzy logic. Vinnitsa : UNIVERSUM-Vinnitsa, 2001. 198 p. (In rus)
18. Aubin J.-P. Cooperative fuzzy game // Mathematics of Operations Research. 1981. Vol. 6. P. 1–13.
19. Aubin J.-P. Mathematical Methods of Game and Economic Theory. North-Holland Publishing Company, 1979. 620 p.
20. Bellman R.E., Zadeh L.A. Decision making in a fuzzy environment // Management Science. 1970. Vol. 17. P. 141–164.
21. Butnariu D. Fuzzy games; a description of the concept // Fuzzy Sets and Systems. 1978. Vol. 1. P. 181–192.
22. Mares M. Fuzzy Cooperative Games. Cooperation with Vague Expectations. Physica, Heidelberg Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2001. 177 p.
23. Nishizaki I., Sakawa M. Fuzzy and Multiobjective Games for Conflict Resolution. Physica, Heidelberg Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2001. 271 p.
24. Nishizaki I., Sakawa M. Fuzzy cooperative games arising from linear production programming problems with fuzzy parameters // Fuzzy Sets and Systems. 2000. Vol. 114 (1). P. 11–21.
25. Schmeidler D. The Nucleolus of a Characteristic Function Games // SIAM J. App. Math. 1969. Vol. 17. P. 1163–1170.
26. Yamada A., Tsurumi S. Mathematical foundation of general cooperative fuzzy games // Tohoku Math. Journ. 1983. V. 35, No. 1. P. 53–63.
27. Zadeh L. Fuzzy sets // Information and Control. 1965. No. 8. P. 338–353.

About the authors:

Valery B. Vilkov, Associate Professor of the Chair of General Scientific and General Technical Disciplines of the Military Academy of Logistics named after Army General A.V. Khrulev (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Physics and Mathematics, Associate Professor; amirusha@rambler.ru

Vladimir A. Plotnikov, Professor of the Chair of the General Economic Theory and History of an Economic Thought of St. Petersburg State University of Economics (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor, plotnikov_2000@mail.ru

Andrei K. Chernykh, Professor of the Chair of Informatics and Mathematics of the St. Petersburg Military Institute of National Guard Troops of the Russian Federation (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Engineering), Associate Professor; nataliachernykh@mail.ru

Особенности российского рынка кредитования малого и среднего предпринимательства на современном этапе

Жирнель Е. В.

Фонд финансовой поддержки субъектов малого предпринимательства Ямало-Ненецкого автономного округа, г. Салехард, Российская Федерация; evge2004@mail.ru

РЕФЕРАТ

Кредитование является одним из факторов развития малого и среднего бизнеса. В последние годы российское государство предпринимает серьезные усилия по повышению доступности заемных средств для бизнеса и использует рынок кредитования как инструмент ускорения экономического роста. В работе показано, что этот же механизм работает как один из самых оперативных и действенных в рамках реализации антикризисной политики, что можно наблюдать в том числе в период пандемии 2020 г.

Цель исследования — выявить особенности и проблемы современного этапа развития рынка кредитования малого и среднего предпринимательства в России. В статье рассматриваются два уровня финансовой поддержки малого и среднего бизнеса: федеральный и региональный. Сегодня они представлены разными институтами, которые дополняют друг друга. Однако несмотря на масштабные государственные программы стимулирования кредитования, доля субъектов малого и среднего предпринимательства, пользующихся заемными средствами, остается низкой и недостаточной для активного развития этого сектора экономики.

В исследовании использовались экспертный и статистический анализ, информационной базой для исследования стала статистика Банка России, Федеральной налоговой службы, законодательство в сфере предпринимательства, данные органов исполнительной власти, аналитические отчеты Банка России, Счетной палаты России, рейтингового агентства Эксперт РА.

Ключевые слова: малый бизнес, предпринимательство, кредит, государственная политика

Для цитирования: *Жирнель Е. В.* Особенности российского рынка кредитования малого и среднего предпринимательства на современном этапе // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 77–92.

Features of the Russian Small and Medium-sized Enterprise Lending Market at the Present Stage

Evgeny V. Zhirnel

Fund for Financial Support of Small Businesses of Yamal-N enets Autonomous Area, Salekhard, Russian Federation; evge2004@mail.ru

ABSTRACT

Lending is one of the factors in the development of small and medium-sized businesses. In recent years, the Russian state has made serious efforts to increase the availability of borrowed funds for business and uses the lending market as a tool to accelerate economic growth. The work shows that the same mechanism works as one of the most rapid and effective in the implementation of anti-crisis policies, which can be observed, including during the 2020 pandemic.

The purpose of the study is to identify the features and problems of the modern stage of the development of the lending market for small and medium-sized enterprises in Russia. The article considers two levels of financial support for small and medium-sized businesses: federal and regional. Today they are represented by different institutions that complement each other. However, despite large-scale state programs to stimulate lending, the share of small and medium-sized enterprises using borrowed funds remains low and insufficient for the active development of this sector of the economy.

The study used expert and statistical analysis, the information base for the study was statistics from the Bank of Russia, the Federal Tax Service, legislation in the field of entrepreneurship, data from executive authorities, analytical reports from the Bank of Russia, the Accounts Chamber of Russia, and the Expert RA rating agency.

Keywords: small business, entrepreneurship, credit, state policy

For citing: Zhirnel E. V. Features of the Russian Small and Medium-sized Enterprise Lending Market at the Present Stage // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 77–92.

Введение

В настоящее время развитие малого и среднего предпринимательства рассматривается как один из индикаторов состояния экономики. При этом важным условием увеличения доли этого сектора в экономике страны является доступ к финансовым ресурсам. Банковский сектор и другие финансовые институты, обеспечивающие доступ бизнеса к заемным средствам, в связи с этим не только сами являются объектом исследования, но и позволяют изучать процессы влияния на другие сферы экономики [1; 2; 17].

Дискуссионным остается вопрос о роли государства в этом процессе. Сегодня в России сформировался рынок кредитования малого и среднего бизнеса, однако его функционирование в значительной степени зависит от государственной политики [6; 18; 21]. По сути, банковский сектор является одним из механизмов ее реализации, поэтому важным направлением исследований стало изучение влияния рынка кредитования на развитие предпринимательства [5; 8; 11; 23]. При этом сам феномен предпринимательства в общественных науках изучается не только как сектор национальной [3; 11; 21] или региональной экономики [16; 22]¹, но и как один из важнейших институтов, развитие которого позволяет судить о состоянии многих сфер современного общества [3; 9; 10; 15].

Традиционно повышенный интерес к малому бизнесу возрастает в период кризисов [7; 13; 18]. Объясняется это тем, что, с одной стороны, малые и средние предприятия более чувствительны к изменению макроэкономической конъюнктуры и первыми принимают на себя удар, а с другой — именно они первыми запускают восстановительные процессы при выходе из кризиса. В статье рассматриваются особенности рынка кредитования малого и среднего предпринимательства в России. Оценивается эффективность мер по упрощению доступа субъектов малого и среднего бизнеса к финансовым ресурсам в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Исследуется комплекс первоочередных антикризисных мер государства в период ограничений, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции.

Государственная финансовая поддержка предпринимательства в России

Являясь одним из приоритетов экономической политики государства, развитие малого и среднего предпринимательства (МСП) в России входит в систему стратегического целеполагания. Так, «майским указом» Президента Российской Федерации была поставлена цель — увеличить количество занятых в сфере МСП с 19,2 в 2018 г. до 25 млн чел. к 2024 г. Одной из задач, которая обозначена в указе, является «упрощение доступа к льготному финансированию, в том числе ежегодное увеличение объема льготных кредитов, выдаваемых субъектам малого и среднего

¹ См. также: Отчет о результатах исследования о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации // АО «Корпорация МСП» [Электронный ресурс]. URL: https://corpmsp.ru/upload/iblock/8d7/lssledovanie-MSP-4-kv-_1_.pdf (дата обращения: 19.08.2020).

предпринимательства». Данная задача нашла отражение в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», который 24 декабря 2018 г. был утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. Национальный проект включает в себя пять федеральных проектов, один из которых посвящен повышению доступности финансовой поддержки для субъектов МСП — «Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе льготному финансированию».

Первые выводы о том, насколько действенными оказались меры поддержки МСП, предложенные в данном федеральном проекте, можно сделать по результатам функционирования рынка кредитования МСП в 2019 г. (только с этого года начали реализовываться мероприятия федерального проекта). При этом в 2020 г. ситуация кардинально изменилась в связи с распространением новой коронавирусной инфекции и связанными с ней ограничениями, которые в большей степени негативно отразились как раз на малом и среднем бизнесе.

Следует также отметить тот факт, что динамика кредитования малого бизнеса в 2019 г. объяснялась развитием этого сектора экономики, а начиная со второго квартала 2020 г. — реализацией антикризисных мер государства, инструментом которой стал банковский сектор. Другими словами, если до пандемии рост кредитного портфеля субъектов МСП можно было расценивать как событие сугубо позитивное, то с введением режима повышенной готовности кредитование малого и среднего бизнеса, по сути, стало «спасательной операцией». В связи с этим, рассматривая ситуацию на рынке кредитования предпринимательского сектора, следует разделять эти два периода, границей между которыми можно считать середину марта 2020 г.

Для реализации целевых показателей «майского указа» был предложен достаточно широкий спектр инструментов финансовой поддержки малого бизнеса. Так в рамках реализации федерального проекта «Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе льготному финансированию» были предусмотрены следующие мероприятия: предоставление субсидий АО «Корпорация МСП» для увеличения гарантийной поддержки в рамках Национальной гарантийной системы; предоставление субсидий субъектам РФ на создание и (или) развитие региональных гарантийных организаций (РГО); предоставление субсидий кредитным организациям на возмещение недополученных доходов по льготным кредитам для субъектов МСП; докапитализация региональных лизинговых компаний, созданных при участии АО «Корпорация МСП»; льготное кредитование АО «МСП Банк» предпринимателей приоритетных групп (молодежь, женщины, инвалиды, предприниматели старше 45 лет и др.), а также государственных микрофинансовых организаций (далее МФО) для кредитования данных групп субъектов МСП; предоставление субсидий субъектам РФ на создание и (или) развитие государственных МФО и др.

Данные мероприятия можно сгруппировать в рамках следующих направлений: гарантийная поддержка, займы государственных микрокредитных компаний, лизинг, льготные кредиты коммерческих банков. При этом следует выделить два уровня поддержки — федеральный (федеральные институты развития и крупные банки) и региональный (региональные гарантийные и микрокредитные организации). Основным и системообразующим институтом развития предпринимательства на федеральном уровне является Акционерное общество «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (АО «Корпорация МСП»).

Деятельность АО «Корпорация МСП» (далее — Корпорация) осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 209-ФЗ и Указом Президента РФ от 05.06.2015 № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства». К основным целям деятельности АО «Корпорация МСП» относятся: поддержка субъектов МСП и организаций инфраструктуры поддержки МСП,

привлечение денежных средств российских, иностранных и международных организаций в целях поддержки МСП, сопровождение инвестиционных проектов субъектов МСП и др. Акционерами Корпорации являются Российская Федерация в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом и Внешэкономбанк. В целях повышения доступности кредитов для субъектов МСП в условиях недостатка залогового обеспечения Корпорация занимается гарантийной поддержкой в рамках соглашений, заключенных с банками, институтами развития и РГО.

Корпорация является частью Национальной гарантийной системы (далее НГС), представляя собой ее верхний уровень, на котором гарантии субъектам МСП предоставляются в рамках реализации средних и крупных проектов. Немаловажной функцией Корпорации является аккредитация РГО в субъектах РФ. Применение единых требований и стандартов к РГО, с одной стороны, обеспечивает качество и прозрачность финансовых услуг для предпринимателей, с другой — возможность реализации совместных сделок с Корпорацией.

По данным годового отчета Корпорации в 2019 г. участниками НГС — Корпорацией, АО «МСП Банк» и РГО были выданы более 12 тыс. гарантий и поручительств на общую сумму 159,2 млрд руб. и 823 кредита АО «МСП Банк» на 67,8 млрд руб. Общий объем финансовой поддержки субъектам МСП за год составил 427,6 млрд руб. В декабре 2019 г. Счетная палата России опубликовала отчет об оценке состояния гарантийной поддержки и микрофинансирования МСП в стране в 2015–2018 гг. и первом полугодии 2019 г. Главный вывод данного экспертно-аналитического мероприятия — государственная поддержка МСП в рассматриваемый период, несмотря на внушительные объемы финансирования из федерального бюджета (80 млрд руб.), не оказала значимого влияния на его развитие. В качестве параметров развития сектора МСП выступили количество субъектов МСП и численность занятых в них, а государственная поддержка рассматривалась как деятельность АО «Корпорация МСП», РГО и МФО и банков. В отчете Счетной палаты также отмечается, что «установить непосредственное влияние поддержки АО «Корпорация МСП», РГО и МФО на основные финансовые показатели субъектов МСП не представляется возможным». Действительно, доля кредитного портфеля, обеспеченного Корпорацией, в совокупном кредитном портфеле субъектов МСП не превышает 1,5% (табл. 1).

Таблица 1

Кредитный портфель субъектов МСП, обеспеченный гарантиями (поручительствами) Корпорации МСП

Table 1. The loan portfolio of subjects of small and medium business provided with guarantees of SME Corporation

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Всего
Объем кредитов, предоставленных субъектам МСП, трлн руб.	5,5	5,3	6,1	6,8	7,8	31,5
Объем выданных Корпорацией МСП гарантий (поручительств), млрд руб.	17,8	61,0	86,7	79,2	80,0	324,7
Объем привлеченных субъектами МСП кредитных ресурсов, обеспеченных предоставленными гарантиями (поручительствами) Корпорации МСП, млрд руб.	38,0	72,3	100,9	98,1	111,7	421,0
Доля кредитного портфеля, обеспеченная гарантиями (поручительствами) Корпорации, %	0,7	1,3	1,6	1,4	1,4	1,3

Источник: ЦБ РФ, Корпорация МСП.

Роль банков в развитии малого и среднего бизнеса на современном этапе

Основной вклад в кредитование предпринимательского сектора страны вносят коммерческие банки. Этот сектор также является приоритетным в рамках государственной политики в области развития малого и среднего бизнеса. В целях финансирования программы льготного кредитования субъектов МСП коммерческими банками было принято Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2018 г. № 1764 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2019–2024 гг. субъектам малого и среднего предпринимательства по льготной ставке». Эти Правила устанавливают цели, условия и порядок предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2019–2024 гг. субъектам МСП по льготной ставке.

Льготные кредиты по ставке 8,5% выдаются субъектам МСП, а также физическим лицам, применяющим специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход», из списка приоритетных отраслей (видов деятельности). Данный список включает наиболее распространенные сферы предпринимательской деятельности от обрабатывающего производства и сельского хозяйства до сферы бытовых услуг и аренды имущества. Ограничения касаются только торговли, но и для нее сделан ряд исключений. Так льготные кредиты доступны торговым предприятиям, которые ведут свою деятельность в моногородах и на территории ряда регионов (например, входящих в состав Арктической зоны).

Кредит предоставляется заемщику на инвестиционные цели, пополнение оборотных средств, или рефинансирование задолженности по инвестиционным кредитам на следующих условиях: инвестиционный кредит — от 0,5 млн до 2 млрд руб. на срок до 10 лет; оборотный кредит — от 0,5 млн до 500 млн руб. на срок до 3 лет; рефинансирование — не более срока рефинансируемого кредита. В январе 2020 г. данная программа льготного кредитования была дополнена новым видом кредита — «на развитие предпринимательской деятельности», который выдается по ставке 9,95% на сумму до 10 млн руб. на срок до 5 лет и не имеет ограничений по сфере деятельности заемщика. На начало 2020 г. 99 банков принимали участие в программе льготного кредитования под 8,5%.

Следует отметить достаточно высокую результативность программы кредитования субъектов МСП. В 2019 г. наблюдался рост кредитования субъектов МСП банками, которые выдали максимальный за последние шесть лет объем кредитов — 7,8 трлн руб. На 1 января 2020 г., как показано на рис. 1, кредитный портфель МСБ составил 4,7 трлн руб., показав положительную динамику впервые с 2014 г. (+12% к предыдущему году). При этом в сегменте крупного бизнеса такого прироста не наблюдалось, что свидетельствует об активизации банков именно на рынке кредитования МСП. Этому способствовало повышение доступности кредитов, обусловленное снижением ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации (далее ЦБ РФ) и реализацией государственных программ поддержки МСП.

Однако уже в первом квартале 2020 г. предприниматели столкнулись с серьезными проблемами, связанными с реализацией мер по предотвращению коронавирусной инфекции. Гостиничный бизнес, предприятия общественного питания, сферы бытовых услуг, досуга и развлечений и ряда других отраслей вынуждены были полностью приостановить свою деятельность. Кроме того, на макроэкономическую ситуацию в целом негативно влияет замедление темпов мировой экономики, снижение цен на нефть и ослабление рубля. В связи с чем рейтинговое агентство Эксперт РА, которое публикует аналитику по рынку кредитования МСП, прогнозирует в 2020 г. снижение

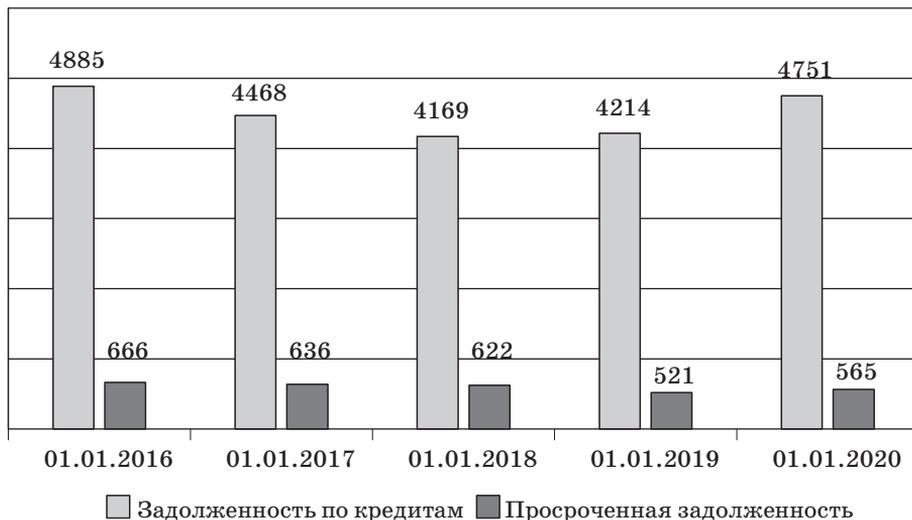


Рис. 1. Кредитный портфель и просроченная задолженность субъектов МСП, млрд руб.

Fig. 1. Loan portfolio and arrears of subjects of SME, billion rubles

Источник: ЦБ РФ.

объема выданных кредитов в данном секторе на 20–30% по сравнению с предыдущим годом и увеличение доли просроченной задолженности с 12 до 18%¹.

В последние годы наблюдается устойчивая тенденция концентрации портфеля кредитов МСП в крупнейших банках страны. Так, на топ-30 банков сегодня приходится около 80% кредитов малому и среднему бизнесу, хотя еще пять лет назад их доля не превышала 50% (см. рис. 2). При этом и в портфеле кредитов топ-30 доминируют два банка — ПАО Сбербанк и Банк «ВТБ», их совместная доля здесь составляет 71%. Несомненным лидером по кредитованию МСП является Сбербанк, кредитный портфель которого за 2019 г. составил 1,7 трлн руб., увеличившись за год на 32%. Важно отметить, что именно за счет этих двух банков в 2019 г. произошел прирост совокупного портфеля кредитов МСП.

Концентрация кредитного портфеля МСП в крупных банках отчасти является объективным процессом. Связано это с тем, что многие коммерческие банки отказываются кредитовать субъекты МСП в связи с тем, что процентные ставки по таким кредитам в последние годы снижались, а риски возрастали. Наиболее надежные клиенты, которые не испытывают проблем в бизнесе, сами перешли на обслуживание в крупные банки. Это обусловлено и повышением качества обслуживания в крупных банках с внедрением цифровых сервисов, и со снижением ставок по кредитам, которые действуют для постоянных клиентов.

В качестве позитивного фактора на рынке кредитования МСП в 2019 г. можно отметить увеличение доли кредитов на длительные сроки. За последние пять лет доля кредитов со сроком договора более трех лет увеличилась почти вдвое с 11% в 2015 г. до 21% в 2019 г. Выросло количество кредитов на инвестиционные цели. По данным анкетирования, которое проводило рейтинговое агентство Эксперт РА, объем финансирования на такие кредиты в 2019 г. увеличился на 20%.

¹ Прогноз кредитования малого и среднего бизнеса в России на 2020 год: рекорды позади // Эксперт РА [Электронный ресурс]. URL: https://www.raexpert.ru/researches/banks/msb_2019part1 (дата обращения: 19.08.2020).

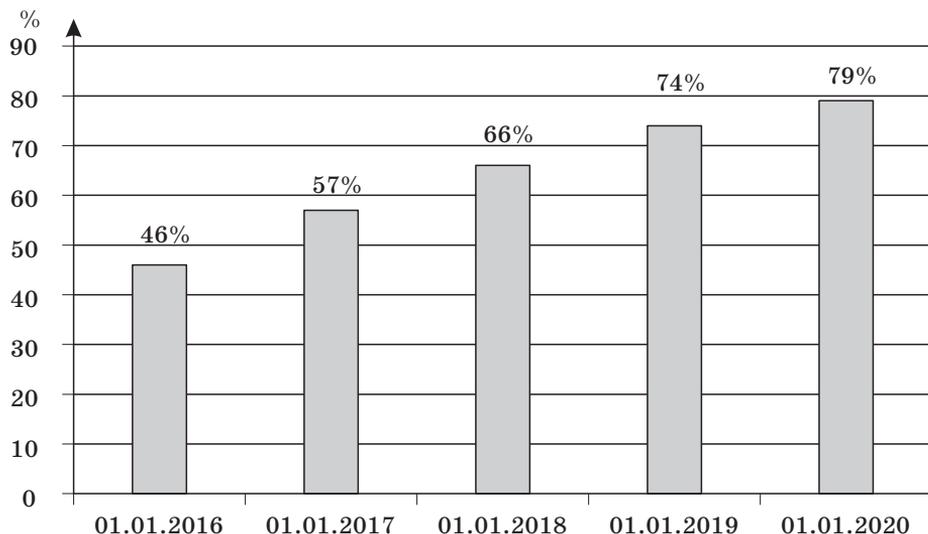


Рис. 2. Доля крупнейших банков (ТОП-30) в портфеле кредитов МСП
 Fig. 2. Share of the largest banks (TOP-30) in a portfolio of the credits of SME

Источник: ЦБ РФ.

Следует отметить пространственную неравномерность распределения кредитного портфеля, значительная часть которого (44,3%) сосредоточена в Центральном федеральном округе (далее ФО). При этом на Москву, при ее доле в общем количестве субъектов МСП 12,7%, приходится 27% от общего кредитного портфеля. В табл. 2 портфель кредитов субъектам МСП и просроченная задолженность в нем представлены в разрезе федеральных округов.

Таблица 2

Портфель кредитов и просроченная задолженность субъектов МСП, млн руб.

Table 2. Portfolio of the credits and arrears of subjects of SME, million rubles

Федеральный округ	Количество СМСП, ед.	Количество СМСП, %	Портфель кредитов, млн руб.	Портфель кредитов, %	Просроченная задолженность, %
Российская Федерация	5 979 899	100	4 738 341	100	11,9
Центральный ФО	1 848 889	30,9	2 097 409	44,3	11,9
в том числе Москва	761 538	12,7	1 275 402	27,0	11,6
Северо-Западный ФО	700 096	11,7	462 578	9,8	10,2
в том числе Санкт-Петербург	364 475	6,0	280 272	6,0	11,1
Южный ФО	697 770	11,7	408 586	8,6	14,8
Северо-Кавказский ФО	202 205	3,4	131 548	2,8	28,3
Приволжский ФО	1 068 897	17,9	657 865	13,9	9,7
Уральский ФО	514 122	8,6	296 963	6,3	8,1
Сибирский ФО	634 054	10,6	400 795	8,4	13,6
Дальневосточный ФО	313 866	5,2	282 597	5,9	9,0

Источник: данные ЦБ РФ, Федеральной налоговой службы, расчеты автора.

Распределение кредитного портфеля между макрорегионами зависит от таких факторов, как дифференциация территорий по уровню социально-экономического развития, степень концентрации деловой активности внутри макрорегиона (наличие или отсутствие крупных агломераций), уровень развития банковской сети. В целом, исключением является только Москва, распределение кредитного портфеля по федеральным округам и субъектам РФ соответствует их доле в общей численности субъектов МСП (по данным единого реестра Федеральной налоговой службы). Если анализировать долю просроченной задолженности, среднероссийский уровень она превышает в Северо-Кавказском, Южном и Сибирском федеральных округах. При этом в Северо-Кавказском федеральном округе доля просроченных кредитов почти в 2,5 раза выше среднероссийского значения.

На 01.01.2020 зафиксировано 275 238 субъектов МСП, имеющих кредиты (из них юридические лица — 122 746, индивидуальные предприниматели — 152 492), в том числе микропредприятий — 232 177, малых предприятий — 37 527, средних — 5534. В едином реестре субъектов МСП Федеральной налоговой службы находятся 5,9 млн субъектов МСП. Таким образом, действующие кредиты имеют только 4,6% субъектов МСП. В реальности эта доля еще ниже, так как не все действующие субъекты МСП находятся в реестре налоговой службы. В 2016–2018 гг. из реестра были исключены 2454 субъектов МСП. Основной причиной исключения из единого реестра субъектов МСП является непредоставление или несвоевременное предоставление отчетности. Однако по данным АО «Корпорация МСП» каждый третий субъект МСП, который был исключен из реестра, продолжает свою деятельность¹.

Количество субъектов МСП, которые пользуются кредитными средствами, зависит от размера компаний. По данным Банка России среди микропредприятий таких 4%, малых — 17%, средних — 32%. Это объясняется, с одной стороны, большей потребностью в заемном финансировании у более крупных компаний (как на оборотный капитал, так и на инвестиционные цели), с другой стороны, большей доступностью кредитов для более крупных заемщиков (наличие залогового обеспечения и достаточных для обслуживания кредита объемов выручки).

Региональный уровень финансовой поддержки предпринимательства

Региональный уровень государственной политики в области развития малого и среднего бизнеса представлен организациями инфраструктуры поддержки предпринимательства. К таким организациям относят финансовые структуры, бизнес-инкубаторы, центры поддержки предпринимательства, центры развития экспорта, центры компетенций и пр. Финансовая поддержка субъектов МСП на региональном уровне осуществляется через МФО и РГО. Региональные МФО и РГО существуют в различных организационно-правовых формах, в виде коммерческих и некоммерческих организаций, что не противоречит действующему законодательству. Однако доля коммерческих организаций среди них значительно ниже, что объясняется противоречием между целью финансовой поддержки субъектов МСП и извлечением прибыли коммерческой организации.

Требования к РГО установлены статьями 15.2 и 15.3 Федерального закона № 209-ФЗ и приказом Минэкономразвития РФ от 28 ноября 2016 г. № 763. В последние годы наблюдался рост привлеченных субъектами МСП кредитов, обеспеченных поручительствами РГО. С 2015 по 2018 гг. он увеличился в 1,8 раза, с 65 до 119,8 млрд руб. Однако в этот период происходила и докапитализация РГО из региональных

¹ Отчет о результатах исследования о состоянии и развитии МСП в Российской Федерации // АО «Корпорация МСП» [Электронный ресурс]. URL: https://corpmpsp.ru/upload/iblock/8d7/Issledovanie-MSP-4-kv-_1_.pdf (дата обращения: 19.08.2020).

и федерального бюджетов, поэтому оценивать эффективность работы этого инструмента поддержки необходимо по такому показателю, как «отношение общего объема действующих поручительств РГО к ее гарантийному капиталу».

В соответствии с целевой моделью упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2017 г. № 147-р) значение этого показателя должно быть не менее 1,5. Другими словами, объем поручительств должен в 1,5 и более раз превышать размер гарантийного капитала РГО. По данным Счетной палаты РФ, на конец 2018 г. этому требованию соответствовали только 46 из 85 РГО. Одной из причин недостаточной востребованности поручительств РГО у субъектов МСП является удорожание кредита за счет вознаграждения, которое необходимо выплачивать РГО. Величина этого вознаграждения составляет от 0,1 до 2% годовых от суммы поручительства.

Банки изначально предпочитают более надежных заемщиков, которые чаще всего обладают достаточным залоговым имуществом. Необходимость в поручительстве РГО, на которое нужно нести дополнительные затраты, у таких заемщиков отсутствует. Субъекты МСП, которые могли бы воспользоваться поручительством РГО, зачастую имеют низкий рейтинг в банках как заемщики, и кредитные ресурсы для них менее доступны. Поэтому основной категорией клиентов РГО становятся заемщики, которые обладают своим залоговым имуществом, однако это имущество с учетом дисконта банка не покрывает необходимый размер обеспечения по кредиту. Таким образом, РГО выполняют скорее вспомогательную, чем стимулирующую функцию на рынке кредитования субъектов МСП. Следует отметить и дополнительные транзакционные издержки, которые возникают в случае привлечения РГО. Для заемщика негативным фактором здесь становятся дополнительные временные затраты, необходимые для структурирования сделки.

Если учитывать устойчивую тенденцию последних лет к концентрации кредитного портфеля МСП в крупных банках, то можно прогнозировать снижение роли РГО в развитии рынка кредитования субъектов МСП. В настоящее время РГО зачастую являются элементом, дополняющим деятельность региональных МФО предпринимательского финансирования. Если эти два инструмента финансовой поддержки представлены разными юридическими лицами, то РГО может частично обеспечивать займ, выданный МФО.

В последние годы роль государственных МФО в финансировании субъектов МСП растет, несмотря на небольшую их долю в общем кредитном портфеле предпринимателей. Деятельность МФО регламентируется Федеральным законом от 2 июля 2010 г. № 1515-ФЗ. МФО предоставляют микрозаймы предпринимателям до 5 млн руб. на срок до трех лет. Микрофинансовые организации предпринимательского финансирования в основном представлены государственными МФО. Их доля в общем портфеле МФО, специализирующихся на займах субъектам МСП, в 2019 г. составила 70%¹. Свою деятельность эти финансовые организации осуществляют за счет бюджетных средств и основная их цель — поддержка малого и среднего бизнеса, а не извлечение прибыли из микрофинансовой деятельности. Это определяет достаточно привлекательные процентные ставки.

Более 85% портфеля государственных МФО сформировано по ставкам ниже 10%. В соответствии с Приказом Минэкономразвития РФ от 14 марта 2019 г. № 125 «Об утверждении требований...» определены приоритетные проекты, по

¹ Оценка состояния гарантийной поддержки и микрофинансирования малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации в 2015–2018 годах и первом полугодии 2019 года // Счетная палата России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/upload/media/library/46a/46a9f2d742498488fca4d297cf187a11.pdf> (дата обращения: 19.08.2020).

которым ставка микрозаймов не может быть выше ключевой ставки Банка России. К ним относятся резиденты территорий опережающего социально-экономического развития и особых экономических зон, промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов, субъекты МСП, которые осуществляют экспортную деятельность, являются сельскохозяйственным кооперативом, субъектом социального предпринимательства, реализуют проект в сфере туризма, экологии или спорта.

К приоритетным относятся также отдельные категории субъектов МСП: созданные гражданами старше 45 лет, а также созданные женщинами. Во многом благодаря появлению этой нормы, в 2019 г. увеличилась доля микрозаймов по ставке ниже 8% годовых. Если в январе 2019 г. ключевая ставка составляла 7,75%, то к концу года ее значение опустилось до 6,25%.

МФО предпринимательского финансирования зарекомендовали себя как действенный механизм поддержки предпринимательства на уровне субъектов РФ и отдельных муниципалитетов. С одной стороны, отсутствие кредитного скоринга и автоматизации процессов обработки заявок приводит к росту трансакционных издержек для предпринимателей, с другой — в отличие от банков, государственные МФО являются более клиентоориентированными и гибкими при оценке рисков. То есть небольшой поток клиентов для таких МФО является и ограничением, и конкурентным преимуществом одновременно. При этом так как размер получаемого дохода для таких МФО не является главным приоритетом, то их клиентами могут быть субъекты МСП с невысоким доходом, отсутствием высоколиквидного залога и риском выше среднего. На локальном уровне подобные предпринимательские проекты могут иметь большое как экономическое, так и социальное значение для конкретной территории.

По данным Банка России около 90% клиентов МФО — субъекты МСП старше одного года. Около 85% портфеля — это микропредприятия, представленные в значительной степени (около 40%) торговлей и сферой услуг. Таким образом, государственные МФО ориентированы на вполне конкретные сегменты рынка кредитования, а доля заемщиков, обращающихся к ним повторно, может превышать 50%. К наиболее активным регионам по уровню государственной поддержки МФО (объем фондирования и размер портфеля) относят: Ростовскую область, Краснодарский край, Свердловскую область, Татарстан, Якутию, Удмуртию, Ханты-Мансийский автономный округ, Ставропольский край, Республику Крым, Чувашскую Республику.

Если оценивать факторы конкурентоспособности МФО предпринимательского финансирования по сравнению с коммерческими банками, то основным преимуществом для предпринимателей в случае обращения в МФО за займом является

Таблица 3

Анализ конкурентоспособности МФО и коммерческих банков на рынке кредитования субъектов МСП

Table 3. The analysis of competitiveness of microfinance institutions and commercial banks in the market of crediting of subjects of SME

Организации	Преимущества	Недостатки
Микрофинансовые организации	Низкие процентные ставки Индивидуальный подход к клиентам Учет значимости бизнес-проекта для территории	Высокие трансакционные издержки для клиента
Коммерческие банки	Цифровизация процессов (скорость и удобство обслуживания) Комплекс услуг для клиента	Более высокая стоимость кредитов

низкая процентная ставка и персональный подход к клиенту. В то же время главный недостаток МФО — высокие транзакционные издержки, обусловленные низким уровнем цифровизации процессов (табл. 3).

Данная проблема могла бы быть решена посредством создания единой цифровой платформы для государственных МФО, которая позволила бы на основе единого подхода выдавать займы предпринимателям и сделала бы этот процесс максимально удобным как для заемщиков, так и для сотрудников МФО. Для реализации данного решения возможно создание единой линейки финансовых продуктов для всех региональных МФО на основе анализа их востребованности у субъектов МСП.

Поддержка малого и среднего бизнеса в условиях пандемии 2020 г.

Возвращаясь к оценке эффективности финансовых мер государственной политики в области развития малого и среднего бизнеса, необходимо отметить, что в 2019 г. наметился позитивный тренд, обусловленный повышением доступности заемных средств для субъектов МСП. Однако уже во втором квартале 2020 г. ситуация изменилась. В связи с введенными ограничениями, направленными на противодействие новой коронавирусной инфекции, многие предприятия малого бизнеса приостановили свою работу.

17 марта 2020 г. Председателем Правительства РФ М. Мишустиним был подписан План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Один из разделов плана посвящен поддержке малого и среднего предпринимательства. Наряду с такими мерами, как введение моратория на проверки субъектов МСП, отсрочек по уплате страховых взносов, арендных платежей для арендаторов государственного и муниципального имущества, разработанный план предусматривал субсидирование части процентов по кредитам субъектов МСП и предоставление кредитным организациям возможности временного неухудшения оценки качества обслуживания долга вне зависимости от оценки финансового положения заемщика (субъектов МСП), у которых были реструктурированы кредиты.

С марта 2020 г. был принят ряд нормативных правовых актов, существенно меняющих ситуацию на рынке кредитования субъектов МСП. Антикризисные меры были направлены на снижение финансовой нагрузки бизнеса в период пандемии. Кроме этого, предусматривалась дополнительная капитализация региональных микрокредитных компаний и гарантийных организаций. Региональные МФО во втором квартале 2020 г. получили дополнительное финансирование в размере 12 млрд руб. Были изменены условия выдачи микрозаймов. Так, по действующим микрозаймам максимальный срок увеличился с 3-х до 5 лет, что позволило реструктурировать займы субъектов МСП, не увеличив размер ежемесячного платежа в будущих периодах. Размер максимальной процентной ставки по займам был ограничен ключевой ставкой ЦБ, которая, в свою очередь, была снижена до исторического минимума (4,25%).

Был принят Федеральный закон от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа». Законом была предусмотрена возможность предприятия или индивидуального предпринимателя из перечня наиболее пострадавших отраслей до 30 сентября 2020 г. обратиться к кредитору для изменений условий договора с целью установления льгот-

ного периода до 6 месяцев. Льготный период предусматривает освобождение от уплаты кредита и процентов по нему с пролонгацией договора.

Список отраслей, наиболее пострадавших от пандемии, был утвержден Постановлением Правительства от 03.04.2020 № 434 и неоднократно корректировался в части его расширения. На начало августа количество субъектов МСП, воспользовавшихся реструктуризацией кредитов, составило 86 тыс. Объем ссудной задолженности по реструктурированным кредитам на 03.08.2020 составил 714 млрд руб. Для сравнения, общая задолженность по кредитам МСП на начало июля составила 4,9 трлн руб., а количество субъектов МСП — заемщиков на эту дату составляло 358,8 тыс. Таким образом, реструктуризацией своих кредитов с апреля по август воспользовались около четверти субъектов МСП, имеющих кредиты.

Коммерческие банки стали выдавать льготные кредиты, субсидируемые государством. Предприятиям и предпринимателям из перечня наиболее пострадавших отраслей были предложены беспроцентные кредиты на неотложные нужды для поддержки и сохранения занятости. Размер таких кредитов зависит от численности сотрудников предприятия и выдаются они на выплату заработной платы. Данный финансовый продукт вводился для того, чтобы предприятия и предприниматели могли сохранить свой персонал выплачивая им заработную плату в период ограничений, связанных с пандемией. С апреля по август 2020 г. данным кредитом воспользовались более 24 тыс. компаний на сумму более 58 млрд руб. Данная мера поддержки охватила 805 тыс. занятых.

При поддержке государства появился кредитный продукт, который предусматривает возможность его полного списания через год в случае, если предприятие сохранило не менее 90% своих сотрудников и списания половины задолженности с процентами в случае сохранения не менее 80% персонала. Общий объем одобренных кредитов в августе 2020 г. составил 400 млрд руб. Антикризисные кредитные продукты серьезным образом повлияли на количество выдаваемых кредитов. Если сравнивать второй квартал 2020 г., то по сравнению с аналогичным периодом 2019 г., количество субъектов МСП, получивших кредит, увеличилось более чем на треть (табл. 4). Однако при этом средняя сумма кредитных средств, выданных одному субъекту МСП, сократилась с 6,7 до 4,4 млн руб., что объясняется выдачей зарплатных кредитов, привязанных к численности сотрудников.

Помимо новых льготных кредитов и реструктуризации действующих займов антикризисные меры государства во время действия режима повышенной готовности включали в себя налоговые льготы, отсрочку по аренде имущества, безвозмездные выплаты, мораторий на процедуру банкротства и др. Наряду с федеральными, каждый регион вводил свои меры поддержки, исходя из специфики территории и бюджетных возможностей.

Однако ситуация в экономике остается тревожной. По оценке Банка России, падение ВВП во втором квартале составило 9–10%, по итогам года ВВП страны снизится на 4,5–5,5%. Несмотря на то что в июне наметилась положительная тенденция восстановления экономики в связи со снятием ограничительных мер, сектор малого и среднего бизнеса переживает тяжелые времена. Во-первых, изменилась модель потребительского поведения. С падением доходов, ростом безработицы и ожиданием второй волны пандемии население больше склонно к сбережению, чем к тратам. Малый бизнес, особенно в сфере услуг, фиксирует падение спроса. Во-вторых, далеко не все сферы бизнеса вернулись к полноценной работе. Все эти факторы позволяют говорить о том, что кредитование субъектов МСП в 2020 г. будет иметь только восстановительный характер, период которого зависит не от экономики, а от эпидемиологической ситуации и принимаемых в связи с этим мер государства.

**Количество заемщиков и объем кредитов, предоставленных субъектам МСП
во втором квартале 2019 и 2020 гг.**

Table 4. The number of borrowers and the volume of the loans granted to subjects of SME in the second quarter 2019 and 2020

Субъекты МСП	Апрель	Май	Июнь	Итого	%
	2019				
Всего субъектов МСП в том числе:	87 262	85 273	86 637	259 172	100
Юридические лица	53 862	52 428	53 332	159 622	62
Индивидуальные предприниматели	33 400	32 845	33 305	99 550	38
Объем предоставленных кредитов, млн руб.	643 135	518 342	569 067	1 730 544	
Объем кредитов на одного заемщика, млн руб.	7,4	6,0	6,6	6,7	
	2020				
Всего субъектов МСП в том числе:	92 314	98 500	160 703	351 517	100
Юридические лица	54 647	59 967	98 178	212 792	61
Индивидуальные предприниматели	37 667	38 533	62 525	138 725	39
Объем предоставленных кредитов, млн руб.	499 653	444 963	603 970	1 548 586	
Объем кредитов на одного заемщика, млн руб.	5,4	4,5	3,8	4,4	
Прирост количества заемщиков — субъектов МСП в 2020 г. к аналогичному месяцу 2019 г., %	105,7	115,5	185,5	135,6	
Прирост объема предоставленных кредитов, %	77,7	85,8	106	89,5	

Источник: данные ЦБ РФ, расчеты автора.

Выводы

Подводя итог представленному обзору ситуации, можно сделать следующие выводы относительно рынка кредитования субъектов МСП в 2019 и 2020 гг.:

- невысокая доля субъектов МСП, пользующихся заемными средствами (менее 5%), объясняется недоступностью кредитов и займов для предпринимателей, которые не могут подтвердить свою платежеспособность (теневой сектор экономики), предоставить залог или не соответствуют другим критериям банков и МКК;
- национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» повысил доступность финансовых ресурсов, что отразилось на кредитном портфеле субъектов МСП, который

впервые с 2014 г. показал положительную динамику (+12%), достигнув к концу 2019 г. 4,7 трлн руб.;

- основной вклад в кредитование субъектов МСП вносят крупнейшие банки страны, которые в настоящее время являются, по сути, механизмом реализации государственной (в том числе антикризисной) политики в сфере поддержки предпринимательства;
- региональная инфраструктура финансовой поддержки предпринимательства (РГО и МФО) не оказывает значимого влияния на развитие МСП в целом в стране, но имеет важное значение при реализации локальных проектов и поддержке отдельных сегментов бизнеса, не представляющих интерес для коммерческих банков;
- если в 2019 г. кредитование малого и среднего бизнеса было связано с развитием этого сектора экономики и стратегическими целями государства, то начиная со второго квартала 2020 г. оно стало носить антикризисный характер и направлено на сохранение занятости.

Литература

1. Аганбегян А. Г. О новой роли банков в финансировании послекризисного социально-экономического развития России (субъективные заметки) // Деньги и кредит. 2011. № 1. С. 27–36.
2. Аганбегян А. Г. «Длинные» деньги — где вы? // Экономические стратегии. 2007. № 4 (54). С. 24–29.
3. Агеева Л. Н. Проблемы и перспективы развития малого предпринимательства в России: монография / Л. Н. Агеева. М.: Московский государственный областной университет, 2014. 178 с.
4. Аузан А. А. Долгосрочная экономическая динамика: роль неформальных институтов // Журнал экономической теории. 2013. № 4. С. 48–57.
5. Багратуни К. Ю., Ситохова Т. Е. Аспекты государственной финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства // Экономика и предпринимательство. 2018. № 5 (94). С. 648–651.
6. Версоцкий Р. Р. Зарубежный опыт поддержки малого и среднего предпринимательства и возможности его применения в современной России // Управленческое консультирование. 2019. № 7 (127). С. 108–114.
7. Галимов И. А. Кризис и развитие предпринимательских структур. Проблемы формирования системы устойчивого развития предпринимательских структур в условиях кризиса // Российское предпринимательство. 2009. № 4–1. С. 46–51.
8. Заболоцкая В. В. Экономические основы кредитования предприятий малого бизнеса // Финансы и кредит. 2011. № 27 (459). С. 63–71.
9. Заславская Т. И. Бизнес-слой российского общества: понятие, структура, идентификация // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 1994. № 5. С. 7–15.
10. Золотов А. В., Муханов М. Н. Позитивная реинтеграция как способ развития малого и среднего предпринимательства // Вопросы экономики. 2012. № 6. С. 83–88.
11. Матросова С. В., Рейхерт Н. В. Проблемы финансирования малого предпринимательства в России // Проблемы современной экономики. 2011. № 2 (38). С. 175–177.
12. Мещерякова Н. М., Уткина Н. И., Яшкова Е. В. Особенности кредитования малого бизнеса в России // Актуальные вопросы современной экономики. 2019. № 6–1. С. 669–674.
13. Полбин А. В., Синельников-Мурылев С. Г., Трунин П. В. Экономический кризис 2020 г.: причины и меры по его преодолению и дальнейшему развитию России // Вопросы экономики. 2020. № 6. С. 5–21.
14. Полтерович В. М. Корень проблем — неэффективности государства // Экономическая наука современной России. 2000. № 51. С. 41–44.
15. Полтерович В. М., Попов В. В., Тонис А. С. Концентрация доходов, нестабильность демократии и экономический рост // Экономика и математические методы. 2009. Т. 45. № 1. С. 15–29.

16. *Раянова Г. Ф.* Фонды поддержки предпринимательства и развитие предпринимательства на региональном уровне // Экономика и предпринимательство. 2020. № 6 (119). С. 312–316.
17. *Рукавишников Д. С.* Прогноз динамики численности российских банков до 2025 г. // Управленческое консультирование. 2018. № 8. С. 129–136.
18. *Сергиенко Н. С.* Государственная поддержка малого и среднего бизнеса в условиях пандемии коронавируса: опыт развитых стран // Экономика и предпринимательство. 2020. № 5 (118). С. 752–755.
19. *Тихомирова Е. В.* Кредитование малого и среднего бизнеса — перспективное направление кредитной политики банков // Деньги и кредит. 2010. № 1. С. 46–53.
20. *Федулова С. Ф.* Финансовая поддержка малого и среднего бизнеса в Удмуртской республике // Вестник Удмуртского университета. 2019. № 6. Том 29. С. 771–775.
21. *Чеботарев В. С., Ионов В. А.* Текущие тенденции в реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» // Финансовая экономика. 2019. № 9. С. 413–416.
22. *Чернова О. А., Давыденко И. Г.* Оценка эффективности реализации региональной программы льготного кредитования малого и среднего бизнеса (на примере Ростовской области) // Региональная экономика. Юг России. 2020. № 1. Т. 8. С. 202–211.
23. *Шамахов В. А.* Государственная финансовая поддержка субъектов малого предпринимательства: проблемы и перспективы // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 5. С. 173–181.

Об авторе:

Жирнель Евгений Викторович, управляющий Фондом финансовой поддержки СМП ЯНАО (г. Салехард, Российская Федерация), кандидат экономических наук; evge2004@mail.ru

References

1. Aganbegyan A.G. On the new role of banks in financing the post-crisis socio-economic development of Russia (subjective notes) // Money and credit [Den'gi i kredit]. 2011. N 1. P. 27–36. (In rus)
2. Aganbegyan A.G. “Long” money — where are you? // Economic strategies [Ekonomicheskie strategii]. 2007. N 4 (54). P. 24–29. (In rus)
3. Ageeva L.N. Problems and prospects for the development of small business in Russia: monograph / L.N. Ageeva. M.: Moscow State Regional University, 2014. 178 p. (In rus)
4. Auzan A.A. Long-term economic dynamics: the role of informal institutions // Journal of Economic Theory [Zhurnal ekonomicheskoi teorii]. 2013. N 4. P. 48–57. (In rus)
5. Bagratuni K.Yu., Sitokhova I.E. Aspects of state financial support for small and medium-sized enterprises // Economics and entrepreneurship [Ekonomika i predprinimatel'stvo]. 2018. N 5 (94). P. 648–651. (In rus)
6. Versotsky R.R. Foreign experience of supporting small and medium-sized enterprises and the possibility of its application in modern Russia // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. N 7 (127). P. 108–114. (In rus)
7. Galimov I.A. Crisis and development of entrepreneurial structures. Problems of formation of a system of sustainable development of entrepreneurial structures in crisis // Russian entrepreneurship [Rossiiskoe predprinimatel'stvo]. 2009. N 4-1. P. 46–51. (In rus)
8. Zabolotskaya V.V. Economic foundations of lending to small businesses // Finance and credit [Finansy i kredit]. 2011. N 27 (459). P. 63–71. (In rus)
9. Zaslavskaya T.I. Business of Russian society: concept, structure, identification // Public opinion monitoring: economic and social changes [Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny]. 1994. N 5. P. 7–15. (In rus)
10. Zolotov A.V., Mukhanov M.N. Positive reintegration as a way of developing small and medium-sized enterprises // Economic issues [Voprosy ekonomiki]. 2012. N 6. P. 83–88. (In rus)
11. Matrosova S.V., Reichert N.V. Problems of financing small business in Russia // Problems of modern economy [Problemy sovremennoi ekonomiki]. 2011. N 2 (38). P. 175–177. (In rus)
12. Meshcheryakova N. M., Utkina N. I., Yashkova E. V. Features of small business lending in Russia // Topical issues of the modern economy [Aktual'nye voprosy sovremennoi ekonomiki]. 2019. N 6-1. P. 669–674. (In rus)

13. Polbin A. V., Sinelnikov-Murylev S. G., Trunin P. V. Economic crisis of 2020: reasons and measures to overcome it and further development of Russia // Economic issues [Voprosy ekonomiki]. 2020. N 6. P. 5–21. (In rus)
14. Polterovich V. M. The root of the problems is the inefficiency of the state // Economic science of modern Russia [Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii]. 2000. N 51. P. 41–44. (In rus)
15. Polterovich V. M., Popov V. V., Tonis A. S. Concentration of income, instability of democracy and economic growth // Economics and mathematical methods [Ekonomika i matematicheskie metody]. 2009. Vol. 45. N 1. P. 15–29. (In rus)
16. Rayanova G. F. Entrepreneurship support funds and entrepreneurship development at the regional level // Economics and entrepreneurship [Ekonomika i predprinimatel'stvo]. 2020. N 6 (119). P. 312–316. (In rus)
17. Rukavishnikov D. S. Forecast of the dynamics of the number of Russian banks until 2025 // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. N 8. P. 129–136. (In rus)
18. Sergienko N. S. State support for small and medium-sized businesses in the conditions of the coronavirus pandemic: experience of developed countries // Economics and entrepreneurship [Ekonomika i predprinimatel'stvo]. 2020. N 5 (118). P. 752–755. (In rus)
19. Tikhomirova E. V. Lending to small and medium-sized businesses is a promising area of bank credit policy // Money and credit [Den'gi i kredit]. 2010. N 1. P. 46–53. (In rus)
20. Fedulova S. F. Financial support for small and medium-sized businesses in the Udmurt Republic // Bulletin of Udmurt University [Vestnik Udmurtskogo universiteta]. 2019. N 6. Vol. 29. P. 771–775. (In rus)
21. Chebotarev V. S., Ionov V. A. Current trends in the implementation of the national project “Small and medium-sized entrepreneurship and support for individual entrepreneurial initiative” // Financial economy [Finansovaya ekonomika]. 2019. N 9. P. 413–416. (In rus)
22. Chernova O. A., Davydenko I. G. Evaluation of the effectiveness of the implementation of the regional program of preferential lending to small and medium-sized businesses (using the example of the Rostov region) // Regional economy. South of Russia [Regional'naya ekonomika. Yug Rossii]. 2020. N 1. Vol. 8. P. 202–211. (In rus)
23. Shamakhov V. A. State financial support for small business entities: problems and prospects // Central Russian Journal of Social Sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2015. N 5. P. 173–181. (In rus)

About the author:

Evgeny V. Zhirnel, Managing Director of the Fund for Financial Support of Small Businesses of Yamalo-N enets Autonomous Area (Salekhard, Russian Federation), PhD in Economics; evge2004@mail.ru

Экономическая стабильность и (или) экономический рост

Запорожан А. Я.

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

РЕФЕРАТ

Статья посвящена рассмотрению двух направлений государственной экономической политики — поддержанию экономической стабильности и обеспечению экономического роста. Пандемия коронавируса разделила мир на «до и после». В предшествующий период финансовая политика в России была построена на принципе макроэкономической стабильности. Казалось бы, имеющаяся в течение нескольких лет макроэкономическая стабильность создавала основу экономического роста в стране, но реализовать потенциал роста экономики России не удалось.

Экономическая стабильность — это важный критерий экономики. Только экономическая стабильность может быть разной. Экономическая стабильность российской экономики в предшествующий период — это экономическая стабильность застоя, ибо краеугольным камнем политики экономической стабилизации являлось поддержание низкого уровня инфляции за счет искусственного торможения спроса. И вот эта экономическая стабильность застоя была опрокинута эпидемией коронавируса вследствие сокращения бюджетных доходов и увеличения бюджетных расходов, следствием чего является угроза роста инфляции.

Целью статьи является обоснование необходимости и возможности перехода к новой форме экономической стабильности — экономической стабильности роста.

Ключевые слова: экономическая стабильность, экономический рост, инфляция, рыночный спрос и предложение, национальные проекты, ключевая ставка, банковские депозиты

Для цитирования: *Запорожан А. Я.* Экономическая стабильность и (или) экономический рост // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 93–98.

Economic Stability and (or) Economic Growth

Anatoly Ya. Zaporozhan

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

ABSTRACT

The article is devoted to consideration of two directions of state economic policy — maintaining economic stability and ensuring economic growth. The coronavirus pandemic has divided the world into “before and after”. In the previous period, the financial policy in Russia was based on the principle of macroeconomic stability. It would seem that the macroeconomic stability that has existed for several years has created the basis for economic growth in the country, but it has not been possible to realize the growth potential of the Russian economy.

Economic stability is an important criterion for the economy. Only economic stability can be different. The economic stability of the Russian economy in the previous period is the economic stability of stagnation, because the cornerstone of the economic stabilization policy was maintaining a low inflation rate by artificially slowing down demand. Now this economic stability of stagnation was overturned by the coronavirus epidemic due to a decrease in budget revenues and an increase in budget spending, which results in the threat of inflation.

The purpose of the article is to substantiate the necessity and possibility of transition to a new form of economic stability — economic growth stability.

Keywords: economic stability, economic growth, inflation, market supply and demand, national projects, key rate, bank deposits

For citing: Zaporozhan A. Ya. Economic Stability and (or) Economic Growth // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 93–98.

Пандемия коронавируса разделила мир на «до и после». В предшествующий период финансовая политика в России была построена на принципе макроэкономической стабильности [3; 4]. Макроэкономическая стабильность проявлялась в наличии небольшого государственного долга, значительных золотовалютных резервов, низкой инфляции, в профиците федерального бюджета и росте бездефицитных бюджетов субъектов РФ. Казалось бы, имеющаяся в течение нескольких лет макроэкономическая стабильность создает основу экономического роста в стране, но реализовать потенциал роста экономики не удавалось. В экономике России в течение нескольких лет продолжалась стагнация.

В докладе Центрального банка о денежно-кредитной политике (декабрь 2019) отмечается, что «как и ранее, среди факторов, ограничивающих рост производства, компании отмечали недостаточный спрос на продукцию на внутреннем рынке, высокий уровень налогообложения и неопределенность экономической ситуации»¹.

Недостаточный спрос на продукцию на внутреннем рынке определяется невысоким уровнем доходов граждан. «Для потребительского спроса важна не только динамика цен, но и общий установившийся их абсолютный уровень, который хотя и растет минимальными темпами (так как инфляция низкая), но в целом достиг высоких значений, в результате негативно воздействуя на спрос и, как следствие, на рост экономики». За 2014–2018 гг. общий уровень цен возрос более чем на 40%, а по ряду товаров — более чем на 70% [2, с. 17].

Понимая негативное воздействие налоговой нагрузки на бизнес, Минфин берет на себя обязательства лишь зафиксировать налоговые условия для делового сообщества на ближайшие 6 лет. Это тоже конечно важно. Но уже сейчас по совокупной налоговой нагрузке на бизнес Россия обошла практически все крупные экономически развитые страны и сумела выйти на первое место в Европе. Совокупная средняя эффективная налоговая ставка на бизнес в России составляет более 54,1%, что значительно превышает уровень налогового бремени в странах Европейского союза (42,6%) и в целом в мировой экономике (44,7%)². При этом имеют место долгоиграющие факторы роста налоговой нагрузки в рамках ранее принятых налоговых новаций³. Если влияние на рост цен повышение НДС с 18% до 20% по оценке Банка России себя исчерпало к середине 2019 г., то этого нельзя сказать про нефтегазовый налоговый маневр. Им предусматривается равномерное — на протяжении 5 лет, начиная с 1 января 2019 г., — снижение экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты, с равнозначным повышением ставки НДС. А это означает постепенный и длительный рост цен на продукты переработки нефти и далее по цепочке на общий рост цен в стране.

Краеугольным камнем политики экономической стабилизации является поддержание низкого уровня инфляции, ибо низкая инфляция служит достаточным условием стимулирования экономического роста. Однако важно отметить, что низкая инфляция действительно может служить достаточным условием экономического

¹ Доклад Центрального банка о денежно-кредитной политике (декабрь 2019). С. 50.

² Жуковский В. Россия вышла на первое место в Европе по уровню налоговой нагрузки // Накануне.RU, 30.07.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nakanune.ru/articles/17206/> (дата обращения: 19.08.2020).

³ Основные направления бюджетной налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

роста, если она является естественной. В России же низкий уровень инфляции является искусственным, как результат, проводимый в течение ряда лет политики «экономической стабилизации». Суть этой политики заключается в:

- стерилизации средств из реального сектора экономики с помощью бюджетного правила и перекачки этих средств в Фонд национального благосостояния (ранее Резервный фонд);
- стерилизации средств из банковского сектора, т. е. их перемещения из реального сектора на депозитные счета коммерческих банков в Банке России. Согласно оценке Банка России, на октябрь 2019 г. на этих счетах было более 2 трлн руб., а по прогнозу к концу 2022 г. может стать 5 трлн руб.;
- поддержании низкого уровня монетизации российской экономики;
- повышении налоговой нагрузки как на бизнес, так и на граждан.

Таким образом, проводимая российскими регуляторами внутренняя денежно-кредитная, бюджетная и налоговая политика ради поддержания инфляции на низком уровне тормозила расширение внутреннего спроса и, как следствие, ограничивала возможности экономического роста. В результате российские регуляторы оказались в патовой ситуации. Повышение спроса и деловой активности раскручивало инфляцию, а для поддержания инфляции на низком уровне необходимо было сдерживать спрос и деловую активность. Поле для маневра чрезвычайно сузилось.

Одним из направлений выхода из сложившейся ситуации в обществе и государственных структурах связывают с реализацией 12 национальных проектов, разработка которых была осуществлена в связи с Президентским указом от 7 мая 2018 г. Насколько обоснованы эти ожидания?

Даже если предположить, что все национальные проекты будут в срок и полностью профинансированы и дадут максимально возможный результат, то это конечно приведет к положительному эффекту в экономике. Другое дело, что этот эффект будет отсрочен во времени: реализация национальных проектов предусмотрена в течение 5 лет до 2024 г. включительно плюс время, в течение которого можно ожидать отдачу этих проектов на экономику. Это, во-первых. Во-вторых, исполнение национальных проектов далеко от идеала. На конец ноября 2019 г. исполнение национальных проектов составило всего 75%.

В-третьих, имеет место искажение понятия «исполнение национальных проектов». Национальные проекты являются частью БОР (бюджетирование, ориентированное на результат). А БОР делает акцент не на затраты, а на результаты. БОР — это механизм реализации концепции «управление результатами». Национальные проекты нацелены на достижение результатов, записанных в их паспортах. Все результаты описываются с помощью показателей, которых может быть несколько и которые могут иметь как количественное, так и качественное выражение. Исполнить национальный проект — это значит выйти на запланированные показатели достижения их результатов.

Проблема заключается в том, что показатели национальных проектов часто носит размытый характер и по ним сложно отследить достижение или не достижение запланированных по ним результатов. Такой вывод был сделан Счетной палатой Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 г. Фактически Счетная палата пришла к выводу, что отслеживать реализацию государственных программ и национальных проектов по результатам в силу размытости их показателей невозможно. Поэтому на практике оценивают исполнение государственных программ и национальных проектов по соответствию фактических и плановых бюджетных затрат на их финансирование. Таким образом, эффективность реализации национальных проектов оценивают по затратам. А как же результаты?

Можно не сомневаться, что финансирование национальных проектов будет осуществлено в полном объеме. Другое дело, какие результаты получит общество от

их реализации? Это вопрос. Ответ на него отсрочен во времени. А в настоящее время более актуальной становится другая проблема. На финансирование национальных проектов в течение пяти лет запланирована сумма 25,7 трлн руб. Значительная часть этих денег прямо или косвенно перетечет на потребительский рынок, резко превысив спрос над предложением и, тем самым, создаст угрозу роста инфляции.

Экономическая стабильность — это важный критерий экономики. Только экономическая стабильность может быть разная. Экономическая стабильность российской экономики в предшествующий период — это экономическая стабильность застоя. И вот эта **экономическая стабильность застоя** была опрокинута эпидемией коронавируса вследствие сокращения бюджетных доходов и увеличения бюджетных расходов, следствием чего является угроза роста инфляции.

Реализация национальных проектов, оказание финансовой помощи гражданам и предприятиям, деньги которым пойдут на выплату заработной платы работникам и другие не производственные расходы, выплеснет в каналы денежного обращения огромную денежную массу, которая при сокращении объема товаров и услуг приведет, не может не привести, к росту инфляции.

Для предотвращения инфляционного давления на экономику нужно кардинально изменить направленность государственного регулирования экономики от торможения спроса на увеличение предложения, т. е. на ускорение экономического роста, основанного на инвестициях. Поэтому безальтернативным вариантом предотвращения инфляции должен стать экономический рост. Если удастся его добиться, в России будет создана другая форма экономической стабильности — **экономическая стабильность роста**. Поэтому у России в настоящее время есть исторический шанс уйти от патовой ситуации предшествующего периода (экономическая стабильность или экономический рост) в новую реальность: экономическая стабильность на базе экономического роста.

Важной предпосылкой успешности перехода на траекторию ускоренного экономического роста является наличие в стране инвестиционных ресурсов. Сюда можно отнести:

- средства Фонда национального благосостояния сверх порогового уровня 7% ВВП, которые, согласно Бюджетному кодексу РФ, могут инвестироваться;
- депозиты коммерческих банков в Банке России в сумме до 3 трлн руб. в 2020 г. и до 5 трлн руб. по прогнозу Банка России в 2022 г.;
- «накопленный остаток средств нефинансовых организаций в коммерческих банках, объем которых достиг 30 трлн руб.» [2, с. 14] к концу 2019 г.

Следует отметить, что деньги распределены неравномерно. Деньги есть у государства, у банков, у финансово-промышленных групп и их недостаток ощущается у предприятий реального сектора экономики, которые только и могут реально увеличить предложение, чтобы сбалансировать его со спросом. Поэтому инвестиционные ресурсы — это еще не инвестиции.

Болезненной проблемой российской экономики является трансформация инвестиционных ресурсов в инвестиции, ключевым звеном которой является банковская система. И в этом главном звене трансформации инвестиционных ресурсов в инвестиции рыночный механизм в российской экономике не срабатывает. Доля банков в финансировании инвестиций опустилась до 7% в сравнении с 40–70% в других странах, доля инвестиционных кредитов в совокупном объеме банковских активов упала до 5% [1]. Поэтому в дополнение к банковской системе необходимы иные механизмы трансформации инвестиционных ресурсов в инвестиции.

Механизм целевой кредитной эмиссии. Минфин с целью повышения монетизации экономики с начала 2020 г. стал выпускать облигации федерального займа

(ОФЗ). Основными покупателями ОФЗ выступают крупнейшие банки, которые затем передают ОФЗ Центробанку и получают за это деньги. Центробанк, в свою очередь, осуществляет денежную эмиссию и повышает уровень монетизации экономики. Казалось бы, хорошо. Однако рост монетизации экономики — «оружие обоюдоострое» и может способствовать как экономическому росту, так и спровоцировать инфляцию. Рост монетизации экономики за счет денежной эмиссии может на практике привести к росту инфляции, если выпущенные в обращение деньги пойдут на образование финансовых пузырей и проведение валютных спекуляций. Примером последнему может служить кредитная эмиссия 2008 г. в целях спасения крупных банков. Тогда полученные от ЦБ РФ кредиты банки направили на покупку валюты. Это способствовало девальвации рубля и привело к росту инфляции. В настоящее время эта ситуация может повториться.

Нейтрализация этой угрозы требует связывания денежных потоков в производственной сфере. А это возможно за счет механизма целевой кредитной эмиссии под приоритетные инвестиционные проекты в форме государственно-частного партнерства (ГЧП).

В проектах ГЧП первичным инвестором является частный партнер, который инвестирует в проект частично свои и в основном заемные средства. Получить заемные средства в большом объеме и на длительный срок, да еще на приемлемых условиях в России сложно. В этих условиях целесообразно осуществить целевую кредитную эмиссию, так как деньги эмиссии получает частный партнер в форме кредита под небольшой процент на реализацию проекта ГЧП. Значимость этой схемы заключается в том, что деньги эмиссии целиком пойдут на финансирование инвестиционного проекта.

Механизм государственной гарантии. Ахиллесовой пятой финансовой системы России являются банки. Банки в России жестко работают в своих интересах, несмотря на то, что многие банки аффилированы с государством и что государство неоднократно спасало крупные банки в кризисные периоды. В настоящее время банки неохотно идут на покупку ОФЗ, потому что им это менее выгодно по сравнению с потребительским кредитованием под гораздо более высокий процент. Это во-первых.

Во-вторых, даже при условии успешного проведения схемы покупки банками ОФЗ у государства, банки сохраняют и даже немного увеличивают профицит ликвидности, который в настоящее время составляет 2,1 трлн руб. А это уже угроза экономической стабильности, ибо, не найдя более выгодного использования денег, банки могут их направить на проведение валютных спекуляций со всеми вытекающими из этого негативными последствиями. Кредитовать предприятия реального сектора экономики банки не хотят, потому что в условиях кризиса это рискованно. Государственная гарантия уменьшает риск банковского кредитования, а значит, расширяет его объемы.

Литература

1. Глазьев С. Ю., Чистилин Д. К. Куда пойдет Россия? (Анализ предложенных программ социально-экономического развития страны) // Российский экономический журнал. 2017. № 6. С. 3–20.
2. Ершов М. В., Танасова А. С. Мир и Россия: инфляция минимальна, экономический рост // Вопросы экономики. 2019. № 12. С. 5–23.
3. Мау В. А. Национальные цели и модель экономического роста: новое в социально-экономической политике России в 2018–2019 гг. // Вопросы экономики. 2019. № 3. С. 5–28.
4. Моргунов Д. Подъем в проекте: экономика России медленно выходит из кризиса [Электронный ресурс] // Известия. 4 января 2020. URL: <https://iz.ru/959960/dmitrii-migunov/podem-v-proekte-ekonomika-rossii-medlenno-vykhodit-iz-krizisa> (дата обращения: 19.08.2020).

Об авторе:

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

References

1. *Glazyev S., Chistilin D.* Where is Russia going? (Analysis of the proposed programs of socio-economic development of the country) // Russian Economic Journal [Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal]. 2017. N 6. P. 3–20. (In rus)
2. *Ershov M.V., Tanasova A.S.* The world and Russia: inflation is minimal, economic growth // Economic Issues [Voprosy ekonomiki]. 2019. N 12. P. 5–23. (In rus)
3. *Mau V.A.* National goals and the model of economic growth: new in the socio-economic policy of Russia in 2018—2019 // Economic issues [Voprosy ekonomiki]. 2019. N 3. P. 5–28. (In rus)
4. *Morgunov D.* Recovery in the project: Russia's economy is slowly emerging from the crisis // Izvestia. 4 January 2020 [Electronic resource]. URL: <https://iz.ru/959960/dmitrii-migunov/podem-v-proekte-ekonomika-rossii-medlenno-vykhodit-iz-krizisa> (accessed: 19.08.2020). (In rus)

About the author:

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

Кластерный подход к стратегическому планированию на региональном уровне в Российской Федерации*

Мусаев Р. А., Панкратов А. А. *, Астапов К. Л.

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация; *pankratov_aleksey_ml@mail.ru

РЕФЕРАТ

Целью статьи является определение использования кластерной модели модернизации экономики в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. В рамках статьи решаются следующие задачи: выявление регионов России, для которых тематика кластерного развития является наиболее значимой и актуальной, изучение взаимосвязи между периодом утверждения региональных стратегий и уровнем использования в них кластерной терминологии, анализ соотношения кластерной концепции и других используемых в настоящее время подходов, таких как производственная кооперация, «умная специализация» и «бережливое производство». Основные методы исследования: контент-анализ и корреляционный анализ. Выводы: исследование показывает высокий уровень использования кластерного подхода в региональных стратегиях, а также территориальную дифференциацию уровня использования кластерной концепции в разрезе субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: кластерная концепция, кластер, кооперация, умная специализация, бережливое производство, стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации

Для цитирования: Мусаев Р. А., Панкратов А. А., Астапов К. Л. Кластерный подход к стратегическому планированию на региональном уровне в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 99–118.

Cluster Approach to Strategic Planning on a Regional Level in the Russian Federation

Rasul A. Musaev, Alexey A. Pankratov*, Kirill L. Astapov

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; pankratov_aleksey_ml@mail.ru

ABSTRACT

The article aim is to determine the use of the cluster model of economic modernization in the regional Russian Federation socio-economic development strategies. The following tasks are solved within the article framework: identifying the Russian regions for which the cluster development topic is the most significant and relevant; studying the relationship between the regional strategies approval period and the level of cluster terminology used in them; analyzing the relationship of the cluster concept and other currently used approaches, such as industrial cooperation, «smart specialization» and «lean manufacturing». The main research methods: content analysis and correlation analysis. The study shows a high level of cluster approach use in regional strategies, as well as territorial differentiation of the level of cluster concept use by Russian Federation regions.

Keywords: cluster concept, cluster, cooperation, smart specialization, lean manufacturing, strategy for socio-economic development of the Russian Federation region

For citing: Musaev R. A., Pankratov A. A., Astapov K. L. Cluster Approach to Strategic Planning on a Regional Level in the Russian Federation // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 99–118.

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (научный проект № 19-310-90081).

Введение

Кластерная концепция, разработанная в 1990-е годы американским ученым М. Портером, начиная с середины 2000-х гг. получила крайне широкое распространение и развитие в современной российской научной и управленческой практике [21].

Понятие кластер, означающее группу географически соседствующих взаимосвязанных компаний, действующих в определенной сфере и взаимодополняющих друг друга [20], стало особенно популярным в сфере стратегического управления, территориального планирования и развития, в экономической науке и социально-экономической географии, а также в среде ученых-регионалистов, бизнес-консалтинге и государственном управлении [5; 19].

Широкое распространение и применение кластерной концепции именно в Российской Федерации можно объяснить сразу несколькими факторами: во-первых, кластерный подход рассматривается как один из наиболее эффективных инструментов повышения конкурентоспособности региональных экономических систем [1], во-вторых, кластерная концепция имеет общие основы с активно применявшейся в советское время концепцией территориально-производственных комплексов (ТПК), важнейшей теоретико-практической задачей которой являлось рациональное и научно обоснованное размещение производительных сил и систем расселения на всей территории советского государства [11], в-третьих, рассматриваемая концепция отличается разработанностью, логической обоснованностью и практической применимостью, что определяет широкие возможности ее использования и особенную актуальность в условиях трансформационных процессов в российской экономике [16], в-четвертых, в связи с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» многие субъекты Российской Федерации стали разрабатывать и утверждать региональные стратегии социально-экономического развития, традиционным элементом которых стал кластерный подход.

Интенсивное внедрение и распространение кластерной концепции, в том числе таких базовых понятий, как «кластер», «кластерная инициатива», «кластеризация», «кластерный эффект», «конкурентоспособность», «конкурентные преимущества» и других в российском политическом, научном и управленческом дискурсе, привело к замещению и вытеснению устоявшихся, но устаревших понятий, советской районной школы¹ — «экономический район», «территориально-производственный комплекс», «энергопроизводственный цикл», «территориальная структура хозяйства» и многих других, которые составляли основу теории экономического районирования и территориально-производственного комплексирования [18].

Оправдано ли было такое стремительное замещение отечественного понятийно-терминологического аппарата зарубежными концепциями? С функциональной и логической точек зрения принципиальных расхождений между рассматриваемыми концепциями вряд ли можно найти, зачастую они имеют общий объект и предмет, схожую целевую направленность и во многом дублируют друг друга.

Основные и, как оказалось, непреодолимые расхождения возникли именно в идеологической плоскости: отечественные подходы к организации производительных сил, в первую очередь, являлись продуктом плановой экономической системы, в то время как кластерная концепция возникла и развивалась в рамках рыночной экономики [12].

Кроме того, либеральная модель развития экономики, которая превалировала в экономической политике 1990-х гг., не предполагала наличия экономических планов и стратегий, а экономический прогноз фактически сводился к одному году, что

¹ Советская районная школа — школа в социально-экономической географии, доминировавшая в СССР в 1930–1980-х гг. Основные представители: Н. Н. Баранский, Н. Н. Колосовский, Ю. Г. Саушкин, А. Т. Хрущев, Т. М. Калашникова.

способствовало вытеснению из практики территориально-производственного подхода. И действительно, на протяжении трансформационного этапа 1990-х гг. российская наука, как и в целом общественно-управленческая система, активно перенимала и внедряла западный опыт, что определило стремительное замещение отечественных разработок и подходов альтернативными зарубежными теориями.

Принципиально иной моделью поведения в рамках экономико-политической трансформации могла бы стать адаптация российского опыта прогнозирования и планирования под требования и реалии рыночной экономики, на чем активно настаивали многие ученые, включая академиков В.М. Полтеровича [13; 14] В.Л. Квинта¹ [7; 8] и С.Ю. Глазьева [2; 3], однако в экономико-управленческой сфере такой адаптации в полной мере, к сожалению, не произошло, в результате чего отечественные экономические и экономико-географические школы потеряли свое значение, распались и со временем исчезли.

Переходный период 1990-х — начала 2000-х гг. характеризовался отсутствием единой стратегической линии в сфере долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Долгие годы слово «стратегия» не было отражено в директивных документах, поскольку после распада СССР плановые методы незаслуженно посчитали бесполезными, несмотря на то что долгосрочные и индикативные планы развития экономики применяются во многих странах мира [7; 8; 17].

В России до принятия в 1995 г. Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (115-ФЗ)² система стратегического планирования в целом отсутствовала. Вместе с тем после принятия указанного закона ситуация принципиально не улучшилась: очевидно, что в условиях экономической нестабильности и повышенной инфляции³ разработка долгосрочных региональных стратегий социально-экономического развития не являлась первостепенной задачей.

В то же время на федеральном уровне все же существовали документы или разработки стратегического характера, причем не только в научных кругах. Стратегия развития российской экономики до 2010 г., называемая «программой Грефа», которая хотя и не была официально утверждена, играла роль основополагающего документа, определившего дальнейшую программу и направления реформ. Кроме того, для ряда ключевых отраслей экономики были разработаны программы развития на 10-летнюю перспективу.

Окончательное понимание необходимости разработки эффективной системы стратегического планирования сложилось в 2006 г., когда Президентом России В.В. Путиным была поставлена задача по разработке стратегии (концепции) долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Указанная стратегия была утверждена спустя два года — в 2008 г.⁴ и фактически явила собой первый документ долгосрочного стратегирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации.

В 2009 г. в контексте реализации принятой стратегии Указом Президента Российской Федерации⁵ были сформированы новые подходы и принципы, регламен-

¹ См. тезисы доклада В.Л. Квинта «Стратегирование процессов кластеризации в цифровой экономике» на конференции «Кластеризация цифровой экономики: глобальные вызовы», МГУ имени М.В. Ломоносова, Московская школа экономики, 18 июня 2020 г.

² Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (утратил силу).

³ В 1995 г. инфляция в России составила 131%, в 1998 г. — около 85%.

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации».

тирующие функционирование системы стратегического планирования, пришедшие на смену Федеральному закону 1995 г.

Несмотря на предпринятые государством меры системе стратегического планирования Российской Федерации вплоть до середины 2010-х гг. были характерны следующие проблемы:

- отсутствие единой методологии разработки стратегий;
- отсутствие подхода к систематизации документов стратегического планирования;
- неопределенность их иерархической структуры;
- отсутствие взаимной увязки между документами стратегического планирования по срокам и этапам реализации, целевым показателям и сценариям;
- отсутствие предусмотренных механизмов реализации указанных документов;
- неопределенность их ресурсного и финансового обеспечения.

Многие стратегии по сути представляли собой инерционные программы развития в лучшем случае на 10 лет, не содержали амбициозных целей, выверенных и обоснованных стратегических приоритетов, дорожных карт по их реализации, а также необходимого ресурсного обеспечения.

Рассматриваемые проблемы были частично решены с принятием в 2014 г. Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, в котором была произведена систематизация документов стратегического планирования федерального и регионального уровней, определены принципы, задачи и полномочия основных участников в сфере стратегического планирования. Более того, сложившаяся практика трехлетнего бюджетного планирования стала дополнительным стимулом для разработки долгосрочных стратегий, поскольку трехлетний горизонт для планирования бюджетных инвестиций все же недостаточен для серьезных структурных изменений.

Таким образом, система стратегического планирования в Российской Федерации в нормативном правовом отношении сформировалась спустя более чем 20 лет после распада СССР.

Важно, что Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не только закрепил основные стратегические понятия (такие как стратегическое планирование, целеполагание, задачи стратегии, мониторинг и др.), но и позволил интегрировать существовавший ранее положительный опыт разработки стратегий (научно-технологическое развитие, пространственное развитие Российской Федерации и др.) в стратегические документы.

В связи с указанными изменениями кластерный подход стал активно интегрироваться в региональные стратегии. Рост популярности кластерной концепции также связан с тем, что в отсутствие единого регламентирующего документа в сфере стратегического планирования на протяжении длительного периода времени именно зарубежные инструменты, методы и подходы активно распространялись в российской управленческой практике. Иными словами, условия внутренней неопределенности, отсутствия регламентирующих механизмов и критического инструментария способствовали стремительному внедрению зарубежных моделей и теорий в научной и управленческой сфере, в том числе — активному применению кластерной концепции.

Впервые о формировании кластеров в Российской Федерации на уровне федерального документа стратегического планирования было заявлено именно в концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., в рамках которой была поставлена задача формирования сети кластеров, основное назначение которых — реализация конкурентного потен-

¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

циала территорий в целях модернизации экономической системы Российской Федерации [10].

Постановка задачи кластерного развития в «Стратегии 2020» положила начало реализации кластерной политики в Российской Федерации, результатом которой стало формирование и поддержка 118 кластерных образований федерального уровня по различным направлениям стимулирующей политики, осуществляемым Минэкономразвития России и Минпромторгом России¹, а также широкое развитие региональных кластеров, точное количество которых не определено и в настоящее время измеряется сотнями подобных объектов.

Как отмечалось выше, большое количество региональных кластеров в том числе определяется высоким вниманием и поддержкой со стороны региональных органов исполнительной власти. В рамках основных документов стратегического планирования регионального уровня — стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации — создание и поддержка кластерных образований обозначается в качестве одного из ключевых приоритетов [21].

Цель, задачи и гипотезы исследования

Целью предлагаемого исследования является определение масштаба распространения и использования кластерной концепции в современной российской управленческой практике на примере стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

При этом в рамках статьи предполагается решение ряда задач: выявление регионов России, для которых тематика кластерного развития в настоящее время является наиболее значимой и актуальной, изучение взаимосвязи между периодом утверждения региональных стратегий и уровнем использования в них основных понятий и положений кластерной концепции, анализ соотношения кластерной концепции и других активно используемых в настоящее время подходов, таких как производственная кооперация, «умная специализация» и «бережливое производство», количественное сравнение основных положений кластерной концепции и понятий, связанных с производственной кооперацией, имеющих отношение к отечественным разработкам, в том числе теории экономического районирования и концепции территориально-производственных комплексов.

В рамках исследования проверяется несколько гипотез: предполагается, что наибольшее использование кластерной терминологии соответствует стратегиям промышленно развитых субъектов Российской Федерации, специализирующихся на обрабатывающих производствах, машиностроении и оборонно-промышленном комплексе, располагающих высоким научно-исследовательским потенциалом, высокотехнологичными и наукоемкими производствами и активно реализующих в настоящее время направления кластерной политики.

Для регионов, специализирующихся на добыче полезных ископаемых, агропромышленном комплексе, а также регионов, отстающих в социально-экономическом развитии, значение кластерной концепции в ее количественном выражении относительно невелико.

Такая гипотеза связана с тем, что кластерная политика наиболее эффективна как инструмент повышения эффективности взаимодействия нескольких отраслей и промышленных комплексов, связанных вертикально в рамках цепочек создания добавленной стоимости на одной территории, либо их взаимодействие на горизонтальном

¹ По данным Российской кластерной обсерватории на июль 2020 г., режим доступа: <https://cluster.hse.ru>.

уровне — необходимо, в первую очередь, для производства конкурентоспособного продукта.

Второй гипотезой является предположение, что кластерная концепция для подавляющего большинства региональных стратегий используется в гораздо большей степени по сравнению с другими близкими по смыслу концепциями и подходами, например, концепциями «умной специализации» и «бережливого производства», при этом кластерная концепция практически полностью вытеснила понятия, связанные с промышленной кооперацией. Также предполагается, что в последние годы все больше наблюдается применение концепции умной специализации, а также других подходов, нацеленных на развитие конкурентных преимуществ регионов.

Третья гипотеза отражает проблематику практической реализации направлений кластерной политики в субъектах Российской Федерации. Так, в рамках гипотезы предполагается, что для регионов России, активно реализующих направления кластерной политики, в стратегиях социально-экономического развития большое внимание также уделяется реализации конкретных кластерных инициатив в то время, как для остальных субъектов Российской Федерации характерно преимущественно декларативное обозначение понятий кластерной концепции. Тем не менее используемый аппарат не всегда дает возможность точно разделить конкретные кластерные инициативы и формальный кластерный подход при разработке стратегий.

Методология исследования

Объектом исследования являются стратегии социального-экономического развития субъектов Российской Федерации (85 стратегий), предметом исследования — изучение указанных стратегий с точки зрения использования в них кластерной терминологии, а также понятий, связанных с производственной кооперацией, «умной специализацией» и «бережливым производством».

В рамках предлагаемой работы использовалось несколько исследовательских методов. На первом этапе исследования применялся метод контент-анализа региональных стратегий на предмет количественного определения в них следующих понятий: «кластер», «кластерная инициатива», «кооперация», «умная специализация», «бережливое производство».

По результатам контент-анализа была составлена база данных в табличном формате в разрезе субъектов Российской Федерации, содержащая количество упоминаний исследуемых терминов и понятий в региональных стратегиях (Приложение 1).

Помимо этого, в базе данных содержится информация о годе утверждения стратегии, ее плановом периоде, информация о текстовом объеме стратегии (количество знаков), а также условный коэффициент кластерного присутствия, рассчитываемый как отношение количества упоминаний понятия «кластер» к текстовому объему стратегии (количеству знаков), умноженный на 1000.

На втором этапе исследования в целях проверки сформулированных гипотез проводился корреляционный анализ количества упоминаний терминологии исследуемых концепций с некоторыми социально-экономическими показателями, отражающими уровень экономического (валовой региональный продукт на душу населения), инвестиционного (инвестиции в основной капитал на душу населения), промышленно-технологического (доля обрабатывающих производств в отраслевой структуре валовой добавленной стоимости, доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте, доля инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ и услуг) и кластерного (количество кластерных образований федерального уровня) развития субъектов Российской Федерации. По итогам проведенного исследования

была составлена таблица, содержащая значения коэффициентов корреляции (Приложение 2).

Результаты исследования

На сегодняшний день большинство региональных стратегий утверждены в 2017 и действуют до 2030 г., следовательно, средний период стратегирования, относящийся к рассматриваемым документам, составляет 13 лет, что относит их к долгосрочным документам стратегического планирования.

При этом наиболее «старшей» среди действующих стратегий является стратегия Липецкой области, утвержденная в 2006 г. и действующая до 2024 г., наиболее долгосрочными являются 16 региональных стратегий, которые запланированы на период до 2035 г., 11 регионов в настоящее время ведут работу по актуализации или разработке новых стратегий социально-экономического развития¹.

Запланированные временные периоды действия региональных стратегий в целом по России варьируются от 5–8 лет (стратегии г. Москва, Ивановской и Калининградской области) до 21 года (стратегии Калужской и Владимирской области, Республики Ингушетия и Карачаево-Черкесской Республики), еще 2 стратеги — Оренбургской области и Камчатского края рассчитаны на 20 лет. При этом для абсолютного большинства региональных стратегий преобладает долгосрочный тип стратегирования — 83 из 85 стратегий запланированы сроком от 10 лет и более.

Средний текстовый объем стратегии составляет около 390 тыс. знаков печатного текста (с учетом пробелов) или порядка 155–160 страниц², при этом в настоящее время прослеживается тенденция к сокращению текстового объема указанного вида документа.

Понятия, связанные с кластерной концепцией, в среднем встречаются по тексту стратегии 74 раза, в то время как понятия, связанные с «кооперацией» любого вида, упоминаются в среднем 14 раз. Значительно реже встречаются понятия, связанные с «умной специализацией» и «бережливым производством» — 7 и 2 раза соответственно. Употребление понятия «кластерная инициатива» и вовсе невелико — в среднем в рамках региональной стратегии указанное понятие встречается около одного раза.

Кластеры упоминаются в 83 региональных стратегиях, кроме стратегий Магаданской области и Чукотского автономного округа. Положения, связанные с кооперацией, также широко распространены и присутствуют в 82 стратегиях, кроме стратегий Пермского края, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов. Гораздо реже распространены концепции «умной специализации» и «бережливого производства» — в 46 и 33 стратегиях соответственно, ссылки на «кластерные инициативы» присутствуют лишь в 28 региональных стратегиях.

Выдвинутый с помощью гипотезы тезис о преобладании положений кластерной концепции в стратегиях регионов, располагающих развитым производственным комплексом и специализирующихся на выпуске высокотехнологичных, наукоемких товаров и услуг, подтверждается частично.

С одной стороны, регионами-лидерами по использованию в своих стратегиях понятий кластерной концепции, действительно, являются индустриально развитые субъекты Российской Федерации: Тульская область — значение коэффициента кластерного присутствия составляет 14,7, Республика Татарстан — 7, Омская, Самарская, Калужская области, Краснодарский край — более 5, Белгородская, Владимирская, Ульяновская области — более 4,5.

¹ По данным на июль 2020 г.

² При расчете, что в среднем 2500 знаков с пробелами приходится на 1 страницу печатного текста.

В то же время к регионам-лидерам также относятся субъекты, для которых доля обрабатывающих производств в структуре валовой добавленной стоимости относительно невелика и которые, согласно гипотезе, изначально не рассматривались в качестве возможных регионов-лидеров по уровню использования кластерной терминологии, к таким регионам относятся Республика Северная Осетия — Алания, Астраханская и Мурманская области, Камчатский край.

В то же время российские регионы, активно реализующие кластерную политику и характеризующиеся развитым производственным комплексом с высокой долей наукоемких высокотехнологичных производств, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Свердловская, Московская, Липецкая и Ростовская области, Красноярский край и другие субъекты в своих стратегиях уделяют относительно небольшое внимание проблемам реализации направлений кластерной политики.

Более того, коэффициент корреляции между количеством упоминаний понятий кластерной концепции и современной территориальной организацией кластерных образований федерального уровня составляет лишь 0,02, т. е. никакой статистической зависимости между реальной территориальной организацией кластерных образований и количеством упоминаний о кластерах в региональных стратегиях нет.

К регионам, для которых тематика кластерной политики не является приоритетной, как и предполагалось, относятся северные ресурсодобывающие субъекты Российской Федерации: Магаданская область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, Пермский край, а также регионы, специализирующиеся на сельском хозяйстве — Чеченская и Кабардино-Балкарская Республики, Республика Ингушетия, что также частично подтверждает выдвинутую гипотезу.

Статистический анализ полученных данных показывает, что корреляционные взаимосвязи между уровнем использования понятий кластерной концепции в региональных стратегиях и показателями промышленно-технологического развития очень слабые, в данном случае значение коэффициентов корреляции варьируется от 0 до 0,3.

Наиболее высокой статистической значимостью в качестве объясняющего фактора уровня использования понятий кластерной концепции в региональных стратегиях обладает показатель доли обрабатывающих производств в отраслевой структуре валовой добавленной стоимости — коэффициент корреляции составляет 0,29, показатель доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП характеризуется меньшей статистической значимостью — коэффициент корреляции не превышает 0,25, показатель доли инновационных товаров, работ и услуг в общем объеме отгруженной продукции статистически не значим — коэффициент корреляции составляет менее 0,2.

Уровень экономического развития, характеризуемый показателем ВРП на душу населения, а также уровень инвестиционной активности, отражаемый показателем инвестиций в основной капитал на душу населения, не могут рассматриваться в качестве объясняющих факторов использования кластерной концепции в региональных стратегиях. Корреляция между указанными показателями и количеством упоминаний терминов кластерной концепции отрицательная и составляет минус 0,13 для каждого из рассматриваемых показателей.

Указанная ситуация объясняется тем, что наибольшие удельные показатели экономического и инвестиционного развития, в первую очередь, характерны ресурсным регионам России — Ненецкому, Ямало-Ненецкому, Ханты-Мансийскому, Чукотскому автономным округам, Сахалинской и Магаданской областям, Республикам Коми и Саха (Якутия). Регионами с несырьевой экономикой, входящими в первые десять субъектов России по показателю ВРП на душу населения, являются г. Москва и г. Санкт-Петербург, в стратегиях которых, как отмечалось выше, уровень использования понятий кластерной концепции относительно незначителен.

Гипотеза о преобладающей роли кластерной концепции по сравнению с другими

похожими подходами — «умной специализации» и «бережливым производством» в целом подтверждается. Проведенный анализ показывает, что кластерная концепция в настоящее время, действительно, является наиболее широко применимой, если сравнивать ее с другими альтернативными концепциями — «умной специализацией» и «бережливым производством», что справедливо как для «усредненной» региональной стратегии, так и в абсолютном количественном выражении.

Между тем именно концепция «умной специализации», наиболее динамично развивающаяся в последнее время, в ближнесрочной перспективе может значительно усилить свое влияние в рамках региональных стратегий.

В настоящее время подходы «умной специализации» присутствуют в 46 из 85 региональных стратегий. К регионам, активно внедряющим на практике так называемые «умные» или смарт-технологии — «умный город», «умный дом», «умное сельское хозяйство», «умный транспорт» и другие, в настоящее время относятся Краснодарский край, Республики Татарстан, Адыгея, Калмыкия и Северная Осетия — Алания, Курская, Ростовская, Сахалинская, Нижегородская области, г. Москва. Более того, в стратегиях Курской и Ростовской областей количество упоминаний различных видов «умных технологий» превысило количество упоминаний понятий, связанных с кластерной концепцией.

Концепция «бережливого производства» используется в региональных стратегиях в значительно меньшей степени, по сравнению с кластерной концепцией и «умной специализацией» — всего 33 стратегии. Относительно указанной концепции выделяются стратегии Брянской, Курской, Нижегородской, Московской, Самарской, Рязанской областей, Республик Адыгея, Северная Осетия — Алания и Бурятия, Краснодарского края.

Количественное использование положений концепций «умной специализации» и «бережливых технологий» в региональных стратегиях слабо коррелирует с показателями экономического, инвестиционного и технологического развития региональной экономики. Коэффициенты корреляции количества упоминаний «умной специализации» и «бережливых технологий» с показателями ВРП и инвестиций в основной капитал на душу населения также, как и для кластерной концепции, имеют отрицательные значения.

Важной особенностью является наличие отрицательной корреляции между количеством упоминаний «умных технологий» и показателем доли обрабатывающих производств в отраслевой структуре валовой добавленной стоимости, что может свидетельствовать о более широкой целевой направленности указанной концепции и в то же время ее невысокой функциональной связанности непосредственно с обрабатывающими производствами, как и в целом — с реальным сектором экономики.

Согласно анализу региональных стратегий, «умные технологии» в большей степени относятся не к сфере материального производства, а к инфраструктурным отраслям — жилищно-коммунальным услугам («умный город»), энергетике и транспортному комплексу («умный транспорт», в том числе «умный городской транспорт»). В последнее время особенно активно растет востребованность смарт-технологий в сфере цифровой экономики и информационно-коммуникационных технологий [6].

Отрицательная корреляция, причем как для «умной специализации», так и для «бережливых производств», характерна относительно показателя доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП, что может также свидетельствовать об их более широкой отраслевой направленности.

Один из наиболее важных исследовательских выводов связан с корреляционным анализом количества упоминаний рассматриваемых концепций и временными характеристиками региональных стратегий, а именно — годом их утверждения.

Коэффициент корреляции между наличием в региональных стратегиях положений кластерной концепции и годом утверждения региональной стратегии имеет отрицательное значение и составляет минус 0,04, в то время как аналогичные коэффициенты для концепций «умной специализации» и «бережливого производства» положительные и составляют 0,23 и 0,3 соответственно.

Учитывая, что начало реализации кластерной политики в Российской Федерации относится к 2008–2010 гг., период наиболее широкого применения механизмов кластерного развития приходится на середину 2010-х гг., в настоящее время управленческий интерес региональных властей к направлениям кластерной политики, о чем могут свидетельствовать данные корреляционного анализа, постепенно начинает снижаться, что особенно усиливается в контексте неэффективного опыта реализации кластерной политики по направлениям Минэкономразвития России [10].

Положения и подходы «умной специализации» и «бережливого производства» в российской управленческой практике нашли свое применение значительно позже направлений кластерной политики.

Концепция «умной специализации» (smart specialisation) была разработана экспертной группой Европейской комиссии «Знание для роста» (Knowledge for Growth) в 2005 г. как стратегия инновационного развития, целью которой стало наиболее эффективное использование социально-экономического потенциала территорий, достигаемое за счет развития их конкурентных преимуществ [9]. «Умная специализация» сочетает изучение направлений промышленной, инновационной и образовательной политики с целью отбора некоторого количества приоритетных областей для их дальнейшей поддержки с учетом наиболее значимых конкурентных преимуществ региональной экономики [4].

Несмотря на то что концепция «бережливого производства», направленная на минимизацию издержек в рамках производственного процесса и особенно актуальная для регионов с высокой энергоемкостью экономики, возникла еще в 1950-е годы в Японии как организационная модель производственной системы «тойотизм», ее активное распространение в мировой практике пришлось на 2000-е годы, в российской практике — на 2010-е [15].

Таким образом, в рамках анализа региональных стратегий выявляется определенная закономерность, связанная с циклическим использованием различных концепций, моделей и подходов в российском управленческом процессе. Так, в условиях ослабления интереса региональных властей к возникшей ранее кластерной концепции, одновременно наблюдается повышение интереса к таким относительно новым концепциям, как концепции «умной специализации» и «бережливого производства».

Указанный вывод особенно важен в контексте оценки качества процесса регионального стратегирования. Исходя из полученных данных, можно отметить, что обращение и отсылки в различных региональных стратегиях к тем или иным управленческим концепциям, моделям и подходам определяется не столько их прикладной и функциональной значимостью для конкретной региональной экономической системы, сколько их текущей популярностью и востребованностью в управленческой среде. Из данного замечания возникает вопрос о реальной практической ценности всевозможных концепций и установок, широко используемых в настоящее время в документах стратегического планирования: имеют ли они реальную практическую значимость или применяются исключительно с точки зрения наличия определенной управленческой тенденции? Ответом на этот вопрос может стать мониторинг реализации региональной стратегии на предмет достижения целей и задач, поставленных в стратегии, в том числе значений целевых показателей по каждому из направлений социально-экономического развития.

Предположение об абсолютном вытеснении кластерной концепцией понятий, связанных с кооперацией различных видов, не подтверждается. Несмотря на то что

в количественном отношении различные положения и термины, связанные с кластерной концепцией, значительно превосходят количество понятий, связанных с кооперацией — в среднем более чем в 5 раз (74 против 14), как отмечалось выше, термин «кооперация» также широко используется и присутствует в 82 из 85 региональных стратегиях.

Регионами-лидерами по использованию этого термина являются как индустриально развитые субъекты Российской Федерации — Тульская, Воронежская, Брянская, Курская, Кемеровская области, Республики Татарстан и Бурятия, так и ресурсодобывающие регионы — Республика Карелия и Сахалинская область, а также регионы, специализирующиеся на сельском хозяйстве — Алтайский край, Республика Крым и Республика Северная Осетия — Алания. Помимо этого, выделяются регионы, для которых количественное использование термина «кооперация», превышает количество понятий, связанных с кластерной концепцией: Московская, Курская, Брянская, Костромская, Магаданская область, Кабардино-Балкарская Республика, Удмуртская Республика, Республика Марий Эл.

Вместе с тем смысловое употребление термина «кооперация» в региональных стратегиях в настоящее время противоречиво. С одной стороны, указанный термин продолжает использоваться в своем концептуальном смысле, а именно в контексте производственной, межотраслевой и кластерной кооперации. С другой стороны, употребление рассматриваемого термина в настоящее время начинает терять свой узкоспециальный смысл, происходит концептуальное «размытие» рассматриваемого понятия — осуществляется переход исследуемого термина из разряда узкоспециальных, в категорию общеупотребимых понятий. Так, в региональных стратегиях зачастую говорится о «кооперации науки и бизнеса», «кооперационной активности между региональными органами власти», «кооперации с другими регионами», а также абстрактном «налаживании кооперационных связей».

Количество упоминаний понятия «кооперация» в региональных стратегиях, также как и для кластерной концепции, «умной специализации» и бережливого «производства», характеризуется отрицательными корреляционными связями с показателями инвестиционного и экономического развития, хотя очевидно, что для ресурсодобывающих регионов развитие производственной кооперации также как и реализация направлений кластерной политики не является приоритетной задачей. Корреляция с показателями доли обрабатывающих производств в отраслевой структуре экономики, доли инновационных товаров и услуг в общем объеме выпуска и ВРП — положительная, но очень слабая — менее 0,2.

Вместе с тем наблюдается сравнительно сильная корреляционная зависимость между использованием понятия «кооперация» и годом утверждения региональной стратегии: в данном случае коэффициент корреляции составляет около 0,4 — чем «новее» стратегия, тем больше в ней понятий, связанных с кооперацией.

Данная ситуация, с одной стороны, объясняется повышением использования понятия «кооперация» в качестве общеупотребимого термина, с другой — многочисленными отсылками в «последних» региональных стратегиях на реализацию национального проекта «Международная кооперация и экспорт», который был утвержден Правительством Российской Федерации в 2018 г.¹

Таким образом, в отношении термина «кооперация» наблюдается похожая ситуация, свойственная рассмотренной выше тенденции использования в региональных стратегиях кластерной концепции, «умной специализации» и бережливого производства: повышение внимания к кооперации, в первую очередь, определяется не

¹ Паспорт национального проекта (программы) «Международная кооперация и экспорт» утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16.

реальными производственными потребностями и направлениями развития, существующими в экономике региона, а реализацией в настоящее время национального проекта, содержащего в своем названии исследуемый термин.

Гипотеза, связанная с предположением о большом функциональном значении понятия «кластерная инициатива», не подтвердилась. Практически во всех региональных стратегиях слово «инициатива» широко распространено, однако, как правило, оно не имеет отношения непосредственно к кластерной политике. Так, в стратегиях встречаются такие виды инициатив, как «биотехнологические», «благотворительные», «волонтерские», «гражданские», «добровольные», «законодательные», «инвестиционные», «инновационные», «Интернет», «культурные», «международные», «местные», «мировые», «молодежные», «муниципальные», «музейные», «народные», «научно-исследовательские», «научно-технические», «научно-технологические», «национальные», «образовательные», «общественные», «организационные», «предпринимательские (бизнес)», «проектные», «социально-гражданские», «стратегические», «творческие», «технологические», «Федеральные», «частные», «экологические», «экономические», «экспортные».

Между тем понятие «кластерная инициатива» в региональных стратегиях встречается крайне редко, как отмечалось выше, в среднем 1 раз, в 57 из 85 региональных стратегий рассматриваемое понятие отсутствует. В то же время наибольшее количество упоминаний понятия «кластерная инициатива» приходится на стратегии субъектов Российской Федерации, активно реализующих направления кластерной политики — Тульской, Самарской и Новосибирской областей, Республики Татарстан и г. Москва. Несмотря на указанное логическое соответствие, значение коэффициента корреляции между количеством понятий «кластерная инициатива» и количеством федеральных кластеров в российских регионах составляет 0,09, что свидетельствует о фактическом отсутствии статистической взаимосвязи между реальной территориальной организацией кластерных образований и количественном отражении понятия «кластерная инициатива» в региональных стратегиях.

Выводы

В результате исследования был проведен контент-анализ стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на предмет количественного определения использования в них понятий, связанных с кластерной концепцией, производственной кооперацией, «умной специализацией» и «бережливым производством».

В целях репрезентативной интерпретации полученных с помощью контент-анализа результатов был проведен корреляционный анализ исследуемых характеристик на предмет определения их статистической взаимосвязи с показателями экономического, инвестиционного и промышленно-технологического развития в разрезе субъектов Российской Федерации.

Анализ региональных стратегий показывает, что кластерная концепция в настоящее время широко используется в рамках процесса регионального стратегирования, практически все региональные стратегии содержат термины и понятия, связанные с указанной концепцией, в том числе отдельные главы и разделы, посвященные направлениям кластерного развития.

Кластерная концепция по уровню востребованности в настоящее время в значительной степени превосходит альтернативные концепции и подходы, такие как «умная специализация» и «бережливое производство». Понятия, связанные с производственной кооперацией, также широко распространены в региональных стратегиях, однако в количественном отношении они в несколько раз уступают терминам и понятиям, имеющим отношение к кластерной концепции.

Среди всех региональных стратегий по уровню использования понятий кластерной концепции особенно выделяются стратегии Тульской, Омской, Самарской, Калужской, Белгородской, Кемеровской областей, Республики Татарстан, Краснодарского края и Республики Северная Осетия — Алания.

Вместе с тем текущая картина применения кластерной терминологии в процессе регионального стратегирования довольно сложно поддается объяснению с точки зрения реальной территориальной организации кластерных образований, а также процессов экономического, инвестиционного и технологического развития.

Корреляционная взаимосвязь между упоминанием в региональных стратегиях положений различных концепций и основных социально-экономических показателей, как правило, находится на уровне статистической погрешности¹. Иными словами, региональные стратегии в части использования направлений кластерной концепции в большинстве случаев оторваны от реальной действительности и не связаны с текущей картиной экономической и кластерной активности.

В этом отношении показательной является стратегия социально-экономического развития Республики Северная Осетия — Алания. В частности, несмотря на то, что Республика Северная Осетия — Алания не относится к регионам-лидерам по показателям индустриального, технологического и кластерного развития, в стратегии указанного региона понятия кластерной концепции, «умной специализации» и «бережливого производства» зачастую используются чаще, чем в большинстве стратегий индустриально развитых регионов.

Предположение о дифференциации регионов по уровню использования положений кластерной концепции в зависимости от отраслевой структуры их экономики подтвердилось лишь частично. С одной стороны, исследование показало, что индустриально развитые субъекты Российской Федерации, действительно, более широко используют кластерную терминологию по сравнению с регионами, имеющими сырьевую экономику или специализирующимися на производстве сельскохозяйственной продукции.

С другой стороны, строгого системного соотношения регионов между собой, согласно выдвинутой гипотезе, не наблюдается. Так, к регионам, которые в наименьшей степени используют кластерную терминологию в своих стратегиях, относятся такие развитые в инновационном и технологическом отношении субъекты Российской Федерации, как г. Санкт-Петербург, г. Севастополь, Свердловская и Ростовская области, Республика Башкортостан и другие.

Гипотеза о высоком значении в региональных стратегиях понятия «кластерная инициатива» не подтвердилась. В настоящее время уровень использования указанного понятия крайне низкий. Таким образом, направления, связанные с поддержкой и развитием конкретных кластерных инициатив, что является первоначальным этапом реализации эффективной кластерной политики, практически не отражены в региональных стратегиях. В исследуемых документах речь, как правило, идет об уже сформированных кластерных образованиях или, что наиболее распространено, кластерах, которые только планируются создать в рамках реализации региональной стратегии.

Наиболее интересные и показательные выводы связаны с изучением статистической взаимосвязи между использованием понятий различных концепций и годом утверждения региональных стратегий. Так, с помощью корреляционного анализа были выявлены тенденции ослабления управленческого интереса к кластерной концепции, что особенно проявляется на примере относительно «новых» региональных стратегий, при одновременном повышении внимания к концепциям «умной специализации» и «бережливого производства».

¹ Коэффициенты корреляции варьируются от 0 до 0,3 (очень слабая корреляционная взаимосвязь).

В то же время, несмотря на предположение о вытеснении кластерной концепцией понятий, связанных с производственной кооперацией, употребление в региональных стратегиях термина «кооперация» в последние годы растет, однако указанная тенденция определяется не столько реальным повышением управленческого интереса к процессам кооперации, сколько реализацией национального проекта «Международная кооперация и экспорт», утвержденного в 2018 г.

Указанные закономерности наталкивают на предположение, что использование тех или иных концепций, подходов и моделей в рамках процесса регионального стратегирования определяется не реальным положением дел в сфере экономического, инвестиционного, технологического и кластерного развития, а другими факторами, не имеющими отношения к текущему состоянию региональной экономики. Такими факторами могут являться популярность той или иной концепции на момент разработки проекта стратегии, наличие определенных приоритетов социально-экономического развития, закрепленных в документах стратегического планирования федерального уровня, а также субъективный взгляд авторов и разработчиков региональной стратегии.

Все это приводит к выводу, что, несмотря на формирование в Российской Федерации системы стратегического планирования, определяющей и регламентирующей разработку наиболее важных документов в сфере социально-экономического развития, сложившаяся система регионального стратегирования в настоящее время нуждается в существенной доработке, корректировке и предметном улучшении.

Основная проблема региональных стратегий заключается в том, что этот большой по объему документ, как правило, затрагивает все без исключения сферы социально-экономического развития, не определяя при этом наиболее существенных приоритетных направлений и проблем, конкретных шагов и механизмов по их решению, а также понятно сформулированных целей и задач, которые необходимо достичь. Иными словами, региональная стратегия, что видно из анализа использования в стратегиях кластерного подхода, к сожалению, зачастую оторвана от реальности и представляет собой скорее формальное приложение, чем готовое руководство к действию.

Проведенное исследование позволяет расширить исследовательский инструментарий как экономической науки в целом, так и кластерной концепции в частности применительно к анализу документов стратегического планирования, определению их социально-экономической значимости. Подходы, предложенные в предлагаемом исследовании, могут использоваться в качестве прикладных инструментов к оценке эффективности направлений и процессов регионального стратегирования, стратегического планирования и развития. Указанные подходы могут быть расширены в части рассмотрения большего количества социально-экономических показателей, а также применения более сложных статистических и эконометрических методов по выявлению и оценке экономико-статистических взаимосвязей.

Проведенное исследование показало, что широкое использование различных концепций, в том числе кластерного подхода, умной специализации и других в рамках регионального стратегирования не всегда отражает их реализацию на практике. Таким образом, одной из наиболее актуальных задач является повышение эффективности системы регионального стратегирования. Необходимо скорректировать методологию разработки региональных стратегий, формировать стратегии как предельно реалистичные долгосрочные программы, учитывающие особенности конкретного региона и нацеленные на стратегические преобразования в сфере активизации социально-экономического развития и улучшения качества жизни людей. Также важно обеспечить мониторинг реализации стратегий, который должен включать как количественные оценки, так и позиции экспертов относительно реализации стратегических инициатив, в том числе реализации направлений кластерной политики.

Литература

1. Власкин Г. А., Ленчук Е. Б. Кластерный подход в стратегии инновационного развития зарубежных стран // Проблемы прогнозирования. 2010. № 5. С. 38–51.
2. Глазьев С. Ю. Наука на службе евразийской интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2018. № 2. С. 10–11.
3. Глазьев С. Ю. Сделать знание силой. Правильная теория — необходимое условие развития экономики // Металлургия машиностроения. 2014. № 1. С. 2–9.
4. Земцов С. П., Барина В. А. Смена парадигмы региональной инновационной политики в России: от выравнивания к «умной специализации» // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 65–81.
5. Земцов С. П. Становление инновационных кластеров в России: итоги первых лет поддержки / С. П. Земцов, А. В. Сорокина, П. Н. Павлов, И. М. Бортник, О. В. Иванова, Е. С. Куценко // Инновации. 2015. № 7. С. 26–36.
6. Иващенко Н. П., Шаститко А. Е., Шпакова А. А. Смарт-контракты в свете новой институциональной экономической теории // Journal of Institutional Studies. 2019. № 3. С. 64–83.
7. Квинт В. Л. Концепция стратегирования. СПб. : СЗИУ РАНХиГС, 2020. Т. 2. 164 с.
8. Квинт В. Л. Теория и практика стратегирования. Ташкент : Тасвир, 2018. 160 с.
9. Куценко Е. С., Абашкин В. Л., Исланкина Е. А. Фокусировка региональной промышленной политики через отраслевую специализацию // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 65–89.
10. Мусаев Р. А., Панкратов А. А. Проблемы реализации федеральной кластерной политики в Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2020. № 2. С. 265–283.
11. Пилипенко И. В. Кластеры и территориально-производственные комплексы в региональном развитии // Региональное развитие и региональная политика России в переходный период / под общ. ред. С. С. Артоболевского, О. Б. Глезер. М. : Издательство МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2011. С. 191–208.
12. Пилипенко И. В. Принципиальные различия в концепции промышленных кластеров и территориально-производственных комплексов // Вестник Московского университета. Серия 5. География. 2004. № 5. С. 3–9.
13. Полтерович В. М. Кризис экономической теории // Экономическая наука современной России. 1998. № 1. С. 46–66.
14. Полтерович В. М. На пути к новой теории реформ // Экономическая наука современной России. 1999. № 3. С. 32–48.
15. Царенко А. С. «Бережливое государство»: перспективы применения бережливых технологий в государственном управлении в России и за рубежом // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 45. С. 74–109 [Электронный ресурс]. URL: <https://istina.msu.ru/publications/article/6898550/> (дата обращения: 19.08.2020).
16. Шаркова А. В., Мердеева М. И., Храпочкина В. М. Промышленно-сервисные кластеры: основные модели в условиях трансформации экономики России // Самоуправление. 2019. № 2. С. 401–403.
17. Швырков Ю. М. Государственное индикативное планирование: теория, история, современная практика (российский и зарубежный опыт). М. : Проспект, 2007.
18. Шувалов В. Е. Концептуальные проблемы развития отечественной районной школы социально-экономической географии // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2005. № 1. С. 13–24.
19. Abashkin V., Boyarov A., Kutsenko E. Cluster Policy in Russia: From Theory to Practice // Foresight-Russia. 2012. N 3. P. 16–27.
20. Porter M. E. On Competition. Boston. MA: Harvard Business Press, 2008.
21. Zemtsov S., Barinova V., Pankratov A., Kutsenko E. Potential High-Tech Clusters in Russian Regions: From Current Policy to New Growth Areas // Foresight and STI Governance. 2016. N 3. P. 34–52.

Об авторах:

Мусаев Расул Абдуллаевич, профессор кафедры макроэкономической политики и стратегического управления экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук; rasmous@mail.ru

Панкратов Алексей Алексеевич, аспирант, инженер кафедры макроэкономической политики и стратегического управления экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова (Москва, Российская Федерация); pankratov_aleksey_ml@mail.ru

Астапов Кирилл Леонидович, профессор кафедры экономической и финансовой стратегии Московской школы экономики МГУ им. М. В. Ломоносова (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук; ast_k@mail.ru

References

1. Vlaskin G.A., Lenchuk E.B. The cluster approach to the strategy of innovative development of foreign countries // Problems of forecasting [Problemy prognozirovaniya]. 2010. N 5. P. 38–51. (In rus).
2. Glazyev S.Yu. Science at the Service of Eurasian Integration // Eurasian Integration: Economics, Law, Politics [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2018. N 2, P. 10–11. (In rus).
3. Glazyev S.Yu. Make knowledge power. The correct theory is a necessary condition for the development of the economy // Metallurgy of mechanical engineering [Metallurgiya mashinostroeniya]. 2014. N 1. P. 2–9. (In rus).
4. Zemtsov S. P., Barinova V.A. The paradigm changing of regional innovation policy in Russia: from equalization to smart specialization // Voprosy Ekonomiki. 2016. N 10. P. 65–81. (In rus).
5. Zemtsov S. P., Sorokina A. V., Pavlov P. N., Bortnik I. M., Ivanova O. V., Kutsenko E. S. Formation of innovation clusters in Russia: results of the first years of support // Innovations [Innovatsii]. 2015. N 7. P. 26–36. (In rus).
6. Ivashchenko N. P., Shastitko A. E., Shpakova A. A. Smart contracts in the light of the new institutional economic theory // Journal of Institutional Studies [Journal of Institutional Studies]. 2019. N 3. P. 64–83. (In rus).
7. Kvint V.L. The concept of strategizing. SPb. : SZIU RANEPa, 2020. Vol. 2. 164 p. (In rus).
8. Kvint V.L. Theory and practice of strategizing. Tashkent : Tasvir, 2018. 160 p. (In rus).
9. Kutsenko E. S., Abashkin V. L., Islankina E. A. Focusing regional industrial policy via sectorial specialization // Voprosy Ekonomiki. 2019. N 5, P. 65–89. (In rus).
10. Musaeu R. A., Pankratov A. A. Problems of the implementation of the federal cluster policy in the Russian Federation // Regional Economics: theory and practice [Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika]. 2020. N 2, P. 265–283. (In rus).
11. Pilipenko I. V. Clusters and territorial-production complexes in regional development. Regional development and regional policy of Russia in transition. In: S. S. Artobolevsky, O. B. Glaser (ed.). Moscow: Publishing house of MGТУ N. E. Bauman, 2011. P. 191–208. (In rus).
12. Pilipenko I. V. Fundamental differences in the concept of industrial clusters and territorial production complexes // Bulletin of Moscow University [Vestnik Moskovskogo Universiteta]. Series 5. Geography. 2004. N 5. P. 3–9. (In rus).
13. Polterovich V. M. The crisis of economic theory // Economic science of modern Russia [Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii]. 1998. N 1, P. 46–66. (In rus).
14. Polterovich V. M. On the way to a new theory of reforms // Economic science of modern Russia [Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii]. 1999. N 3, P. 32–48. (In rus).
15. Tsarenko A. S. «Lean state»: prospects for the application of lean technologies in public administration in Russia and abroad // Public Administration. Electronic bulletin [Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik]. 2014. N 45 [Electronic resource]. URL: <https://istina.msu.ru/publications/article/6898550/> (accessed: 19.08.2020). (In rus).
16. Sharkova A. V., Merdeeva M. I., Khrapochkina V. M. Industrial and service clusters: basic models in a transformation of the Russian economy // Self-government [Samoupravlenie]. 2019. N 2, P. 401–403. (In rus).
17. Shvyrkov Yu. M. (2007). State indicative planning: theory, history, modern practice (Russian and foreign experience. Moscow: Prospect. (In rus).
18. Shuvalov V. E. (2005). Conceptual problems of the development of the domestic regional school of socio-economic geography // Bulletin of Moscow University [Vestnik Moskovskogo Universiteta]. Series 5: Geography, N 1, P. 13–24. (In rus).
19. Abashkin V., Boyarov A., Kutsenko E. Cluster Policy in Russia: From Theory to Practice // Foresight-Russia. 2012. N 3. P. 16–27.
20. Porter M. E. On Competition. Boston. MA: Harvard Business Press, 2008.
21. Zemtsov S., Barinova V., Pankratov A., Kutsenko E. Potential High-Tech Clusters in Russian Regions: From Current Policy to New Growth Areas // Foresight and STI Governance. 2016. N 3. P. 34–52.

About the authors:

Rasul A. Musaev, Doctor of Science (Economics), Professor of Department of Macroeconomic Policy and Strategic Management, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation); rasmous@mail.ru

Alexey A. Pankratov, Postgraduate Student, Engineer of the Department of Macroeconomic Policy and Strategic Management, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation); pankratov_aleksey_ml@mail.ru

Kirill L. Astapov, Doctor of Science (Economics), EMBA, Professor of Economic and Financial Strategy Department of Moscow School of Economics, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation); ast_k@mail.ru

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

**Результаты контент-анализа стратегий субъектов
Российской Федерации**

Стратегия субъекта Российской Федерации	Год утверждения	Год завершения	Кластер	Кластерная инициатива	Кооперация	Умная специализация	Бережливое производство	Кол-во знаков, тыс.	Кэфф. кластерного присутствия
РФ (среднее)	2017	2030	74	1	14	7	2	390	1,78
Владимирская	2009	2030	173	2	5	0	0	380	4,55
Ивановская	2015	2020	75	0	14	2	0	521	1,44
Калужская	2009	2030	126	0	5	7	1	247	5,09
Костромская	Проект	2030	5	0	18	0	0	237	0,21
Московская	2019	2030	14	0	18	4	8	241	0,58
Орловская	2018	2035	26	0	23	7	0	396	0,66
Рязанская	2019	2030	56	1	7	5	4	222	2,52
Смоленская	2018	2030	65	0	3	0	0	244	2,67
Тверская	2013	2030	20	0	1	0	0	88	2,28
Тульская	Проект	2030	841	13	59	0	0	572	14,70
Ярославская	2014	2025	28	0	7	0	1	201	1,39
Москва	Проект	2025	58	3	4	21	0	230	2,52
Белгородская	2010	2025	336	0	19	0	1	688	4,89
Воронежская	2018	2035	122	2	36	10	0	649	1,88
Курская	Проект	2030	29	0	31	35	18	502	0,58
Липецкая	2006	2024	21	0	16	2	0	190	1,10
Тамбовская	2018	2035	23	0	3	0	0	359	0,64
Р. Карелия	2018	2030	55	1	30	13	7	459	1,20
Калининградская	2012	2020	56	1	13	4	0	701	0,80
Вологодская	2016	2030	44	0	5	0	0	230	1,91

Стратегия субъекта Российской Федерации	Год утверждения	Год завершения	Кластер	Кластерная инициатива	Кооперация	Умная специализация	Бережливое производство	Кол-во знаков, тыс.	Кэфф. кластерного присутствия
Ленинградская	2016	2030	23	1	6	0	0	135	1,70
Мурманская	2013	2025	86	3	2	0	0	217	3,97
Новгородская	2012	2030	27	0	10	1	0	304	0,89
Псковская	2010	2020	10	0	3	0	0	137	0,73
Санкт-Петербург	2018	2035	16	1	8	6	1	383	0,42
Р. Коми	2019	2035	96	0	25	13	2	666	1,44
Архангельская	2019	2035	72	0	15	1	2	456	1,58
НАО	Проект	2030	8	0	7	3	1	384	0,21
Р. Адыгея	2018	2030	58	0	17	30	8	312	1,86
Р. Калмыкия	Проект	2030	74	1	25	22	0	390	1,90
Р. Крым	2017	2030	158	2	33	3	0	730	2,16
Краснодарский	2018	2030	284	1	20	124	3	522	5,45
Астраханская	2010	2020	156	0	8	0	1	369	4,22
Волгоградская	2008	2025	55	0	12	0	0	323	1,70
Ростовская	2018	2030	28	1	18	32	2	650	0,43
Севастополь	2017	2030	5	0	4	1	0	406	0,12
Р. Дагестан	2011	2025	26	0	4	1	0	124	2,10
Р. Ингушетия	2009	2030	25	1	11	0	0	554	0,45
Кабардино-Балкарская Р.	2016	2034	4	0	8	0	0	153	0,26
Карачаево-Черкесская Р.	2014	2035	35	0	1	0	0	226	1,55
Р. Северная Осетия	2019	2030	279	0	28	40	5	584	4,78
Чеченская Р.	2012	2025	8	0	6	1	0	715	0,11
Ставропольский	2009	2025	71	2	10	0	0	356	1,99
Р. Марий Эл	2018	2030	10	0	24	3	3	581	0,17
Р. Мордовия	2008	2025	47	0	10	0	0	348	1,35
Р. Татарстан	2015	2030	305	3	29	83	1	439	6,95
Удмуртская Р.	2009	2025	15	0	21	0	0	280	0,54
Чувашская Р.	2018	2035	46	0	25	9	1	481	0,96
Пермский	2011	2026	1	0	0	0	0	130	0,08
Кировская	2009	2020	55	0	10	0	0	465	1,18
Нижегородская	2018	2035	111	0	26	18	14	512	2,17

Стратегия субъекта Российской Федерации	Год утверждения	Год завершения	Кластер	Кластерная инициатива	Кооперация	Умная специализация	Бережливое производство	Кол-во знаков, тыс.	Кэфф. кластерного присутствия
Р. Башкортостан	2018	2030	8	0	6	0	1	325	0,25
Оренбургская	2010	2030	34	2	9	0	0	245	1,39
Пензенская	Проект	2035	39	2	7	0	0	250	1,56
Самарская	2017	2030	242	17	15	4	8	447	5,41
Саратовская	2016	2030	18	0	5	0	0	149	1,20
Ульяновская	2015	2030	225	0	20	6	2	498	4,52
Курганская	Проект	2030	7	0	1	0	0	200	0,35
Свердловская	2015	2030	1	0	1	0	0	65	0,15
Тюменская	2012	2030	17	0	4	0	0	212	0,80
Челябинская	2019	2035	67	2	7	6	0	558	1,20
ХМАО	2013	2030	81	0	7	8	0	891	0,91
ЯНАО	Проект	2030	2	0	0	0	1	286	0,07
Р. Алтай	2018	2035	31	0	3	0	0	361	0,86
Алтайский	Проект	2035	100	0	37	6	2	485	2,06
Кемеровская	2018	2035	33	0	10	13	1	442	0,75
Новосибирская	2019	2030	146	4	19	9	2	618	2,36
Омская	2013	2025	89	0	11	0	3	162	5,50
Томская	2015	2030	58	0	1	1	0	219	2,65
Р. Тыва	2018	2030	19	1	5	4	0	304	0,62
Р. Хакасия	2019	2030	16	0	15	0	1	524	0,31
Красноярский	2018	2030	34	0	22	2	0	487	0,70
Иркутская	Проект	2030	62	2	10	6	0	548	1,13
Р. Бурятия	2019	2035	59	0	44	0	4	448	1,32
Р. Саха (Якутия)	2018	2032	26	0	8	8	1	279	0,93
Забайкальский	2013	2030	60	0	5	0	0	494	1,22
Камчатский	2010	2030	174	2	7	1	0	641	2,71
Приморский	2018	2030	73	2	14	3	0	466	1,57
Хабаровский	2018	2030	35	2	21	4	0	408	0,86
Амурская	2012	2025	37	0	7	0	0	320	1,16
Магаданская	2010	2025	0	0	2	0	0	282	0,00
Сахалинская	2019	2035	94	0	32	21	1	1007	0,93
Еврейская авт. область	2019	2030	10	0	9	0	0	294	0,34

Стратегия субъекта Российской Федерации	Год утверждения	Год завершения	Кластер	Кластерная инициатива	Кооперация	Умная специализация	Бережливое производство	Кол-во знаков, тыс.	Коефф. кластерного присутствия
Чукотский авт. округ	2014	2030	0	0	0	0	0	114	0,00

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Значения коэффициентов корреляции исследуемой терминологии региональных стратегий с показателями экономического, инвестиционного и промышленно-технологического развития субъектов Российской Федерации

Показатель	Кластер	Умная специализация	Бережливое производство	Кластерная инициатива	Кооперация
ВРП на душу населения	-0,13	-0,02	-0,06	-0,05	-0,14
Инвестиции в основной капитал на душу населения	-0,13	-0,03	-0,05	-0,07	-0,12
Доля обрабатывающих производств в ВРП	0,29	-0,09	0,11	0,14	0,14
Доля инновационных товаров, работ и услуг в объеме отгруженной продукции	0,19	0,20	0,19	0,21	0,19
Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП	0,24	-0,14	-0,10	0,23	0,08
Год утверждения региональной стратегии	-0,04	0,23	0,30	0,14	0,36

Методология стратегического планирования развития образовательных экосистем

Пермяков О. Е. *, Китин Е. А.

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

РЕФЕРАТ

Растущее в мире экономическое, социальное и цифровое неравенство, турбулентность экономических и социальных процессов приводят к дезориентации образовательных организаций в приоритетах развития. Возникают угрозы стагнации и отставания в развитии образовательных организаций, неэффективного использования ресурсов. Активное развитие идей устойчивого развития и цифровая трансформация социально-экономических отношений побуждают образовательные организации пересматривать долгосрочные программы развития. Исследование направлено на решение актуальной проблемы неопределенности стратегического планирования развития образовательных организаций в условиях цифровой трансформации, социально-экономической нестабильности, вызовов XXI века и новых требований к специалисту. Анализ исследований показал, что в профессиональном сообществе активно обсуждаются образовательные экосистемы разных типов, основанных на отношениях между участниками и цифровых образовательных технологиях. Представленная в работе методология стратегического планирования развития образовательных экосистем рассматривается как комплекс научных методов: системного анализа, классификации, лично-ориентированного и экосистемного подходов. В контексте концепции непрерывного, устойчивого развития образовательную экосистему следует рассматривать как сложное самоорганизующееся, саморегулирующееся и саморазвивающееся сообщество — группу людей, объединенную общими интересами, использующих общие ресурсы и систему связей для обучения и развития. На примере Северо-Западного института управления РАНХиГС показано, что применение экосистемного подхода для стратегического планирования развития позволяет получить наиболее полное и целостное представление об образовательной организации, ее окружении и роли в развитии общества. Методология стратегического планирования развития образовательных экосистем позволяет: создать лучшие модели развития, чем общепринятые модели управления образовательным процессом; разработать «экосистемную» стратегию развития образовательной организации; избежать издержек и нецелевого расходования ресурсов в условиях цифровой трансформации и динамичного изменения социальных отношений.

Ключевые слова: методология, стратегическое планирование, цифровая трансформация, образовательная экосистема, экосистемный подход, устойчивое развитие

Для цитирования: Пермяков О. Е., Китин Е. А. Методология стратегического планирования развития образовательных экосистем // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 119–129.

Methodology of Strategic Planning For the Development of Educational Ecosystems

Oleg E. Permyakov*, Evgeny A. Kitin

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

ABSTRACT

The growing economic, social and digital inequality in the world, turbulence of economic and social processes lead to disorientation of educational organizations in development priorities. There are threats of stagnation and lag in the development of educational organizations,

ineffective use of resources. The active development of ideas for sustainable development and the digital transformation of socio-economic relations induce educational organizations to revise long-term development programs. The study is aimed at solving the urgent problem of uncertainty in the strategic planning of the development of educational organizations in the context of digital transformation, socio-economic instability, challenges of the 21st century and new requirements for a specialist. The analysis of the studies showed that the professional community is actively discussing educational ecosystems of different types, based on the relationship between the participants and digital educational technologies. The methodology of strategic planning for the development of educational ecosystems presented in the work is considered as a complex of scientific methods: system analysis, classification, personality-oriented and ecosystem approaches. In the context of the concept of continuous, sustainable development, the educational ecosystem should be considered as a complex self-organizing, self-regulating and self-developing community — a group of people united by common interests, using common resources and a system of connections for learning and development. Using the example of the RANEPA North-West Institute of Management, it is shown that the use of the ecosystem approach for strategic development planning allows you to get the most complete and holistic view of the educational organization, its environment and role in the development of society. The methodology of strategic planning for the development of educational ecosystems allows: to create better models for the development than the generally accepted models of managing the educational process; develop an “ecosystem” strategy for the development of an educational organization; avoid costs and waste of resources in the context of digital transformation and dynamic changes in social relations.

Keywords: methodology, strategic planning, digital transformation, educational ecosystem, ecosystem approach, sustainable development

For citing: Permyakov O. E., Kitin E. A. Methodology of strategic planning for the development of educational ecosystems // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 119–129.

С 1980-х годов наблюдается повсеместный переход от аналоговых технологий к цифровым. Цифровая трансформация социально-экономических отношений и технологий связывается с «цифровизацией» производств и общественных процессов, созданием глобальных промышленных сетей с использованием искусственного интеллекта, широким распространением Интернета вещей, внедрением киберфизических систем и нейротехнологий, распространением сервисов автоматической идентификации, сбора и обработки глобальных баз данных, облачных сервисов, умных устройств и промышленных объектов, развитием социальных сетей и разнообразных платформ и сервисов в цифровой среде интернета [3]. В условиях глобальной цифровой трансформации экономических, социальных процессов и технологий образовательные организации вынуждены переводить обучение и управление образовательным процессом в онлайн-формат.

С другой стороны, динамика климатических изменений, нарастание числа техногенных аварий и экологических катастроф заставляют многих людей по всему миру осознанно и бережливо относиться к экологии. Компании ищут пути, как сохранить природные ресурсы, вводят новые «эко модели» управления бизнесом, переходят на «экологичные» технологии. Ключевая роль в экологической трансформации отводится специалистам, обладающим «экологическим мышлением». Для молодых поколений, выходящих на рынок труда, одними из основных ценностей являются позитивное влияние на окружающую среду, экологическая ответственность и устойчивое развитие, которые уже сейчас оказываются драйверами роста «зеленой экономики»¹.

¹ Массовая уникальность — глобальный вызов в борьбе за таланты. Отчет VCG. М., 2019

В мире широко распространяется триединая концепция устойчивого развития, представленная в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию¹, одобренного ООН. Ориентированная на человека идея устойчивого и долговременного развития основана на интеграции трех основных составляющих: экономической, социальной и экологической, в целях обеспечения целостности биологических и физических природных систем, сохранения стабильности социальных и культурных систем².

В 1989 г. в серии работ американских исследователей Д. Пирса (D. Pearce) и Э. Барбира (E. Barbier) под общим названием «Концепция зеленой экономики» начал использоваться термин «зеленая экономика». Главная идея заключается в устранении антагонизма между развитием экономики и природы, достижение экологических целей путем экономического роста [13]. В 1990-х гг. Джеймс Мур создал концепцию стратегического планирования бизнес-экосистемы, которая сейчас широко применяется в России (Сбербанк и Яндекс, Тинькофф, Mail.ru, МТС, ВТБ, РСХБ, Ростелеком и др.). На современном этапе бизнес-экосистема рассматривается как набор собственных или партнерских сервисов для клиентов, объединенных вокруг одной компании. Компании стараются затронуть как можно больше повседневных потребностей клиента, чтобы его вовлечь и удержать. Экосистема компании может быть сосредоточена вокруг одной сферы жизни клиента или проникать сразу в несколько из них. В основном, бизнес-экосистемы рассматриваются как площадки товаров и услуг (marketplace), предлагающие клиентам различные цифровые продукты и услуги.

Растущее в мире экономическое, социальное и цифровое неравенство, турбулентность экономических и социальных процессов приводят к дезориентации образовательных организаций в приоритетах развития. В этих условиях обостряется угроза стагнации и отставания в развитии образовательных организаций, неэффективного расходования финансовых средств и использования ресурсов.

Перед системой образования, сформированной в XX в. на принципах стандартизации обучения и централизованного управления, возникают фундаментальные вопросы: как сделать подход к образованию по-настоящему индивидуальным, адаптировать его под нужды каждого человека; как стимулировать обучение на протяжении всей жизни; как сфокусироваться на знаниях, необходимых выпускникам. Попытка системы образования адаптироваться к новым, более сложным требованиям рынка, не меняя принципиально подход к обучению, приводит к тому, что она становится все более громоздкой, а обучение — все более длительным и дорогим³.

Сдвиг в сторону экономики знаний, переход от массовой стандартизации к массовой уникальности, формирует новые требования к способностям и мотивации человека: наличие у работников как умения работать с цифровыми технологиями, так и универсального набора навыков XXI в., включая умение решать сложные проблемы, адаптивность и коммуникативную компетентность⁴. В условиях высокой неопределенности у работников должны быть необходимые навыки и знания, которые позволят им быстро адаптироваться к изменяющимся-

[Электронный ресурс]. URL: <https://web-assets.bcg.com/f9/24/5f3a82564d6fa0d27a6d767ae0f6/rus-bcg-mas-uniq-tcm27-228998.pdf> (дата обращения: 16.09.2020).

¹ Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию. М., 1989 [Электронный ресурс]. URL: <http://xn--80adbkckdfac8cd1ahpld0f.xn--p1ai/files/monographs/OurCommonFuture-introduction.pdf> (дата обращения: 10.09.2020).

² Там же.

³ Массовая уникальность — глобальный вызов в борьбе за таланты. Отчет BCG.

⁴ Там же.

ся требованиям работодателей и, таким образом, быть постоянно востребованными на рынке труда [13].

Аналитики Бостон консалтинг группы (BCG) определяют следующие вызовы XXI в. для системы образования¹:

- а) массовая уникальность — множество индивидуальных путей личностной и профессиональной реализации в экосистеме, создаваемой государством, работодателем, системой образования и работником;
- б) подготовка к новым видам деятельности — формирование навыков будущего, необходимых для работы в условиях высокой неопределенности и постоянных изменений на рынке труда;
- в) постоянное развитие человека по персональной траектории, чтобы сохранить востребованность и эффективность работника в условиях постоянных технологических изменений.

Следовательно, в условиях цифровой трансформации и социально-экономической нестабильности, вызовов XXI в. и новых требований к специалисту необходима современная методология определения целей, направлений и задач развития образовательных организаций, позволяющая решить проблему неопределенности стратегического планирования.

В силу укоренившихся подходов к образованию как к бизнесу активно внедряется экологическая идеология в систему образования. Образовательные организации рассматриваются как «площадки» реализации образовательных программ или предоставления образовательных услуг. Однако такой подход не является неполноценным в силу того, что обучение и управление образованием — процессы творческие и коллективные. Ключевая роль в обучении отводится преподавателям и обучающимся. Поэтому образовательные экосистемы стоит рассматривать как организованные сообщества участников (обучающиеся, преподаватели, «управленцы» и др.), взаимодействующих и участвующих в создании знаний и компетенций. Это отвечает принципам личностно-ориентированного подхода, основанного на идеях гуманистической психологии (К. Роджерс, А. Маслоу и др.), деятельностного подхода и развивающего обучения (Б. Г. Ананьев, Л. С. Выготский, В. В. Давыдов, А. Н. Леонтьев, Д. Б. Эльконин, С. Л. Рубинштейн и др.).

Необходимо отметить тесную связь между экосистемой и экологическим подходом в образовании, поскольку они имеют общий таксон эко — (от *древнегреч.* οἶκος — жилище, местопребывание) и рассматриваются исследователями как аспекты гармоничного существования и развития в рамках определенного образовательного пространства (среды).

А. А. Ниязова отмечает, что экологический подход позволяет, в широком смысле слова, рассматривать гармонизацию человека и его социального и физическое окружения, в более узком — взаимные адаптивные процессы, необходимые для такой гармонизации [7, с. 340]. В основном, экологический подход применяется к разным аспектам образования: экологическое образование [1; 6], психолого-педагогическое образование [8], фактор развития региональных образовательных систем [2; 8] и др.

В педагогике широко используется понятие образовательной среды наряду с понятием образовательная система. Теоретический анализ образовательной среды и образовательной экосистемы в их содержательном многообразии [11] позволил И. М. Федорову прийти к выводу, что образовательную среду можно рассматривать как образовательную экосистему социального, культурного и пространственно-предметного, архитектурного и природного окружения.

¹ Там же.

Понятие «образовательная экосистема» рассматривается исследователями с начала 2000-х годов чаще всего в контексте образовательных технологических решений (социальные сети и цифровые образовательные платформы), которые доступны обучающимся и образовательным организациям. Динамичная цифровая трансформация образовательных технологий обучения и управления образованием приводит к созданию и развитию глобальных и локальных цифровых образовательных платформ и ресурсов. Пока они рассматриваются как экосистемы поддержки образования, состоящие из «фабрик» по производству нового образовательного контента, специализированных социальных сетей для преподавателей, обучающихся и работодателей, а также систем анализа больших массивов данных («Big Data»), позволяющих непрерывно улучшать педагогические технологии и «настраивать» учебный процесс под требования и способности конкретного обучающегося» [4].

В докладе «Образование для сложного общества. Образовательные экосистемы для общественной трансформации»¹ образовательная экосистема определена как динамически эволюционирующая и взаимосвязанная сеть образовательных пространств, состоящая из индивидуальных и институциональных «поставщиков» (провайдеров) образования, которые предлагают разнообразные образовательные ресурсы и опыты для индивидуальных и коллективных учащихся на протяжении их жизненного цикла.

На основе понятийного аппарата экологии [9] Б. В. Олейников и С. А. Подлесный проводят аналогию между биологическими экосистемами и экосистемой обучения в системе высшего образования [10], где экосистема — это биологическая система, состоящая из сообщества живых организмов (биоценоз), среды их обитания (биотоп), системы связей, осуществляющей обмен веществом и энергией между ними. В любой экосистеме живые организмы взаимодействуют с любым другим объектом в их совместной окружающей среде. В соответствии с этим положением [10] экосистема обучения в системе высшего образования относится к интегрированной среде, где все объекты: студенты, преподаватели, администраторы, библиотекари, родители (биоценоз) — взаимодействуют друг с другом, а также с множеством инновационных продуктов, технологий, методик обучения и других элементов экосистемы обучения, которые определяют условия обучения (биотоп). При этом вместо обмена энергией между компонентами природной экосистемы в экосистеме обучения понимается обмен информацией. Остальные аналогии также достаточно прозрачны [10].

Основа существования любой социальной экосистемы — отношения между участниками, направленные на развитие как участников, так и экосистемы в целом. Поэтому экосистемный подход направлен на описание субъектов деятельности, структур и процессов как единого организма — сообщества творческих людей, действующих в целях развития экосистемы. При этом особая роль отводится индивидуальному обучению, построению индивидуальных траекторий развития. Считается, что этот подход обеспечивает самомотивацию, поскольку обучающийся получает образовательные возможности, чтобы выбирать, выполнять или создавать новые виды деятельности (видео, приносить изображения, подкасты и т. д.) что, как правило, развивает чувство уверенности и мотивации [12].

В условиях экологической и цифровой трансформации социально-экономических отношений и вызова XXI в. к массовой уникальности становится актуальным применение образовательными организациями экосистемного подхода для стратеги-

¹ Образование для сложного общества. Образовательные экосистемы для общественной трансформации. Доклад Global Education Futures. С. 50–51 [Электронный ресурс]. URL: <http://vcht.center/wp-content/uploads/2019/06/Obrazovanie-dlya-slozhnogo-obshhestva.pdf>. (дата обращения: 09.09.2020).

ческого планирования развития образовательных экосистем. От образовательной экосистемы требуется выработать новые подходы к подготовке кадров, предполагающие персонализацию обучения с учетом уровня знаний и навыков и возможных путей их развития, а также постоянно меняющихся требований работодателей¹. Реализация «экосистемных» стратегий развития позволит образовательной организации стать драйвером экономического благосостояния региона, генератором новых знаний и технологий.

По сути экосистемный подход построен на интеграции принципов и аспектов экологического и системного подходов с целью создания и применения «экосистемной методологии» к образовательной организации, чтобы получить наиболее полное и целостное представление о ее экосистеме.

С учетом идей устойчивого развития образовательную экосистему следует рассматривать как сложное самоорганизующееся, саморегулирующееся и саморазвивающееся сообщество — группу людей, объединенную общими интересами, использующих общие ресурсы и систему связей для обучения и развития. Такое определение близко к бизнес-модели «бирюзовой организации» Фредерика Лалу [5] как саморазвивающегося «живого организма», использующего инновационные подходы к управлению и развитию на основе самоуправления и самоорганизации сотрудников, уважения личности человека и служения общим ценностям.

В контексте внешнего окружения определенная образовательная экосистема может быть описана комплексной схемой положительных и отрицательных обратных связей, поддерживающих саморегуляцию, способность к развитию образовательной структуры, технологий обучения и управления образованием посредством скоординированных реакций, направленных на поддержание динамического равновесия. Таким образом, при определенных условиях, образовательная экосистема способна поддерживать свою структуру и функции без потери качества образования в случае негативных, непредвиденных воздействий или социальных изменений.

По аналогии с биологическими экосистемами в образовательной экосистеме можно выделить два типа саморегуляции: резистентная — способность сохранять структуру и функции при негативном внешнем воздействии и упругая — способность восстанавливать структуру и функции при утрате части компонентов экосистемы. К примеру, в условиях пандемии COVID-19 в 2020 г. образовательные организации были вынуждены массово перейти с традиционных технологий обучения на полноформатное электронное обучение с применением дистанционных технологий из-за карантинного режима. Тем самым образовательные экосистемы продемонстрировали стабильность и жизненную устойчивость.

При составлении описания определенной образовательной экосистемы учитывать внешнее окружение — урбозкосистему, искусственно созданную среду (города, поселки и урбанизированные участки земли, инженерные и транспортные системы и сети и пр.), где располагается инфраструктура образовательной экосистемы, поскольку ее участники активно используют элементы инфраструктуры и взаимодействуют во внешнем окружении.

Таким образом, методология стратегического планирования развития образовательных экосистем рассматривается как комплекс научных методов: системного анализа, классификации, личностно ориентированного и экосистемного подходов, SWOT-анализа, что позволяет определить:

- главные системообразующие элементы образовательной экосистемы в текущем и планируемом состояниях;
- принципиальную организацию образовательной экосистемы, как архитектурную систему, через описание ее элементов, их взаимосвязей и отношений внутри

¹ Массовая уникальность — глобальный вызов в борьбе за таланты. Отчет VCG.

организации и с окружающей средой, а также принципы, определяющие стратегию и тактику ее развития¹;

- систему институтов развития — конфигурацию достижения планируемого состояния образовательной экосистемы.

Необходимость в классификации возникает из потребности определения свойств образовательных экосистем исходя из сложной и разнообразной организационно-функциональной структуры образовательных организаций. Классификация различных образовательных экосистем проводится по одному конкретному основанию.

1. По уровням образования: дошкольные, школьные, средние профессиональные, вузовские и послевузовские образовательные экосистемы.
2. По спектру образовательных программ: «монопрограммные» образовательные экосистемы (образовательные организации, реализующие образовательные программы одного уровня) и «мультипрограммные» образовательные экосистемы (образовательные комплексы, реализующие образовательные программы разного уровня).
3. По степени цифровизации образовательных процессов:
 - образовательная экосистема с традиционными образовательными технологиями (аудиторное взаимодействие преподавателей и обучающихся; низкая степень автоматизации образовательных процессов; низкая степень гибкости организации обучения; отсутствие персонализированного подхода);
 - цифровая образовательная экосистема (построена на цифровых образовательных технологиях и платформах);
 - интегрированная модель — образовательная экосистема с традиционными образовательными технологиями в сочетании с цифровыми образовательными технологиями обучения и управления образованием.
4. По открытости: закрытые и открытые. К закрытой образовательной экосистеме можно отнести образовательную организацию, реализующую образовательную программу или курс с использованием только своих ограниченных ресурсов, технологий и информационных источников, для ограниченного круга обучающихся. Если одно из условий нарушено, то образовательная экосистема считается открытой.
5. По признаку развития: стагнирующие и развивающиеся. Развивающимся образовательным экосистемам присущи признаки: применение цифровых образовательных технологий; компетентностный и персонализированный подход; использование технологий педагогических измерений; стратегическое планирование и управление развитием на основе использования инновационных образовательных технологий; эффективная интеграция с партнерами.
6. По масштабности: локальные, региональные, глобальные (национальные, международные и в том числе сетевые).

Возможны иные классификации образовательных экосистем, необходимые для описания конкретной образовательной экосистемы, ее качественного состояния, места и роли среди других экосистем.

В феврале 2020 г. в Северо-Западном институте управления РАНХиГС (СЗИУ) принята Концепция цифровой трансформации образовательной экосистемы СЗИУ, где определяется:

1) образовательная экосистема СЗИУ — динамичное, развивающееся сообщество, эффективно и быстро реагирующее на внешние и внутренние изменения, аккумулирующее и использующее все виды ресурсов в кооперативной и конкурентной логике для обеспечения качества обучения и эффективности управления об-

¹ ГОСТ Р ИСО /МЭК 15288–2008. Системная инженерия — Процессы жизненного цикла систем. 2008.

разованием, в том числе путем цифровизации и автоматизации образовательных технологий;

2) конфигуратором образовательной экосистемы СЗИУ является система правовых, социальных институтов, информационных и образовательных технологий (в том числе цифровых), обеспечивающие множественные горизонтальные и вертикальные коммуникации между участниками внутри СЗИУ и в сферах его влияния на международном, национальном и региональном уровнях;

3) устойчивое развитие образовательной экосистемы СЗИУ — поступательное преобразование путем модернизации и создания институтов развития, информационных и образовательных технологий, внедрения технологических и социокультурных и образовательных инноваций, в том числе посредством цифровой трансформации технологий и средств коллективного и персонального обучения на основе интеграции образования и научных исследований;

4) Концепция цифровой трансформации образовательной экосистемы СЗИУ — инструмент для создания условий, обеспечивающих развитие, повышающих успешность и конкурентоспособность СЗИУ, его выпускников и организаций-партнеров в международной, национальной и региональной экосистемах.

Цель цифровой трансформации — формирование институтов развития образовательной экосистемы СЗИУ, путем цифровизации и автоматизации образовательных технологий и практик, обеспечивающих высокую эффективность образовательного процесса и качество обучения, как на базе СЗИУ, так и в рамках партнерских отношений с организациями.

На основе экосистемного подхода разработана модель образовательной экосистемы СЗИУ, как социотехническая, трехуровневая система с уровнями образования: «довузовское образование»; «основное образование»; «послевузовское образование».

На каждом уровне образования определены образовательные пространства (сеттинги), в которых происходят разнообразные действия, имеется определенный набор институтов и условий (правила, нормы, обычаи, договорные положения, информационно-телекоммуникационные системы и сети и т. п.). Пересечения между сеттингами обозначают области взаимных интересов и взаимодействий участников.

Центральный сеттинг — образовательное пространство в рамках формальных, институциональных образовательных отношений (поступление, обучение по основным и дополнительным образовательным программам высшего и среднего профессионального образования) на базе СЗИУ.

Периферийные сеттинги — образовательные пространства в рамках формальных и неформальных образовательных отношений абитуриентов, студентов, выпускников, преподавателей, администрации с физическими лицами и организациями-партнерами СЗИУ, не входящими в центральный сеттинг.

Нижний периферийный сеттинг (уровень «довузовского образования») — образовательное пространство в рамках:

- взаимодействия и сотрудничества администрации со школами и колледжами-партнерами в сфере «довузовского образования», в том числе профориентации школьников и привлечения абитуриентов;
- неформальных отношений абитуриентов и студентов со школьниками (кружки, публичные мероприятия, интернет-сообщества, сети и т. п.).

Правый периферийный сеттинг на уровне основного образования — взаимодействия и сотрудничество выпускников и администрации СЗИУ с организациями-работодателями (партнеры) в рамках:

- обеспечения целевого приема, трудоустройства, дополнительной подготовки и повышения квалификации и т. п.;

- взаимодействия студентов и выпускников с сообществами выпускников-профессионалов (ассоциации, союзы, интернет-сообщества, сети и т. п.), влияющие на профессиональное самоопределение и специализацию подготовки студентов. Левый периферийный сеттинг (уровень «основного образования») — взаимодействие и сотрудничество:
- студентов, образовательных организаций-партнеров и администрации СЗИУ в рамках обучения по образовательным программам в содружестве с российскими и зарубежными образовательными организациями (включенное обучение);
- студентов с организациями и профессиональными сообществами в рамках образовательной поддержки организации венчурных предприятий и продвижения студенческих «стартапов» и пр.;
- студентов с сообществами выпускников-профессионалов, влияющих на профессиональное становление студентов;
- студентов с сообществами школьников, влияющих на профессиональное самоопределение школьников.

Верхний периферийный сеттинг (уровень «послевузовского образования») — взаимодействия и сотрудничество студентов, выпускников и администрации СЗИУ с органами публичной власти (центральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления), государственными учреждениями, корпорациями, объединениями, партиями, некоммерческими организациями и профессиональными сообществами в рамках дополнительной подготовки, повышения квалификации и индивидуальной образовательной поддержки карьерного продвижения специалистов.

В силу сложившихся в СЗИУ формальных и неформальных отношений цифровую трансформацию образовательной экосистемы следует рассматривать в контексте трансфер-интегративной деятельности трех составляющих: образовательная деятельность; научно-исследовательская деятельность; социально-предпринимательская деятельность. Трансфер-интегративная деятельность предполагает взаимный перенос и интеграцию идей, подходов и технологий из разных областей знаний и сфер деятельности.

Состав институтов развития образовательной экосистемы СЗИУ рассматривается как комплекс нижеперечисленных систем.

1. Система цифрового управления качеством образования и развитием образовательной экосистемы с функциями объединенного «цифрового» администрирования информационными потоками в образовательной экосистеме на всех уровнях и по всем видам обучения (подготовки), на основе данных автоматизированного мониторинга: образовательных достижений, формирования компетенций, качества обучения и эффективности управления образованием.

2. Комплексная система управления компетенциями, образовательной поддержки и сопровождения карьерного роста (в том числе подсистема комплексной довузовской подготовки, подсистема комплексной образовательной поддержки обучающихся, подсистема информационно-методического сопровождения целевого корпоративного обучения, подсистема опережающей подготовки специалистов для решения задач цифровой трансформации и развития образовательной экосистемы) с функциями: ведения компетенций, информационной и образовательной поддержки абитуриентов, обучающихся, выпускников и специалистов-партнеров; сопровождения карьерного роста в рамках модели «целевого корпоративного обучения в течение всей жизни».

3. Система цифрового мониторинга, образовательной статистики и оценки эффективности управления образованием с функциями мониторинга обучения, оценочных мероприятий и образовательных достижений; оценки результатов и качества обучения; оценки эффективности управления образованием; ведения образовательной аналитики.

4. Система научного, информационного и методического обеспечения создания и реализации инновационных образовательных курсов и программ с функциями: модернизации и создания образовательных программ и курсов нового поколения; трансфера цифровых образовательных ресурсов (программ, курсов) и технологий; развития электронного обучения.

5. Система комплексного обеспечения развития образовательной экосистемы с функциями: обеспечения реализации Концепции цифровой трансформации образовательной экосистемы СЗИУ; управление Программой и процессами развития образовательной экосистемы.

Очевидно, что образовательная экосистема представляет собой сложную самоорганизующуюся, саморегулирующуюся, саморазвивающуюся, открытую организацию с управлением и трансформацией входных и выходных потоков: участников (абитуриентов, выпускников, преподавателей, работодателей и пр.), ресурсов и продуктов (образовательных программ, курсов, технологий, ноу-хау, компетенций и пр.).

Также очевидна сложность процессов цифровой трансформации, направленных на развитие образовательной экосистемы, что требует объединения знаний и сил множества участников, заинтересованных как в своем развитии, так и в развитии образовательной организации.

Методология стратегического планирования развития образовательных экосистем позволяет создать модели и актуальную стратегию развития образовательной организации релевантную задачам цифровой трансформации, избежать издержек и нецелевого расходования ресурсов.

Литература

1. Белан Б. Д. Экологический мониторинг: самолетные технологии исследования городской окружающей среды // Инженерная экология. 2008. № 3. С. 3–21.
2. Белогуров А. Ю. Становление и развитие этнорегиональных образовательных систем в России на рубеже XX–XXI веков. М. : МПА, 2003. 248 с.
3. Карцхия А. А. Цифровая революция: новые технологии и новая реальность // Правовая информатика. 2017. № 1. С. 13–18.
4. Конанчук Д., Волков А. Эпоха «Гринфилда» в образовании. М. : Сколково, 2013. [Электронный ресурс]. URL: https://www.skolkovo.ru/public/media/documents/research/education_10_10_13.pdf (дата обращения: 17.09.2020).
5. Лалу Ф. Открывая организации будущего / науч. ред. Е. Голуб. М. : Манн, Иванов и Фербер, 2016.
6. Моисеева Л. В. Экологический подход в психолого-педагогическом образовании как основа достижения устойчивого развития // Педагогическое образование в России. 2012. № 2. С. 49–54.
7. Ниязова А. А. Воспитание гуманистической направленности личности учащихся в процессе экологического образования : автореф. дис. ... канд. пед. наук. Екатеринбург, 2003.
8. Ниязова А. А., Садыкова Э. Ф., Гибадуллина Ю. М. Экологический подход в системе психолого-педагогического образования // Фундаментальные исследования. 2014. № 11–9. С. 2061–2065.
9. Одум Ю. Экология : в 2 ч. / под ред. В. Е. Соколова. Перераб. и сокр. изд. Т. 2. М. : Мир, 1986.
10. Олейников Б. В., Подлесный С. А. О концепции «экосистема обучения» и направлениях развития информатизации образования // Знание. Понимание. Умение. 2013. № 4. С. 84–91.
11. Федоров И. М. Переход от образовательной среды к образовательной экосистеме // Молодой ученый. 2019. № 28 (266). С. 246–250.
12. Adaptive Ecosystem-Integrated Technology into the Curriculum / Patrícia Lupion Torres, Katia Ethienne Esteves dos Santos, Raquel Pasternak Glitz Kowalski, Marilda Aparecida Behrens // Creative Education. Vol. 7, N 1. January 22, 2016.
13. *Übergang* in eine Green Economy: Notwendige strukturelle Veränderungen und Erfolgsbedingungen für deren tragfähige Umsetzung in Deutschland. Umwelt Bundesamt. Dessau-Rosslau, 2016

[Электронный ресурс]. URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=35896> (дата обращения: 09.09.2020).

Об авторах:

Пермяков Олег Евгеньевич, заведующий научно-исследовательской лабораторией развития цифрового образования Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор педагогических наук, кандидат технических наук; permyakov-ole@ranepa.ru

Китин Евгений Александрович, заместитель директора Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; kitin-ea@ranepa.ru

References

1. Belan B.D. Environmental monitoring: aircraft technologies for studying the urban environment // Engineering ecology [Inzhenernaya ekologiya]. 2008. N 3. P. 3–21. (In rus)
2. Belogurov A.Yu. Formation and development of ethno-regional educational systems in Russia at the turn of XX–XXI centuries. M. : MPA, 2003. 248 p. (In rus)
3. Kartskhia A. Digital revolution: new technologies and new reality // Legal informatics [Pravovaya informatika]. 2017. N 1. P. 13–18. (In rus)
4. Konanchuk D, Volkov A. The era of “Greenfield” in education. M. : Skolkovo, 2013 [Electronic resource]. URL: https://www.skolkovo.ru/public/media/documents/research/education_10_10_13.pdf (accessed: 17.09.2020). (In rus)
5. Laloux F. Discovering Organizations of the Future / scient. ed. E. Golub. M. : Mann, Ivanov and Ferber, 2016. 610 p. (In rus)
6. Moiseeva L.V. Ecological approach in psychological and pedagogical education as the basis for achieving sustainable development // Pedagogical education in Russia [Pedagogicheskoe obrazovanie v Rossii]. 2012. N 2. P. 49–54. (In rus)
7. Niyazova A. Education of the humanistic orientation of the personality of students in the process of environmental education : Dissertation abstract. Yekaterinburg, 2003. (In rus)
8. Niyazova A. A., Sadykova E. F., Gibadullina Yu. M. Ecological approach in the system of psychological and pedagogical education // Fundamental research [Fundamental'nye issledovaniya]. 2014. N 11–9. P. 2061–2065. (In rus)
9. Odum Y. Ecology: in 2 vol. / ed. V.E. Sokolova. M. : Mir, 1986. Vol. 2. (In rus)
10. Oleinikov B.V., Podlesnyy S.A. On the concept of “learning ecosystem” and the directions of development of informatization of education // Knowledge. Understanding. Skill [Znanie. Ponimanie. Umenie]. 2013. N 4. P. 84–91. (In rus)
11. Fedorov I.M. Transition from the educational environment to the educational ecosystem // Young scientist [Molodoi uchenyi]. 2019. N 28 (266). P. 246–250. (In rus)
12. Adaptive Ecosystem—Integrated Technology into the Curriculum Patricia Lupion Torres, Katia Ethienne Esteves dos Santos, Raquel Pasternak Glitz Kowalski, Marilda Aparecida Behrens Creative Education. Vol. 7, N 1. January 22, 2016.
13. Übergang in eine Green Economy: Notwendige strukturelle Veränderungen und Erfolgsbedingungen für deren tragfähige Umsetzung in Deutschland. Umwelt Bundesamt. Dessau-Rosslau, 2016 [Electronic resource]. URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=35896> (accessed: 09.09.2020).

About the authors:

Oleg E. Permyakov, Head of the Research Laboratory for the Development of Digital Education of North-West Institute of Management, Branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Pedagogy), PhD in Technical Sciences; permyakov-ole@ranepa.ru

Evgeny A. Kitin, Deputy Director of North-West Institute of Management, Branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Law Legal Sciences, Associate Professor; kitin-ea@ranepa.ru

Отношение государства к криптовалюте как индикатор его доверия к обществу

Антончева О. А.^{1, *}, Апанасенко Т. Е.²

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; antoncheva-oa@ranepa.ru

²Независимый исследователь, Санкт-Петербург, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

Предлагается обоснование применимости индикаторов доверия государства к гражданскому обществу, т. е. веры государства в лояльность к нему общества и в способность поддерживать собственную легитимность. Первым индикатором выступает легализация криптовалюты, вторым — создание государственной криптовалюты.

Между степенью легализации криптовалюты и уровнем уверенности государства в лояльности к нему общества существует прямая связь. Создание же национальных государственных криптовалют является сигналом падения уверенности государства в собственной легитимности.

Ключевые слова: криптовалюта, доверие общества к государству, легитимность, государственная криптовалюта, легализация криптовалюты

Для цитирования: Антончева О. А., Апанасенко Т. Е. Отношение государства к криптовалюте как индикатор его доверия к обществу // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 130–139.

The State's Attitude to Cryptocurrency as an Indicator of Its Trust in Society

Olga A. Antoncheva^{1,*}, Tatiana E. Apanasenko²

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), Saint-Petersburg, Russian Federation; antoncheva-oa@ranepa.ru

²Independent researcher, Saint-Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

It is proposed to justify the applicability of indicators of state confidence in civil society, that is, the state's faith in the loyalty of society to it and in the ability to maintain its own legitimacy. The first indicator is the legalization of cryptocurrency, the second is the creation of a state cryptocurrency.

There is a direct connection between the degree of legalization of cryptocurrency and the level of state confidence in the loyalty of society to it. The creation of state national cryptocurrency is a signal of a drop in state confidence in its own legitimacy.

Keywords: cryptocurrency, public trust in the state, legitimacy, state's cryptocurrency, cryptocurrency legalization

For citing: Antoncheva O. A., Apanasenko T. E. The State's Attitude to Cryptocurrency as an Indicator of Its Trust in Society // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 130–139.

Введение. Уточнение терминологии

Криптовалюта изначально представляла собой антифидатные и антицентрализованные деньги, одной из функций которых являлось исключение государства из вмешательства в их оборот.

Но на определенном этапе власти ряда стран заявили о желании выпустить в оборот собственную национальную криптовалюту (актуален вопрос о логике и мотивации таковых устремлений), и ситуация несколько усложнилась, что дало повод увидеть ряд самых разнообразных проблем, перспективных для экономико-социологических исследований [5; 12]. Стоит признать, что эти исследования, по крайней мере русскоязычные, ограничиваются перечислением общеизвестных фактов и констатацией теоретических положений, которые были актуальны до того, как криптовалюты изменили социально-экономические реалии [7; 2; 6; 9; 13].

Коллизия заключается в том, что «Криптовалюты — это пример появления и реализации на практике конкурирующих частных валют, что в свое время и было предсказано Фридрихом Августом фон Хайеком» [25, с. 4], то есть появление государства (от опеки которого в сфере внутривалютного валютного контроля и предлагал подобным образом избавиться фон Хайек в своей провидческой монографии [17]) здесь алогично и неуместно. Тем более, что с вышеуказанным позиционированием криптовалют как антифиатных и антицентрализованных денег соглашаются уже не только многие позитивно или нейтрально настроенные к концепции Хайека экономисты [16; 20] (подобное, подчеркнув роль фон Хайека, высказал и ЕЦБ в своем докладе «Virtual currency schemes»¹), но и даже в стане непримиримых критиков изначального идеолога «частных денег», в том числе в либертарианской среде, происходят некоторые подвижки в сторону примирения с реалиями сегодняшнего дня [19].

В этой связи нам представляется, что «национальные криптовалюты», о намерении выпустить которые заявил ряд стран (или уже выпустил данный продукт в оборот), представляют отдельную категорию, не имеющую ничего общего с изначальным концептом (антифиатные и антицентрализованные деньги). При этом данная категория логически связана с негосударственными криптовалютами в части «крипто-», поскольку режим шифрования оказался спасительной гаванью для национальных режимов, находящихся под угрозой отключения от систем международных расчетов и платежей (SWIFT, Clearing House Interbank Payments System (CHIPS) etc.).

Постановка проблемы. Индикаторы доверия общества к государству и к самому себе

Несомненно то, что в первоначальном варианте доля криптовалюты в общей денежной массе может служить показателем *доверия общества к государству*. Тем не менее на сегодняшний день не существует точной статистики такого показателя, в том числе и в страновом разрезе.

В ожидании появления вышеуказанной статистики, которая помогла бы сделать, как нам представляется, долю криптовалют в денежной массе национальной экономики тонким и надежным инструментом измерения доверия общества к государству, возможно применить два опосредованных показателя, связанных с отношением государства к криптовалюте. Это косвенные данные, которые точно так же характеризуют уровень доверия спросом на знаки материальных обязательств государства. При этом их можно назвать индикаторами, скорее, не *доверия общества к государству*, а *веры государства в лояльность к нему общества* и собственную способность нормально функционировать. Это:

1) устранение государства от вмешательства в собственную денежную систему как индикатор доверия государства к тому, что общество к нему лояльно. Одной из

¹European Central Bank. Virtual currency schemes. October 2012. P. 23–24 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf> (дата обращения: 19.08.2020).

форм устранения государства от вмешательства в собственную денежную систему является легализация криптовалюты. Последняя, таким образом, выступает индикатором доверия государства к обществу;

- 2) создание национальных государственных криптовалют как сигнал недоверия государству самому себе.

В нашем случае, говоря про фиатные деньги, мы делаем упор на то, что их выпуск осуществляется (а стоимость гарантируется) именно государством (властями стран). В этой связи криптовалюта обозначается нами как антифиатные и антицентрализованные деньги.

Фидуциарные (от лат. *fiducia* — доверие), фиатные (от лат. *fiat* — повеление), как известно, это необеспеченные деньги, номинальная стоимость которых поддерживается и гарантируется властями стран. Падение доверия к государственной власти приводит к снижению их покупательной способности, девальвации и т. д. В зарубежной литературе авторы либо разграничивают термины «фидуциарные» и «фиатные деньги» и считают разными понятиями, либо считают их синонимами.

С фидуциарной сущностью (не в пример фиатной) вопрос более сложный, поскольку и государство, и частные эмитенты криптовалют выпускают свои продукты «на доверии», не подкрепляя их стоимость полноценными активами. То есть это по сути в обоих случаях есть фидуциарные деньги, отличные лишь в аспекте природы эмитента (государственный или частный). Однако необходимо учитывать тот факт, что это не устоявшаяся точка зрения, поскольку споры идут по сей день не только о негосударственных криптовалютах, но даже и о негосударственных фидуциарных инструментах [24; 18].

Легализация криптовалюты как индикатор доверия общества к государству

Благодаря их фидуциарной сущности, деньги могут служить мерилom не только доверия общества к государству, но и государства к обществу, точнее, мерилom уверенности государства к тому, что общество к нему лояльно.

Когда государство уверено в лояльности граждан, оно отказывается от своего вмешательства в автономию денежной сферы. Оно как бы возвращает деньгам их фидуциарную сущность, их способность символизировать доверие к государству, которое возможно без опоры на государственное принуждение.

Валютный контроль и контроль над такой статьей государственного платежного баланса, как «счет движения капитала», являются показателями того, что государство вмешивается в автономию денежной сферы. Чем меньшим спросом пользуется национальная валюта (чем меньше авторитет ее эмитента и верa в то, что последний способен обеспечить данные знаки стоимости материальными благами), тем жестче бывает контроль государства над статьями платежного баланса (счетом текущих операций, т. е. валютный контроль, и счетом движения капитала). Если уровень контроля государства над статьями платежного баланса высок, это означает, что авторитет эмитента стремится к нулю, т. е. можно констатировать тот самый случай «умирающего государства», обязательства которого ничего не стоят. Однако если падающий авторитет эмитента обесценивающейся национальной валюты сможет опереться на государственное принуждение в форме контроля государства над статьями платежного баланса, валюта такого государства еще сможет какое-то время выполнять некоторые функции денег. Данное государственное принуждение выступает в форме валютного контроля (контроля над счетом текущих операций) и контроля над счетом движения капитала.

Зависимость между авторитетом государства без опоры на государственное принуждение и невмешательством государства в денежную сферу работает и в об-

ратную сторону. Действует не только закономерность «чем слабее валюта, тем сильнее контроль», но и обратная закономерность: «попытка контроля подрывает авторитет эмитента и доверие к его обязательствам (национальной валюте)». Уважающее себя государство опасается превысить свои полномочия в сфере денежного обращения из страха навредить своей валюте.

Это известная проблема, для решения которой в свое время фон Хайек и предложил свое новаторское решение [17]. На этом поприще (идей свободного банкинга, равно как и в качестве конструктивного оппонента фон Хайека) отметился еще один нобелевский лауреат — Милтон Фридман [15], эстафету у которого подхватил Джордж Селгин [22; 23; 21]. Разумеется, это далеко не полный перечень авторов.

Хрестоматийным (к вопросу о доверии к эмитенту валюты) является пример поведения Банка Англии во время Войны за независимость США. Банк Англии отказался арестовать счета главнокомандующего, как сейчас сказали бы, армии террористов Джорджа Вашингтона из опасения повредить обращению своих банкнот, воплощающих веру в слово эмитента. Он тогда не был центральным банком, поскольку еще не существовало такого понятия, однако он был одним из самых авторитетных эмитентов банкнот в стране, кредитором государства, и его банкноты фактически являлись национальной валютой. Арест счетов лидеров неугодных политических режимов, широко практикуемый современными наиболее авторитетными в мире эмитентами, говорит об очень большом запасе доверия, раз эмитент способен делать такое и не повредить себе. Однако этот запас исчерпаем, потому и появилась криптовалюта.

Рассмотрим в качестве примера эволюцию российского и украинского законодательства в сфере валютного контроля и контроля над счетом движения капитала. Можно видеть, что либерализация этих сфер совпала с периодом укрепления авторитета молодых государств у собственных граждан и за рубежом.

СССР осуществлял полный контроль над внутренним рынком валюты, реализуя практику множественности валютных курсов. Такая практика является препятствием для конвертируемости национальной валюты в соответствии со статьей VIII Договора о международном валютном фонде¹. Как государство СССР утратил легитимность, в противном случае данное государство существовало бы до сих пор.

Россия, едва возникнув, провозгласила полную либерализацию внутреннего рынка валюты. В 1992 г. официально введена внутренняя конвертируемость рубля. Государство, в качестве только что возникшего, обладает достаточно высоким уровнем легитимности, поскольку не будь широкие общественные слои заинтересованы в таком государстве, оно не возникло бы.

По точно такой же логике внутренняя конвертируемость гривны возникла одновременно с Украиной, хотя детальная нормативно-правовая база, реализующая эту внутреннюю конвертируемость, сформировалась несколько позже.

С внешней конвертируемостью валюты дело обстоит несколько сложнее.

Во всех странах с переходной экономикой существовало требование к экспортерам об обязательной продаже всей или части валютной выручки. То есть, на экспортеров внутренняя конвертируемость национальной валюты не распространялась. Эти страны очень хотели бы данное требование отменить, но не могли, не позволяла объективная слабость экономики. Валютный контроль объективно указывает на недостаток доверия со стороны общества, которым располагает государство, в силу слабости экономики государства. Понимая это, страны отменяют валютный контроль, как только могут это себе позволить.

¹ Articles of Agreement of the International Monetary Fund, VIII. 3. P. 23 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/adaa.pdf> (дата обращения: 23.06.2020).

Украина в 1998 г. ввела обязательную стопроцентную продажу валютной выручки¹. Россия в 1995 г. ввела обязательный процент продажи экспортной валютной выручки на уровне 20%, но в том же году и до кризиса 1998 г. была вынуждена поднять его до 100%, после 1998 г. процент снижался. В 2005 г. Украиной обязательная продажа экспортной валютной выручки была отменена². Россия сняла ограничения на капитальные финансовые операции (перешла на полную конвертируемость рубля), когда было решено сделать рубль средством для международных расчетов. У денег, имеющих международный авторитет, не должно быть ограничений на их обращение со стороны государства. С 1 июля 2006 г. досрочно по сравнению с тем, как это было зафиксировано в ее обязательствах, Россия полностью отменила все ограничения на счет текущих операций и счет движения капитала.

Украина ввела контроль над счетом движения капитала в феврале 2014 г. Это произошло за несколько недель до бегства из страны президента Виктора Януковича. И до сих пор от этого контроля Украина не может отказаться.

Недостаточная либерализация рынка — признак слабости финансовой системы государства. Валютный контроль вообще понижает курс валют за счет психологических факторов (понижения доверия к валюте). Как писал «отец евро» Р. Манделл, «отсутствие валютного контроля призвано укрепить престиж государственной финансовой системы и ее автономии от революций в области политики» [10, с. 228–229]. По его мнению, наличие валютного контроля подрывает кредитоспособность национального правительства.

Легализация криптовалюты — синоним ослабления валютного контроля и контроля над счетом движения капитала, поскольку криптовалюта представляет собой гавань, куда могут перетекать валюты и капиталы по определению без контроля со стороны государства [3; 4; 8; 14]. Если посмотреть, какие государства легализовали криптовалюту (таблица), то можно увидеть, что это те же самые государства, которые уверены в лояльности гражданского общества по отношению к ним. Это либо так называемые страны «золотого миллиарда» с сильнейшими в мире экономиками и старыми, устойчивыми традициями демократического правления, либо очень богатые страны, либо же страны с очень крупной экономикой, размер которой сам по себе является козырем в области доверия (Бразилия, Индия).

Наиболее неприязненно к идее легализации криптовалют относятся государства, легитимность власти которых вызывает сомнения (см. таблицу).

Отдельную группу стран составляют те, где криптовалюта легализована, но лишь потому, что эти страны, опасаясь стать изгоями в мировом сообществе, имеют в виду создать национальную (государственную) криптовалюту либо уже создали. Это Россия, Украина, Беларусь, Конго, Абхазия, Куба, Иран, Ирак, Ливия, Венесуэла, Зимбабве. Если говорить о России, то речь идет скорее о потенциале создания альтернативной мировой валютной системы с собственным доминированием, а не доминированием США. К этой группе стран можно отнести и Китай: он создал государственную криптовалюту, несмотря на то, что негосударственная криптовалюта (эмитированная частными лицами) в Китае легализована наполовину — она не объявлена ни законной, ни незаконной.

¹ Постановление Правления Национального банка Украины «О введении обязательной продажи поступлений в иностранной валюте в пользу резидентов-юридических лиц» от 04.09.1998 г. № 349 // Бизнес. 1998. № 10. С. 16.

² Постановление Правления Национального банка Украины «Об отмене обязательной продажи выручки в иностранной валюте в пользу резидентов» № 101 от 31.03.2005 // Инфодиск «Законодательство Украины». 7 июля 2008 г.

Отношение различных стран к криптовалюте
Table. Attitude of various countries to cryptocurrency

Страны, сделавшие криптовалюту законной	Страны, объявившие криптовалюту вне закона	Страны, воздержавшиеся от объявления криптовалюты и законной, и незаконной, в которых она функционирует по принципу «что не запрещено, то разрешено», либо сделавшие криптовалюту законной, но с ограничениями
США	Афганистан	Чили
Все страны зоны евро	Алжир	Китай
Великобритания	Бангладеш	Колумбия
Швейцария	Боливия	Египет
Япония	Пакистан	Казахстан
Австралия	Саудовская Аравия	Косово
Канада	Вьетнам	Киргизия
Бразилия		Тунис
Израиль		ОАЭ
Кувейт		
Новая Зеландия		
Сингапур		
Республика Корея		
Таиланд		

Примечание: [Электронный ресурс]. URL: <https://coin.dance/poli> (дата обращения: 25.06.2020).

Создание национальных государственных криптовалют как сигнал недоверия государства самому себе

Появление национальной криптовалюты доказывает, что само государство не верит собственным обязательствам, не верит, что его банкноты пользуются авторитетом хотя бы у кого-нибудь. К данной идее также обращаются государства-изгои на международной арене. Или государства, обладающие обеими характеристиками: лишившиеся доверия у собственных граждан и у международного сообщества.

Криптовалюта представляет собой «safehaven» — спасительное убежище от централизации, от произвола центробанков и государственного контроля. Государственная криптовалюта также является способом бегства от надгосударственной центральной власти — власти мирового сообщества.

Наиболее ярким примером является создание государственной криптовалюты Венесуэлы. Президент Николас Мадуро инициировал создание криптовалюты Венесуэлы «EIPetro» в декабре 2017 г. «EIPetro» обеспечена нефтью и минеральными ресурсами, что также противоречит концепции криптовалюты как антитоварных денег (государственная криптовалюта противоречит концепции криптовалюты как антигосударственных денег). Государственные банкноты Венесуэлы превратились в мусор, как это и полагается деньгам фидуциарной природы, эмитируемым уни-

рающим государством, доверие к которому стремится к нулю (годовая инфляция в Венесуэле на март 2020 г. составила 3276%)¹. Предполагалось, что национальная криптовалюта возьмет на себя функции денег, поскольку традиционные деньги лишились своих функций. Другими словами, государство не доверяет больше самому себе.

Кроме попытки создания альтернативы собственным обязательствам, национальная криптовалюта выполняет еще функцию бегства от централизованной власти международного сообщества. В условиях экономических санкций Венесуэла не может привлечь иностранные инвестиции в национальную экономику. Однако иностранные инвесторы могут обойти санкции через покупку национальной криптовалюты, воспользовавшись анонимностью покупателей любой криптовалюты.

Схожая ситуация наблюдается в Зимбабве. Экономика Зимбабве страдает от санкций, инфляция составляет на март 2020 г. в годовом выражении 540,16%². Зимбабве имеет государственную криптовалюту «Zimbocash (ZASCH)», призванную зафиксировать количество денег в обращении, обеспечив тем самым твердые деньги, и привлечь иностранные инвестиции в обход санкций.

Логично, что Россия как страна, экономика которой страдает от санкций, заинтересована в том, чтобы создать государственную криптовалюту [1; 11]. Более того, государственная национальная криптовалюта России способна претендовать на статус средства международных расчетов. В этом случае, как уже было отмечено выше, положение изгоя в международном сообществе может иметь своим последствием проявление силы, а не слабости, поскольку изгой способен создать альтернативную мировую валютную систему с собственным доминированием. ЦБРФ было принято решение о разработке и внедрении собственной валюты под названием «крипторубль», поскольку в планы страны входит создание мировой криптовалюты, которая применялась бы для расчетов внутри стран ЕАЭС или БРИКС. Президентом Путиным была поставлена задача формирования единого платежного пространства государств-членов Евразийского экономического союза с применением новых финансовых технологий, в том числе технологий распределенных ресурсов³. Страны БРИКС заинтересованы в постепенном уходе от долларовой зависимости, переводе торговли между собой на национальную криптовалюту и исключении из обращения доллара США. Криптовалюта выступает как альтернатива фидуциарной мировой валюте — доллару, в этом случае появление такой криптовалюты может послужить мерой недоверия США.

Выводы

В ожидании появления статистики, позволяющей создать тонкий инструмент измерения доверия, можно использовать два других, менее точных — легализацию криптовалюты в качестве индикатора доверия государства к тому, что общество к нему лояльно, и создание государственной криптовалюты как индикатора недоверия государства к собственной легитимности. Измерение доверия не только общества к государству, но и государства к обществу позволит давать социологическую оценку институциональным явлениям и разрабатывать технологии управления социальными процессами.

¹[Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7954659> (дата обращения: 26.06.2020).

²[Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/2886087.html> (дата обращения: 26.06.2020).

³Перечень поручений по итогам совещания по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере (Пр-2132, 10.10.2017) <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/55899> (дата обращения: 05.11.2017).

Литература

1. Бабкин А. В., Буркальцева Д. Д., Гук О. А., Тюлин А. С. Анализ развития и регулирования криптовалют: зарубежный и российский опыт // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2017. Т. 8. № 4. С. 554–565.
2. Бабкин А. В., Буркальцева Д. Д., Пшеничников В. В., Тюлин А. С. Криптовалюта и блокчейн-технология в цифровой экономике: генезис развития // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2017. Т. 10. № 5. С. 9–22.
3. Бердышев А. В. Будущее рынка криптовалют // Вестник университета (Государственный университет управления). 2018. № 12. С. 119–123.
4. Бутенко Е. Д., Исахаев Н. Р. Электронные деньги и криптовалюты: противоречия и ловушки // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2018. Т. 14. № 6. С. 1092–1108.
5. Генкин А. С., Михеев А. А. Блокчейн: как это работает и что ждет нас завтра. М. : Альпина Паблишер, 2018.
6. Годин В. В., Терехова А. Е. Блокчейн: философия, технология, приложения и риски // Вестник университета (Государственный университет управления). 2019. № 9. С. 54–61.
7. Гроссман А. О., Петров А. В. Криптовалюта как социальное явление // Общество. Среда. Развитие. 2017. № 4. С. 62–66.
8. Кочетков А. В. Инновационные свойства, позитивные и негативные эффекты оборота криптовалют для экономики // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. № 9. С. 2033–2041.
9. Крылов Г. О., Лисицын А. Ю., Поляков Л. И. Сравнительный анализ волатильности криптовалют и фиатных денег // Финансы: теория и практика. 2018. № 22 (2). С. 66–89.
10. Манделл Р. А. Евро и стабильность мировой валютной системы / М. К. Бункина, А. М. Семенов. Рубль в валютном пространстве Европы. М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. С. 217–267.
11. Махалина О. М., Махалин В. Н. Перспективы создания национальных и наднациональных криптовалют в странах БРИКС // Управление. 2019. № 2. С. 116–123.
12. Тапскотт Д., Тапскотт А. Блокчейн-революция. Как технология, стоящая за биткойном, меняет деньги, бизнес и мир. М. : Эксмо, 2017.
13. Хватов К. Ю. Ключевая концепция и терминология криптовалют и их сравнение с фидуциарными валютами [Электронный ресурс] // ИТпортал. 2018. № 1 (17). URL: <http://itportal.ru/science/economy/klyuchevaya-kontseptsiya-i-terminol/>
14. Щеголева Н. Г., Мальсагова Р. Г. Криптовалюта как вектор диджитализации мировой валютной системы: риски и тренды // Государственное управление. Электронный ФГУ МГУ. 2019. № 74. С. 273–296.
15. Friedman M., Schwartz A. J. Has Government Any Role in Money? // Journal of Monetary Economics. 1986. Vol. 17. Iss. 1. P. 37–62.
16. Gaurav S. The Market for Cryptocurrencies. An Ode to F. A. Hayek // Economic and political weekly. Vol. 54. N 2. 12 Jan. 2019. P. 12–15.
17. Hayek F. A. Denationalization of Money: The Argument Refined. An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies. Hobart Paper (Special) 70. London : Institute of Economic Affairs, 1978.
18. Hoppe H., Hülsmann J. G., Block W. Against Fiduciary Media // Quarterly Journal of Austrian Economics. 1998. Volume 1. N 1. P. 19–50.
19. Polleit T. Hayek's "Denationalization of Money" — a Praxeological Reassessment // Journal of Prices & Markets. November 17. 2016. P. 69–84.
20. Rogojanu A., Badea L. The issue of competing currencies. Case study — Bitcoin // Theoretical and Applied Economics. Vol. XXI (2014). N 1 (590). P. 103–114.
21. Selgin G. A. Central Banks as Sources of Financial Instability // Independent Review. 2010. Vol. 14. N 4. P. 485–496.
22. Selgin G. A. Free Banking and Monetary Control // Economic Journal. 1994. Vol. 104. N 427. P. 1449–1459.
23. Selgin G. A. Milton Friedman and the Case against Currency Monopoly // Cato Journal. 2008. Vol. 28. N 2. P. 287–301.
24. Selgin G. A., White L. H. In Defense of Fiduciary Media — or, We are Not Devo(lutionists), We are Misesians! // Review of Austrian Economics. 1996. Vol. 9. N 2. P. 83–107.
25. Tofall von N. F. Währungsverfassungsfragen sind Freiheitsfragen: Mit Kryptowährungen zu einer marktwirtschaftlichen Geldordnung? Köln: Flossbach von Storch Research Institute. 2018. P. 4.

Об авторах:

Антончева Ольга Алексеевна, доцент кафедры социальных технологий Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; antoncheva-oa@ganepa.ru

Апанасенко Татьяна Евгеньевна, независимый исследователь, кандидат политических наук (Санкт-Петербург, Российская Федерация); apanassenko2008@mail.ru

References

- Babkin A. V., Burkaltseva D. D., Guk O. A., Tyulin A. S. Analysis of Development and Regulation of Crypto-currency: Foreign and Russian Experience // MIR (Modernisation. Innovation. Research) [MIR (Modernizatsia. Innovatsii. Razvitiye)]. 2017. N 8(4). P. 554–565. (In rus)
- Babkin A. V., Burkal'tseva D. D., Pshenichnikov V. V., Tyulin A. S. Cryptocurrency and blockchain technology in the digital economy: the genesis of development // Scientific and Technical Statements of St. Petersburg State Polytechnic University. Economic sciences [Nauchno-tekhnicheskiiye vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ekonomicheskiye nauki]. 2017. N 10(5). P. 922. (In rus)
- Berdyshev A. V. The future of the cryptocurrency market // University's bulletin (State University of management) [Vestnik universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)]. 2018. N 12. P. 119–123. (In rus)
- Butenko E. D., Isakhaev N. R. Electronic money and cryptocurrencies: contradictions and traps // National Interests: Priority and Security [Natsional'nyye interesy: priority i bezopasnost]. 2018. N 14(6). P. 1092–1108. (In rus)
- Genkin A. S., Mikheev A. A. Blockchain: how it works and what awaits us tomorrow. M. : «Alpina Publisher», 2018. (In rus)
- Godin V. V., Terekhova A. E. Blockchain: philosophy, technology, applications and risks // University's bulletin (State University of management) [Vestnik universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)]. 2019. № 9. P. 54–61. (In rus)
- Grossman A. O., Petrov A. V. Cryptocurrencies as a social phenomenon // Society. Environment. Development. [Obshchestvo. Sreda. Razvitiye]. 2017. N 4. P. 62–66. (In rus)
- Kochetkov A. V. Innovative properties, positive and negative effects of cryptocurrency turnover for the economy // Finance and Credit [Finansy i kredit]. 2018. N 24 (9). P. 2033–2041. (In rus)
- Krylov G. O., Lisitsyn A. Y., Polyakov L. I. Comparative analysis of volatility of cryptocurrencies and fiat money // Finance: Theory and Practice [Finansy: teoriyaipraktika]. 2018. N 22 (2). P. 66–89. (In rus)
- Mandell R. A. Euro and stability of the world monetary system / Bunkina M. K., Semenov A. M. Ruble in the currency space of Europe. M. : Olimp-Biznes, 2004. P. 217–267. (In rus)
- Makhalina O. M., Makhalin V. N. Prospects for the creation of national and supranational cryptocurrencies in the BRICS countries // Management [Upravleniye]. 2019. N 2. P. 116–123. (In rus)
- Tapskott D., Tapskott A. Blockchain Revolution. How the technology behind bitcoin is changing money, business, and the world. M. : Eksmo, 2017. (In rus)
- Khvatov K. Y. Key concept and terminology of cryptocurrencies and their comparison with fiduciary currencies // ITportal. 2018. N 1 (17). URL: <http://itportal.ru/science/economy/klyuchevaya-kontseptsiya-i-terminol/> (In rus)
- Shchegoleva N. G., Malsagova R. G. Cryptocurrencies as a vector of digitalization of the world monetary system: risks and trends // State Management. [Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy FGU MGU]. 2019. N 74. P. 273–296. (In rus)
- Friedman M., Schwartz A. J. Has Government Any Role in Money? // Journal of Monetary Economics. 1986. Vol. 17. Is. 1. P. 37–62.
- Gaurav S. The Market for Cryptocurrencies. An Ode to F.A. Hayek // Economic and political weekly. Vol. 54. N 2. 12 Jan. 2019. P. 12–15.
- Hayek F. A. Denationalization of Money: The Argument Refined. An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies. Hobart Paper (Special) 70. London : Institute of Economic Affairs, 1978.
- Hoppe H., Hülsmann J. G., Block W. Against Fiduciary Media // Quarterly Journal of Austrian Economics. 1998. Vol. 1. N 1. P. 19–50.
- Polleit T. Hayek's "Denationalization of Money" — a Praxeological Reassessment // Journal of Prices & Markets. November 17. 2016. P. 69–84.

20. Rogojanu A., Badea L. The issue of competing currencies. Case study — Bitcoin // Theoretical and Applied Economics. Vol. XXI (2014). N 1 (590). P. 103–114.
21. Selgin G.A. Central Banks as Sources of Financial Instability // Independent Review. 2010. Vol. 14. N 4. P. 485–496.
22. Selgin G.A. Free Banking and Monetary Control // Economic Journal. 1994. Vol. 104. N 427. P. 1449–1459.
23. Selgin G.A. Milton Friedman and the Case against Currency Monopoly // Cato Journal. 2008. Vol. 28. N 2. P. 287–301.
24. Selgin G.A., White L. H. In Defense of Fiduciary Media — or, We are Not Devo (lutionists), We are Misesians! // Review of Austrian Economics. 1996. Vol. 9. N 2. P. 83–107.
25. Tofall von N.F. Währungsverfassungsfragen sind Freiheitsfragen: Mit Kryptowährungen zu einer marktwirtschaftlichen Geldordnung? Köln: Flossbach von Storch Research Institute. 2018. (In German)

About the authors:

Olga A. Antoncheva, Associate Professor the Chair of Social Technologies of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Science; antoncheva-oa@ranepa.ru

Tatiana E. Apanasenko, Independent researcher (Saint-Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Science; apanasenko2008@mail.ru

Разработка образовательно-просветительского инструментария в России для накопления знаний о технологиях секвестрации*

Васильев Ю. Н.*, Цветкова А. Ю.

Санкт-Петербургский горный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *yur_vas1@mail.ru

РЕФЕРАТ

Новейшие технологии для смягчения последствий изменения климата — это улавливание и хранение углерода (CCS). Некоторые страны разрабатывают CCS-проекты, и в настоящее время они находятся на разных этапах развертывания. Несмотря на подписание международных соглашений по смягчению последствий изменения климата, Россия не обеспечивает развитие CCS-технологий и их внедрение. Учитывая долгосрочное развитие таких технологий, основной целью является повышение осведомленности общественности об улавливании, хранении и использовании углерода.

В настоящее время проблема формирования общественной осведомленности о CCS-технологиях приобрела огромный импульс в Российской Федерации. Высокий уровень информированности и одобрения таких проектов будет стимулировать развертывание CCS-проектов в Российской Федерации.

Целью данной статьи является исследование уровня осведомленности российского общества относительно CCS-технологий, а также разработка многоуровневой комплексной системы мероприятий, обеспечивающих повышение такой осведомленности в ближайшее время.

Для достижения цели были использованы такие методы, как исследование вторичных и первичных источников информации по данной теме. Кроме анализа информации, представленной в научных изданиях по исследуемой тематике, были проведены как вторичные (контент-анализ материалов печатных СМИ, видеохостингов, социальных сетей), так и первичные исследования (опрос в личной форме, эксперимент).

В качестве важнейших результатов можно выделить полученную структуру популярности источников экологической информации среди студентов двух вузов Санкт-Петербурга. Кроме того, доказано, что в настоящее время в Российской Федерации недостаточно внимания уделяется популяризации технологий секвестрации углекислого газа, проведен анализ распространения информации о CCS-технологиях в социальных сетях, школьных учебниках, газетах, видеохостингах. Представлен контент-анализ существующих социальных групп и видеоматериалов в социальных сетях. Даны рекомендации по разработке системы мероприятий по повышению осведомленности российской общественности о CCS-технологиях. Предлагается многоуровневая система образовательно-просветительских мероприятий для накопления знаний о технологиях секвестрации CO₂.

Ключевые слова: захоронение углерода, общественное отношение, общественная осведомленность, секвестрация, углекислый газ, CCS-технологии

Для цитирования: Васильев Ю. Н., Цветкова А. Ю. Разработка образовательно-просветительского инструментария в России для накопления знаний о технологиях секвестрации // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 140–153.

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 18-18-00210 «Разработка методологии оценки общественной эффективности проектов секвестрации углекислого газа»).

Development of Educational Tools in Russia to Accumulate Knowledge about Sequestration Technologies

Yurii N. Vasilev*, Anna Yu. Tsvetkova

Saint-Petersburg Mining University, St. Petersburg, Russian Federation; *yur_vas1@mail.ru

ABSTRACT

The latest technologies for climate change mitigation are carbon capture and storage (CCS). Some countries are developing CCS projects, and they are currently at different stages of deployment. Despite the signing of international agreements on climate change mitigation, Russia does not ensure the development of CCS technologies and their implementation. Given the long-term development of such technologies, its main goal is to raise public awareness of carbon capture, storage and use.

Currently, the problem of creating public awareness about CCS technologies has gained a huge momentum in the Russian Federation. A high level of awareness and approval of such projects will encourage the deployment of CCS projects in the Russian Federation.

The purpose of this article is to study the level of awareness of the Russian society regarding CCS technologies, as well as to develop a multi-level complex system of measures to ensure that such awareness is raised in the near future.

To achieve this goal, we used such methods as research of secondary and primary sources of information on this topic. In addition to analyzing the information of scientific publications on the subject under study, both secondary (content analysis of printed media materials, video hosting, social networks) and primary research (personal survey, experiment) were conducted.

As the most important results, we can highlight the obtained structure of popularity of environmental information sources among students of two universities in Saint Petersburg. In addition, it has been proved that currently in the Russian Federation, insufficient attention is paid to the popularization of carbon sequestration technologies. The analysis of the dissemination of information about CCS technologies in social networks, school textbooks, Newspapers, and video hosting services was carried out. Content analysis of existing social groups and videos in social networks is presented.

Keywords: carbon storage, public attitude, public awareness, sequestration, carbon dioxide, CCS technologies

For citing: Vasilev Yu. N., Tsvetkova A. Yu. Development of Educational Tools in Russia to Accumulate Knowledge about Sequestration Technologies // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 140–153.

Введение

На сегодняшний день главной задачей в области сохранения климата является сокращение выбросов парниковых газов при сохранении темпов роста уровня жизни, промышленности и экономики в целом. Основными способами сокращения объемов парниковых газов в настоящее время являются [8]: снижение энергопотребления и повышение энергоэффективности технологий; переход с традиционной энергетики на альтернативную; замена видов топлива в энергетике (переход с угля на газ); захват и захоронение углекислого газа (CCS-технологии).

Актуальность использования CCS-технологий подтверждается результатами 23-й Конференции ООН по изменению климата (6–17 ноября 2017 г.), по итогам проведения которой был сделан вывод о необходимости двукратного снижения объемов выбросов CO₂ в атмосферу каждые 10 лет. По прогнозам, вклад CCS-технологий в снижение накопления CO₂ в мировом масштабе к 2050 г. должен составлять не менее 13%. На сегодняшний день более чем в 30-ти странах мира, на 6-ти континентах реализуется или планируется к реализации около трехсот

проектов улавливания и хранения CO₂ [8]. В Российской Федерации проекты секвестрации CO₂ на сегодняшний день отсутствуют даже на стадии планирования.

В предыдущих исследованиях, при определении факторов, позитивно и негативно влияющих на развитие технологий захвата и захоронения углекислого газа (CCS-технологий) в РФ, был выделен один из важных факторов — низкий уровень осведомленности российского общества о данных технологиях. Напротив, за рубежом в последние годы все больше внимания уделяется исследованию отношения общества к реализации проектов захвата и хранения CO₂ [7; 8]. В ряде как развитых, так и развивающихся стран (Австралия, Индия, Индонезия, США, Япония) проводятся исследования по проблемам построения системы коммуникаций для формирования общественного мнения относительно использования CCS-технологий [15; 18; 21; 22; 23; 24]. Существуют исследования относительно воздействия на аудиторию газет [14; 16], видеороликов [25], социальных сетей [19], иных медиа [17], а также сравнение онлайн- и офлайн-коммуникаций относительно CCS-технологий [20].

Ключевым моментом построения системы коммуникаций является определение ключевых стейкхолдеров, способных оказывать как позитивное, так и негативное влияние на данную деятельность. Исследователями вопросов, связанных с информированием основных стейкхолдеров относительно CCS-проектов, разработана структура коммуникаций в зависимости от уровня стейкхолдера. Для различных стейкхолдеров рекомендуются различные виды коммуникаций [3; 10; 11; 17].

Необходимо констатировать, что в РФ отношение общества к глобальному потеплению не сформировано, несмотря на видимые признаки данного явления (повышение средней температуры зимнего сезона в Арктической зоне России более чем на 3 градуса, уменьшение снежного и ледяного покрова, риск затопления прибрежных районов и т. п.). Однако следует отметить наличие в РФ научных трудов в данной сфере. Так, А. Е. Череповицыным разработана типология инструментов стимулирования для продвижения технологий захвата и захоронения углекислого газа, включающая, в частности, ряд общественных мероприятий. В числе мероприятий можно выделить следующие: популяризация в обществе природоохранных технологий; передача знаний в данной сфере будущим поколениям для контроля и предотвращения возможных негативных последствий [4; 12]. Е. А. Телегиной и Д. О. Тыртышовой отмечается связь между общественно-политической поддержкой декарбонизации и долгосрочными перспективами использования природного газа на ключевых рынках сбыта [9].

Материалы и методы

Для выработки рекомендаций по формированию образовательно-просветительского инструментария в Российской Федерации была проанализирована степень популярности различных видов средств массовой информации (СМИ) среди населения РФ. Исследование осуществлялось в форме личного опроса студентов двух вузов Санкт-Петербурга — Санкт-Петербургского горного университета и Санкт-Петербургского государственного университета. Опрос проводился в период с 01.09.2020 по 01.10.2020. Опросный лист состоял из вопросов закрытого типа. Всего было опрошено более 200 студентов.

Кроме того, было проведено вторичное исследование газетных статей в Российской Федерации, опубликованных за 10 лет, с 01.01.2010 по 31.12.2019. В качестве информационной базы исследования были выбраны наиболее рейтинговые газеты Российской Федерации: «Аргументы и Факты», «Ведомости», «Газета.Ру», «Жизнь», «Известия», «Коммерсантъ», «Комсомольская правда», «Культура», «Метро», «Московский Комсомолец», «Моя семья», «Новая газета», «Российская Газета», «Совершен-

но секретно». Исследование проводилось путем поиска публикаций на официальных сайтах указанных газет по запросам «CO₂», «углекислый газ», «CCS». В расчет принимались все типы публикаций (статьи, анонсы, интервью, новости и т. п.).

При проведении исследования во внимание принимались публикации по вопросам снижения эмиссии CO₂, климатическим изменениям вследствие увеличения концентрации CO₂, технологиям снижения CO₂ и т. п. Не принимались во внимание публикации, посвященные выпуску новых моделей автомобилей со сниженной нормой выброса CO₂, электромобилей, необходимости раздельного сбора мусора, фармацевтике, сельскому хозяйству и т. п. Кроме того, в исследование не включались публикации, в которых информация о CO₂ приводилась для иллюстрации основной темы статьи.

Для решения задач статьи был также проведен анализ школьных учебников Российской Федерации на предмет обнаружения информации по экологической тематике, в частности, упоминаний о необходимости снижения концентрации парниковых газов и о технологиях, позволяющих это осуществлять.

Также были исследованы материалы видеохостинга YouTube по запросу «Carbon capture and storage» для выявления видеоматериалов на данную тему. Проведено исследование сообществ Социальной сети ВКонтакте как одной из самых популярных социальных сетей в Российской Федерации.

Для наиболее полного достижения цели данной статьи нами проведен эксперимент, заключающийся во включении в образовательный процесс студентов Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций СПбГУ в рамках дисциплины «Английский язык» заданий по созданию постеров и кратких комиксов на экологические темы.

Результаты

Согласно исследованиям потребления гражданами России различных медиаканалов [5], ключевым источником информации для граждан старше 18 лет являются новостные, аналитические и официальные сайты в сети интернет. Кроме данного источника, популярным среди граждан большинства возрастных категорий является телевидение. При этом необходимо отметить, что с увеличением возраста респондентов значимость телевидения увеличивается. На третьем месте по популярности — социальные сети и блоги, однако с увеличением возраста значимость данных источников снижается.

Число ежедневных радиослушателей в РФ составляет 25% респондентов, и такая же доля слушает радио один или несколько раз в неделю. Существует тенденция вытеснения телевидения и радио интернет-сайтами и социальными сетями, проявляющаяся в настоящее время среди самой молодой аудитории. Наиболее высокая доля пользователей глобальной сети — школьники и студенты (60%). Около 45% граждан РФ от 25 до 39 лет и 25% граждан от 45 до 54 лет ежедневно пользуются ресурсами интернет [5].

Популярность печатных СМИ неоднозначно оценивается различными исследователями. Так, по данным компании «Делойт» [5], печатные СМИ по популярности стоят на последнем месте среди прочих источников новостей. Однако по данным опроса, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ)¹, более 70% россиян предпочитают читать газеты и журналы в печатном виде.

Мы считаем, что такая вариация результатов может быть обусловлена различными долями возрастных категорий в выборках. Респонденты в возрасте до 25 лет

¹ ВЦИОМ: большинство россиян предпочитают читать газеты и журналы в бумажном виде [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/1691624> (дата обращения: 22.06.2020).

не воспринимают печатные газеты и журналы как источник информации, а получают информацию в основном из сети интернет. Для людей других возрастных категорий печатные СМИ имеют большее значение.

Проведенное исследование степени популярности информационных источников среди студентов двух вузов Санкт-Петербурга — Санкт-Петербургского горного университета и Санкт-Петербургского государственного университета [1] — показало, что тремя наиболее популярными источниками являются: интернет-источники (86%), информация, получаемая на занятиях по различным дисциплинам (73%) и телевидение (71%), а наименее популярными являются радио и газеты (13 и 8% соответственно). Стоит также отметить, что более 20% опрошенных продемонстрировали равнодушие к проблеме изменения климата.

Проведенный анализ публикаций в наиболее рейтинговых российских газетах показал, что за 10 лет в 14-ти российских газетах было опубликовано 525 статей по проблемам климата и снижения CO₂. Число публикаций характеризуется положительной динамикой. Однако CCS-технологиям посвящено всего 7 публикаций в пяти газетах, т. е. 1,3% от всего объема статей по проблемам климата и снижения концентрации CO₂ в атмосфере [2].

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о крайней актуальности формирования системы коммуникаций относительно проблемы изменения климата в целом, и развития CCS-технологий в частности. Однако организационный механизм формирования такой системы коммуникаций в настоящее время в России отсутствует. Для формирования системы коммуникаций относительно важности секвестрации CO₂ необходимо также учитывать результаты исследования популярности медиаресурсов среди граждан РФ. По результатам наших исследований, ключевыми интернет-ресурсами являются социальные сети, новостные порталы, фото- и видеохостинги. В табл. 1 показана популярность различных медиаресурсов в РФ.

Как известно, для повышения осведомленности населения о каком-то вопросе необходимо осуществлять последовательную, системную деятельность по информированию населения. При этом начинать необходимо с граждан дошкольного и школьного возраста. В настоящее время в рамках школьного образования проблемам экологии и парникового эффекта уделяется определенное внимание. Анализ школьных учебников Российской Федерации показал, что информирование школьников по данной проблеме является достаточно последовательным (табл. 2).

Данные табл. 2 показывают, что в ряде учебников по экологии с 6-го по 8-й классы отсутствует информация, связанная с парниковым эффектом и необходимостью снижения CO₂ в атмосфере. Однако также видно, что школьникам 10–11-х классов

Таблица 1

Популярность интернет-ресурсов среди возрастных групп, % [5]

Table 1. Popularity of Internet resources among age groups, %

Интернет-ресурс	Возраст, лет					
	16–24	25–34	35–44	45–54	55–64	от 65
ВКонтакте	91	86	66	60	52	44
YouTube	73	62	58	60	64	60
Одноклассники	17	31	49	48	56	56
Новостные порталы	13	24	33	38	37	51
Instagram	61	38	17	12	8	1
Facebook	8	15	23	27	35	34

Результаты контент-анализа школьных учебников РФ
Table 2. Results of content analysis of Russian school textbooks

Учебник	Класс	РАЗДЕЛ, тема	Краткое содержание
Плешаков А. А. Окружающий мир	1	КАК, ОТКУДА И КУДА Откуда в снежках грязь	Заводы, фабрики и автомобили загрязняют землю. Людям необходимо защитить землю от загрязнения
	2	ПРИРОДА Про воздух	На заводах должны работать установки, улавливающие вредные вещества
	3 (ч. 1)	ЭТА УДИВИТЕЛЬНАЯ ПРИРОДА Воздух и его охрана	Некоторые фабрики и заводы выбрасывают из своих труб ядовитые газы, сажу, пыль. Загрязнение воздуха опасно. На многих предприятиях есть установки, улавливающие ядовитые газы
	3 (ч. 2)	НАША БЕЗОПАСНОСТЬ Экологическая безопасность	Главное для общества — не допустить загрязнения среды, охранять воздух, воду, почву
Плешаков А. А., Крючкова Е. А. Окружающий мир	4	МИР ГЛАЗАМИ ЭКОЛОГА	Экологические проблемы в целом. Загрязнение мирового океана
Плешаков А. А., Сонин Н. И. Природоведение	5	КАК ЧЕЛОВЕК ИЗМЕНИЛ ЗЕМЛЮ Парниковый эффект	Приводятся данные о роли CO_2 в парниковом эффекте, о сжигании топлива и выделении CO_2
Алексеев С. В. Экология	9	ГЛОБАЛЬНАЯ ЭКОЛОГИЯ Проблема парникового эффекта	Материалы дискуссий о роли CO_2 в парниковом эффекте, о последствиях для Земли, необходимости крупных изменений в мировой энергетике
Основы экологии	10–11	ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ Современное состояние и охрана атмосферы	Общая информация о роли CO_2 в парниковом эффекте

дается информация, ранее им известная, повторяющая пройденное в 5 и 9-м классах. В этой связи, можно порекомендовать включить в учебник «Экология» 10–11-х классов информацию, которая освещала бы проблему более подробно. В частности, необходимо дать обзор технологий, которые способствуют уменьшению CO_2 в атмосфере, и уделить внимание технологиям захвата и захоронения CO_2 .

В процессе исследования материалов видеохостинга YouTube по запросу «Carbon capture and storage» нами были найдены более трехсот фильмов и роликов, по-

Результаты исследования сообществ в социальной сети ВКонтакте
 Table 3. Results of the study of communities in the social network VKontakte

Поисковый запрос	Найдено сообществ, шт.	Характеристика сообществ	Найдено видео, шт.
CO ₂	2	Квоты на выбросы CO ₂ ; экология в целом	1
Углерод	1	Фонд «Русский углерод». Цель — переход экономики РФ к инновационному низкоуглеродному развитию	2
Парниковые газы	1	Создано для открытого обсуждения проблем, связанных с парниковым эффектом и его изучением	Более 20
Утилизация CO ₂	0	—	2
Эмиссия CO ₂	0	—	2

священных как CCS-технологиям в целом, так и отдельным проектам. Все найденные фильмы и ролики произведены за рубежом и транслируются на иностранных языках, в основном на английском. Таким образом, для повышения осведомленности российского общества в сфере CCS-технологий с помощью международных видеохостингов необходимо порекомендовать осуществлять перевод указанных материалов на русский язык.

Социальная сеть ВКонтакте в настоящее время содержит недостаточный объем информации на темы, связанные со снижением концентрации CO₂ в атмосфере. Результаты исследования показывают наличие определенного потенциала для развития в данном направлении (табл. 3).

Поисковые запросы видео и сообществ по словосочетаниям «захват», «захоронение CO₂», «снижение CO₂», «эмиссия CO₂», «CCS-технологии» не дали результатов.

Обсуждение

Для решения задачи повышения осведомленности общества о CCS-технологиях на стадии дошкольного и школьного обучения в Российской Федерации можно предложить ряд мероприятий: проведение семинаров и коллоквиумов по темам, связанным с циркуляцией и необходимостью улавливания парниковых газов, в том числе двуокиси углерода; включение информации о парниковых газах, создаваемых ими экологических проблемах и способах их решения в различные издания для детей (книжки, энциклопедии); проведение экспериментов по исследованию проницаемости различных пород, а также по улавливанию CO₂ из газированных напитков на уроках по предметам «Окружающий мир» и «Химия».

Важным для воспитания в рамках дошкольного и школьного образования представляется организация публикации детских научно-популярных изданий на темы, связанные с глобальным потеплением, мерами по его предотвращению и т. п. В данном вопросе возможно порекомендовать использование зарубежного опыта, подтверждающего популярность детских изданий, освещающих вопросы изменений климата и необходимости снижения концентрации CO₂. Зачастую дети проявляют повышенное внимание к изданиям, написанным детьми, что подтверждает опыт Австралии (рис. 1).

В качестве мероприятий для повышения общественной осведомленности о CCS-технологиях можно порекомендовать опыт Японии, в которой в рамках деятельности по укреплению связей с общественностью демонстрационного CCS-проекта «Томакомаи» издана серия комиксов для детей и взрослых «CCS Cartoons to save our Earth». В Австралии разработана программа «Sustainable Futures — CarbonKids», целью которой является повышение осведомленности школьников о проектах захвата и захоронения CO_2 [15].

Учитывая особенности российского восприятия комиксов (комиксы не являются популярным инструментом передачи информации, воспринимаются как средство развлечения для молодежи [6]), необходимо рекомендовать издание серии комиксов на темы, связанные с опасностями глобального потепления и разработкой средств по снижению выбросов CO_2 в атмосферу. Данные комиксы должны быть направлены на детей дошкольного и школьного возраста, а также на студенческую аудиторию. В частности, можно предложить сюжет комиксов, центральной фигурой которых является отрицательный герой «Углерод», на костюме которого крупно изображен знак « CO_2 ». По сюжету героя захватывают и утилизируют, но в каждой серии он вырывается на свободу, чтобы совершить какое-то угрожающее жизни и экологии дело, последствия которого приходится устранять положительным героям-экологам, после чего Углерод вновь пойман и заперт в ловушке.

Комиксы с описанным сюжетом можно включать в детские и юношеские журналы как специализированной тематики («Квантик», «Лучик», «Юный натуралист», «Юный эрудит», «ГЕОленок» и т. п.), так и общего назначения («Мурзилка», «Читайка», «ПониМашка», «Ежик», «Трамвай», «Детская роман-газета», «Лунтик» и т. п.).

Как было упомянуто выше, нами был проведен эксперимент, заключающийся во включении в образовательный процесс студентов Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций СПбГУ в рамках дисциплины «Английский язык» заданий по созданию постеров и кратких комиксов на экологические темы.

Эксперимент показал, что многие студенты проявляют повышенный интерес к таким заданиям. Наиболее интересные из созданных в результате эксперимента постеров и комиксов приведены на рис. 2 и 3.

Таким образом, можно констатировать важность создания комиксов для повышения осведомленности школьников и студентов в сфере защиты экологии в целом и в сфере технологий секвестрации CO_2 , в частности.

Важно отметить, что повышенный интерес студентов-журналистов к экологическим проблемам в целом и к технологиям секвестрации CO_2 , в частности, дает основание констатировать наличие потенциала повышения осведомленности населения РФ. В недалеком будущем следует ожидать увеличения числа публикаций на интересующую нас тематику как в традиционных печатных, так и электронных СМИ.

Для более полного охвата аудитории дошкольного и школьного возраста можно рекомендовать также создание серии мультипликационных фильмов со сход-

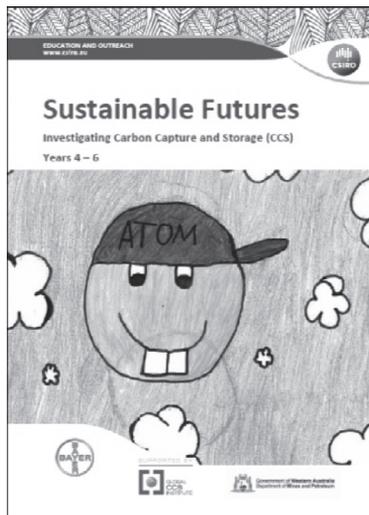


Рис. 1. Зарубежное издание по продвижению технологий секвестрации CO_2 [15]

Fig. 1. Foreign issue for the promotion of CO_2 sequestration technologies [15]

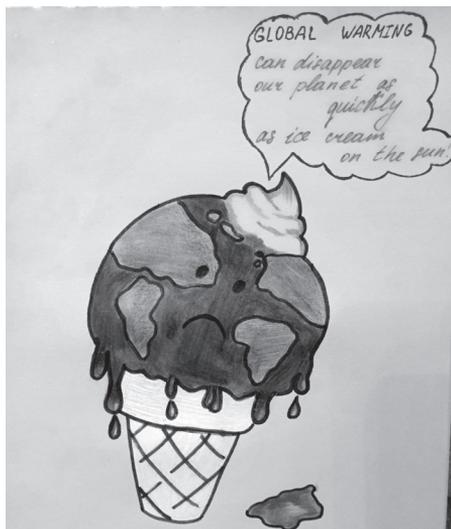


Рис. 2. Проекты постеров на экологические темы
Fig. 2. Poster projects on environmental issues

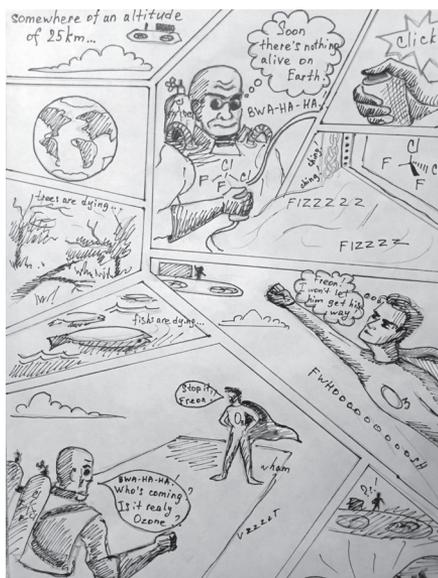


Рис. 3. Экологические комиксы, созданные студентами
Fig. 3. Environmental comics created by students

ным с комиксами сюжетом. Данные мультипликационные фильмы предлагается как включать в программы детских телеканалов, так и размещать в сети интернет. Необходимо создание отдельных серий популярных детских мультипликационных сериалов: «Фиксики», «Новаторы», «Барбоскины», «Бумажки», «Лунтик», «Маша и медведь», «Ми-ми-мишки», «Смешарики», «Три кота», «Монсики» и т. д. Можно

отметить определенную активность в данной сфере: наличие в мультсериале «Барбоскины» серии о необходимости раздельного сбора мусора.

Также необходимо использование положительного опыта компании «Colgate», разместившей в сети Интернет серию мультфильмов «Доктор Заяц и Легенда о Зубном королевстве», популяризирующих чистку зубов и профилактику кариеса среди детей дошкольного и младшего школьного возраста.

Для детей среднего и старшего школьного возраста, а также для студентов необходимо создание обучающих фильмов на темы «Углерод на Земле», «Углеродные проблемы», «Страшный углерод», «Ловим углерод». Данные фильмы необходимо демонстрировать в процессе обучения по школьным предметам «Окружающий мир», «Природоведение», «Основы экологии», «Экология», а также в процессе изучения в вузах учебных дисциплин «Экология», «Основы экологии», «Экология мегаполисов» и т. п.

Кроме того, данные фильмы необходимо разместить в сети Интернет на видеохостингах — таких как YouTube, а также в социальных сетях.

Помимо указанного выше, также рекомендуется изменение рабочих программ дисциплин высших учебных заведений. В рабочие программы по дисциплинам «Экология», «Экология мегаполисов», «Системы обеспечения экологической безопасности», «Утилизация отходов производства и потребления» необходимо включить темы лекционных и практических занятий, посвященные проблемам снижения выбросов парниковых газов, и в частности CO_2 . В технических вузах РФ по учебной дисциплине «Химия» возможно проведение практических занятий, посвященных химическим технологиям улавливания диоксида углерода. Кроме того, необходимо осуществлять просветительскую работу в процессе изучения ряда учебных дисциплин гуманитарного направления, экономических направлений подготовки и т. п. Так, в рамках дисциплины «Маркетинг» возможно краткое освещение CCS-технологий в теме «Сущность, функции, концепции маркетинга» — при подаче материала о социально-этической концепции, суть которой состоит в том числе в заботе об окружающей среде при наращивании темпов добычи, производства и продаж.

В дополнение к охвату дошкольной, школьной и студенческой аудитории, необходимо дать ряд рекомендаций по повышению осведомленности относительно CCS-технологий среди взрослой аудитории Российской Федерации.

На российских видеохостингах и в российских социальных сетях рекомендуется размещать короткометражные документальные фильмы для взрослого населения Российской Федерации на темы, связанные с устранением риска глобального потепления с помощью CCS-технологий. Ряд фильмов должны быть ознакомительного характера, освещать опасность выбросов CO_2 для изменения климата, показывать мировой опыт применения CCS-технологий. Также рекомендуется осуществить производство фильмов шокирующего, эпатажного характера для повышения запоминаемости и привлечения повышенного внимания к проблемам глобального потепления и изменения климата. В конце таких фильмов необходимо показать CCS-технологии как инструмент снижения опасности глобального потепления. Данные фильмы рекомендуются также к показу по телевидению.

Таким образом, для распространения информации о технологиях секвестрации CO_2 необходимо рекомендовать создание сообщества «Секвестрация CO_2 » для обсуждения вопросов снижения эмиссии диоксида углерода, зарубежного опыта в данной сфере, наличия и развития мировых проектов и т. п. Кроме того, необходимо размещение в ВКонтакте, а также других социальных сетях созданных фильмов и роликов, о необходимости которых указывалось выше.

Кроме перечисленных мер, следует активизировать деятельность государства по информированию общественности о необходимости снижения эмиссии CO_2 и технологиях секвестрации CO_2 .

Можно рекомендовать создание в регионах РФ интернет-порталов, посвященных деятельности субъекта по снижению эмиссии CO₂. Данный портал должен обеспечивать наглядное представление возможностей субъекта по снижению эмиссии CO₂. Возможно поэтапное внедрение такого рода порталов, подобно тому, как при реализации регионального инвестиционного стандарта в РФ с 2012 г. были созданы пилотные инвестиционные порталы в 11-ти регионах. В настоящее время наиболее перспективными регионами с точки зрения осуществления проектов секвестрации CO₂ являются [13]: Республика Башкортостан (г. Уфа, г. Стерлитамак, г. Салават, г. Кумертау); Республика Татарстан; Самарская область; Тюменский регион (Тюменская область, ХМАО, ЯНАО); Кузбасс (Кемеровская и Новосибирская области).

В перечисленных регионах необходимо рекомендовать в ближайшее время создание пилотных углеродных порталов на русском и английском языках. Необходимо констатировать сложность внедрения углеродных порталов по причине того, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствуют проекты секвестрации CO₂ даже на стадии планирования.

Заключение

Предложенные нами мероприятия могут стать основой формирования образовательно-просветительской системы для популяризации технологий секвестрации CO₂ в Российской Федерации (рис. 4). Реализация этих мероприятий по формированию системы коммуникаций относительно развития CCS-технологий требует определенных вложений. Основной объем таких инвестиций должен осуществляться государством. В то же время в регионах, наиболее подходящих для реализации проектов захвата и захоронения CO₂, возможно осуществление вложений энергетическими и горнодобывающими компаниями.

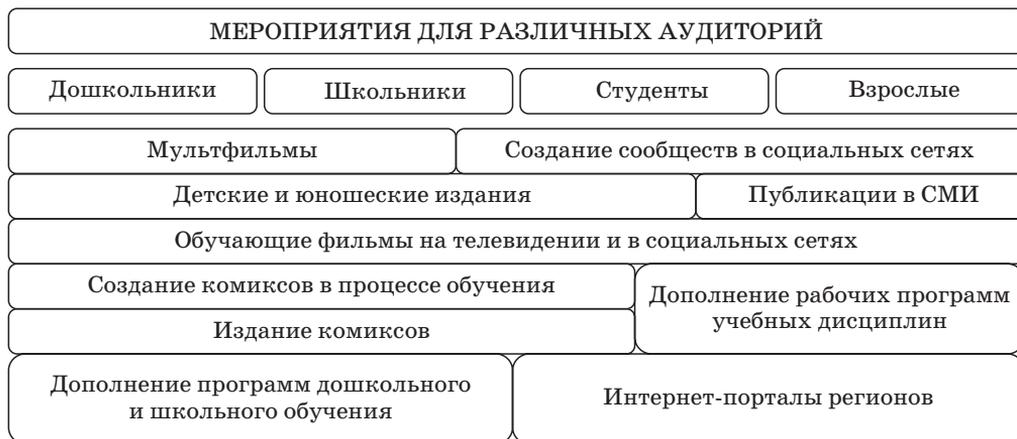


Рис. 4. Система образовательно-просветительских мероприятий для накопления знаний о технологиях секвестрации CO₂

Fig. 4. A system of educational and awareness-raising activities for the accumulation of knowledge about CO₂ sequestration technologies

Литература

1. Васильева П. А., Голубев В. Ю., Васильев Ю. Н. Исследование сформированности экологической культуры студентов ВУЗов Санкт-Петербурга // Актуальные проблемы гуманитарно-

- го знания в техническом ВУЗе: сборник научных трудов VII Международной научно-методической конференции. СПб. : Санкт-Петербургский горный университет, 2019. С. 322–325.
2. *Васильев Ю. Н., Цветкова А. Ю.* Исследование публикаций по CCS-технологиям в ведущих российских газетах // Российский экономический интернет-журнал. 2019. № 2. С. 1–10.
 3. *Евсеева О. О., Ильинова А. А., Череповицын А. Е.* Согласование интересов ключевых стейкхолдеров при реализации проектов секвестрации CO₂ // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. № 4 (60). С. 133–141.
 4. *Ключевые социально-экономические аспекты развития секвестрации углекислого газа: Монография / А. Е. Череповицын [и др.] / под ред. А. Е. Череповицына.* СПб. : ЛЕМА, 2019.
 5. *Медиапотребление в России–2018.* Исследовательский центр компании «Делойт» в СНГ. Москва, 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www2.deloitte.com/ru/ru.html> (дата обращения: 22.06.2020).
 6. *Невский Б., Серебрянский С.* Россия пока комиксовой страной не стала. Интервью с главным редактором «Азбуки» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mirf.ru> (дата обращения: 22.06.2020).
 7. *Ромашева Н. В., Каблан И. Б. К.* Зарубежный опыт нормативно-правового регулирования проектов улавливания и захоронения углекислого газа // Экономика и предпринимательство. 2019. № 9 (110). С. 864–868.
 8. *Ромашева Н. В., Крук М. Н., Череповицын А. Е.* Особенности мировых проектов секвестрации CO₂ // Российский экономический интернет-журнал. 2018. № 4. С. 97–105.
 9. *Телегина Е. А., Тыртышова Д. О.* Природный газ в условиях декарбонизации Европейского энергетического рынка: факторы ограничения и меры адаптации // Нефть, газ и бизнес. 2017. № 11. С. 38–43.
 10. *Цветков П. С.* Базовые принципы реализации общественно-ориентированной стратегии развития технологий CCS // Неделя науки СПбПУ: Материалы научной конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 19–24 ноября 2018 г. / СПб. : ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого». 2018. С. 236–239.
 11. *Чвилева Т. А., Ильинова А. А.* Особенности взаимодействия с заинтересованными лицами при реализации проектов секвестрации углекислого газа // Российский экономический интернет-журнал. 2018. № 4. С. 117–125.
 12. *Череповицын А. Е.* Экономико-социальные аспекты развития технологий захвата и захоронения CO₂ в нефтегазовом комплексе России // Записки Горного института. 2015. Т. 211. С. 125–130.
 13. *Череповицын А. Е., Васильев Ю. Н., Цветкова А. Ю.* Оценка перспектив внедрения технологий секвестрации CO₂ // РИСК: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция. 2018. № 2. С. 86–89.
 14. *Щербинина Е. А.* Экологическая проблематика в средствах массовой информации Челябинской области (на примере сетевого издания «Губерния — Южный Урал») // Медиасреда. 2017. № 12. С. 316–320.
 15. *Bloxsome B., Van Gent D., Stalker L., Ferguson B.* A collaborative approach to school community engagement with a local CCS project. 13th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT–13, 14–18 November 2016. Lausanne, Switzerland : Energy Procedia, 2017. N 114. P. 7295–7309.
 16. *Feldpausch-Parker A., Burnham M., Melnik M., Callaghan M. L. et al.* News Media Analysis of Carbon Capture and Storage and Biomass: Perceptions and Possibilities // Energies. 2015. N 8 (4). P. 3058–3074.
 17. *Ferguson B., Van Gent D.* A multi-level, multi-platform approach to communications on the South West Hub CCS project. 13th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT–13, 14–18 November 2016. Lausanne, Switzerland : Energy Procedia, 2017. N 114. P. 7260–7275.
 18. *Jones C. R., Gaede J., Ganovski S., Rowlands I. H.* Understanding lay-public perceptions of energy storage technologies: Results of a questionnaire conducted in the UK / 3rd Annual Conference in Energy Storage and Its Applications, 3rd CDT–ESA–AC, 11–12 September 2018, Sheffield, UK. Energy Procedia. 2018. N 151. P. 135–143.
 19. *Keane R.* Communication about Carbon Capture and Storage through social media / 14th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT–14, 21–25 October 2018. Melbourne, Australia. P. 5128–5140.
 20. *Mander S., Canningham R., Lever L., Gough K.* Comparing online and offline knowledge networks of Carbon Capture and Storage // 13th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT–13, 14–18 November 2016. Lausanne, Switzerland : Energy Procedia. 2017. N 114. P. 7326–7332.

21. *Mulyasari F., Nur Ahadi M., Harahap A. K., Lestari P. etc.* Preliminary Public engagement plan and typology of communication dynamics for CCS Gundih Pilot Project in Indonesia / 14th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT-14, 21–25 October 2018. Melbourne, Australia. P. 5116–5127.
22. *Sacuta N., Daly D., Botnen B., Worth K.* Communicating about the geological storage of carbon dioxide — comparing public outreach for CO2 EOR and saline storage projects. 13th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT-13 // *Energy Procedia*, 2017. N 114. P. 7245–7259.
23. *Saito A., Itayoka K., Akai M.* Those who care CCS — Results from Japanese Survey on Public Understanding of CCS / 14th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT-14, 21–25 October 2018. Melbourne, Australia. P. 5104–5115.
24. *Schäfer M.* From Public Understanding to Public Engagement An Empirical Assessment of Changes in Science Coverage // *Science Communication*. 2009. Vol. 30. P. 475–505.
25. *Vercelli S., Lombardi S., Modesti F., Tartarello M., Finoia M., De Angelis D., Bigi S., Ruggiero L., Pirrotta S.* Making the communication of CCS more “human”. 13th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies / GHGT-13, 14–18 November 2016. Lausanne, Switzerland : *Energy Procedia*, 2017. N 114. P. 7367–7378.

Об авторах:

Васильев Юрий Николаевич, доцент кафедры организации и управления Санкт-Петербургского горного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук, доцент; yur_vas1@mail.ru

Цветкова Анна Юрьевна, доцент кафедры организации и управления Санкт-Петербургского горного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук, доцент; Tsvetkova_AYu@pers.spmi.ru

References

1. Vasileva P.A., Golubev V.Yu., Vasilev Yu.N. Research of formation of ecological culture of students of higher education Institutions of Saint Petersburg // *Actual problems of humanitarian knowledge in a technical University [Aktual'nyye problemye gumanitarnogo znaniya v tekhnicheskoy VUZe]: collection of scientific papers of the VII International scientific and methodological conference*. St. Petersburg: Saint-Petersburg Mining University, 2019. P. 322–325. (In rus)
2. Vasilev Yu.N., Tsvetkova A.Yu. Review of CCS-technologies Coverage in the Russian High-Circulated Newspapers // *Russian economic online magazine [Rossiyskiy ekonomicheskiy internet-zhurnal]*. 2019. N 2. P. 1–10. (In rus)
3. Evseeva O.O., Ilinova A.A., Cherepovitsyn A.E. Harmonization of interests of key stakeholders in ccs projects // *The North and the market: shaping the economic order [Sever i rynek: formirovaniye ekonomicheskogo poryadka]*. 2018. N 4 (60). P. 133–141. (In rus)
4. Key socio-economic aspects of carbon sequestration development / Cherepovitsyn A.E. et al. / ed. A.E. Cherepovitsyn. SPb. : LEMA, 2019. (In rus)
5. Media consumption in Russia–2018. Research center of «Deloit» company in UIS. M., 2018 [Electronic resource]. URL: <https://www2.deloitte.com/ru/ru.html> (accessed: 04/30/2020). (In rus)
6. Nevsky B., Serebryansky S. Russia has not yet become a comics country. Interview with the editor-in-chief of Azbuka [Electronic resource]. URL: <http://www.mirf.ru> (accessed: 04/30/2020). (In rus)
7. Romasheva N.V., Kablan I.B.K. Foreign experience in regulatory regulation of carbon dioxide capture and disposal projects // *Economy and entrepreneurship [Ekonomika i predprinimatel'stvo]*. 2019. N 9 (110). P. 864–868. (In rus)
8. Romasheva N.V., Kruk M.N., Cherepovitsyn A.E. Features of global CO2 sequestration projects // *Russian economic online magazine [Rossiyskiy ekonomicheskiy internet-zhurnal]*. 2018. N 4. P. 97–105. (In rus)
9. Telegina E.A., Tyrtshova D.O. Natural gas in the context of decarbonisation of the European energy market: constraints and adaptation measures // *Oil, gas and business [Nef't', gaz i biznes]*. 2017. N11. P. 38–43. (In rus)
10. Tsvetkov P.S. Basic principles of implementing a public-oriented strategy for the development of CCS technologies // *Science week of SPbSPU [Nedelya nauki SPbPU]: Materials of the scientific conference with international participation*. St. Petersburg, 19–24 November 2018 / SPb. : Peter the Great Saint Petersburg Polytechnic University. 2018. P. 236–239. (In rus)

11. Chvileva T.A., Ilinova A.A. Features of interaction with stakeholders in the implementation of carbon sequestration projects // Russian economic online magazine [Rossiyskiy ekonomicheskii internet-zhurnal]. 2018. N 4. P. 117–125. (In rus)
12. Cherepovitsyn A.E. Economic and social aspects of the development of CO₂ capture and disposal technologies in the Russian oil and gas industry // Journal of Mining Institute [Zapiski Gornogo instituta]. 2015. Vol. 211. P. 125–130. (In rus)
13. Cherepovitsyn A.E., Vasilev Yu.N., Tsvetkova A.Yu. Assessment of prospects of implementing CO₂ sequestration technologies // RISK: Resources, Information, Procurement, Competition [RISK: Resursy, Informatsiya, Snabzheniye, Konkurentsia]. 2018. N 2. P. 86–89. (In rus)
14. Shcherbinina E.A. Environmental problems in the mass media of the Chelyabinsk region (on the example of the network publication «Province — southern Urals») // Mediasreda [Mediasreda]. 2017. N 12. P. 316–320. (In rus)
15. Bloxsome B., Van Gent D., Stalker L., Ferguson B. A collaborative approach to school community engagement with a local CCS project. 13th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT–13, 14–18 November 2016. Lausanne, Switzerland : Energy Procedia, 2017. N 114. P. 7295–7309.
16. Feldpausch-Parker A., Burnham M., Melnik M., Callaghan M.L. et al. News Media Analysis of Carbon Capture and Storage and Biomass: Perceptions and Possibilities // Energies. 2015. N 8 (4). P. 3058–3074.
17. Ferguson B., Van Gent D. A multi-level, multi-platform approach to communications on the South West Hub CCS project. 13th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT–13, 14–18 November 2016. Lausanne, Switzerland : Energy Procedia, 2017. N 114. P. 7260–7275.
18. Jones C.R., Gaede J., Ganovski S., Rowlands I.H. Understanding lay-public perceptions of energy storage technologies: Results of a questionnaire conducted in the UK / 3rd Annual Conference in Energy Storage and Its Applications, 3rd CDT–ESA–AC, 11–12 September 2018, Sheffield, UK. Energy Procedia. 2018. N 151. P. 135–143.
19. Keane R. Communication about Carbon Capture and Storage through social media / 14th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT–14, 21–25 October 2018. Melbourne, Australia. P. 5128–5140.
20. Mander S., Canningham R., Lever L., Gough K. Comparing online and offline knowledge networks of Carbon Capture and Storage // 13th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT–13, 14–18 November 2016. Lausanne, Switzerland : Energy Procedia. 2017. N 114. P. 7326–7332.
21. Mulyasari F., Nur Ahadi M., Harahap A.K., Lestari P. etc. Preliminary Public engagement plan and typology of communication dynamics for CCS Gundih Pilot Project in Indonesia / 14th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT–14, 21–25 October 2018. Melbourne, Australia. P. 5116–5127.
22. Sacuta N., Daly D., Botnen B., Worth K. Communicating about the geological storage of carbon dioxide — comparing public outreach for CO₂ EOR and saline storage projects. 13th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT–13 // Energy Procedia, 2017. N114. P. 7245–7259.
23. Saito A., Itayoka K., Akai M. Those who care CCS — Results from Japanese Survey on Public Understanding of CCS / 14th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies, GHGT–14, 21–25 October 2018. Melbourne, Australia. P. 5104–5115.
24. Schäfer M. From Public Understanding to Public Engagement An Empirical Assessment of Changes in Science Coverage // Science Communication. 2009. Vol. 30. P. 475–505.
25. Vercelli S., Lombardi S., Modesti F., Tartarello M., Finoia M., De Angelis D., Bigi S., Ruggiero L., Pirrotta S. Making the communication of CCS more “human”. 13th International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies / GHGT–13, 14–18 November 2016. Lausanne, Switzerland : Energy Procedia, 2017. N 114. P. 7367–7378.

About the authors:

Yurii N. Vasilev, Associate Professor of Department of Organization and Management of Saint-Petersburg Mining University (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics, Associate Professor; yur_vas1@mail.ru

Anna Yu. Tsvetkova, Associate Professor of Department of Organization and Management of Saint-Petersburg Mining University (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics, Associate Professor; Tsvetkova_AYu@pers.spmi.ru

О развитии государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Дзгоева Д. Т. *, Савельчев Л. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; dzgoeva.dt@gmail.com

РЕФЕРАТ

Цель. Исследование особенностей государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства с целью рекомендаций по совершенствованию механизмов государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Результаты. На основе теоретической базы с применением общенаучных методов исследования раскрыта сущность государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) как особого вида отношений между публичным и частным секторами; рассмотрена практика применения механизмов государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства на примере объекта «Система централизованного водоснабжения «Ладожский водовод Всеволожского муниципального района Ленинградской области». Выявлены проблемы и предложены рекомендации по пяти основным направлениям, связанным с развитием механизмов ГЧП-проектов в области жилищно-коммунального хозяйства.

Выводы. Во-первых, ГЧП — это уникальный вид отношений между государством и бизнесом, позволяющий удовлетворить потребности как публичного субъекта, так и частного. Различия в составе обязательств и функций, а также прав (правомочий) субъектов соглашения формируют различные типы форм и механизмов (видов и схем), а также ряд моделей государственно-частного партнерства.

Во-вторых, популярность ГЧП в конкретной стране зависит от моделей взаимодействия государства с частными инвесторами и от жесткости законодательства.

В-третьих, на примере реальной Концессии были предложены пять универсальных рекомендаций (основ) развития механизмов государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства: организационная составляющая, финансовый инструмент, риски, выбор модели ГЧП и законодательная база.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, механизмы государственно-частного партнерства, жилищно-коммунальное хозяйство, концессионное соглашение, государственное управление, частный и публичный сектор

Для цитирования: Дзгоева Д. Т., Савельчев Л. А. О развитии государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 154–162.

On the Development of Public-Private Partnership in the Field of Housing and Communal Services

Diana T. Dzgoeva*, Leonid A. Savelchev

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation; dzgoeva.dt@gmail.com

ABSTRACT

Objective. To study the features of public-private partnership in the field of housing and communal services in order to develop theoretical and practical recommendations for improving the mechanisms of public-private partnership in the field of housing and communal services.

Results. Based on the theoretical bases and scientific methods of research, the essence of public-private partnership (hereinafter — PPP) as a special type of relationship between public and private sectors; the practice of application of mechanisms of state-private partner-

ship in the sphere of housing and communal services on the example system of centralized water supply «Ladozhskiy vodovod Vsevolozhskogo munitsipal'nogo rayona Leningradskoy oblasti». Problems were identified and recommendations were made in five main areas related to the development of PPP projects in the field of housing and communal services.

Conclusions. First, PPP is a unique type of relationship between the state and business, which allows meeting the needs of both public and private entities. Differences in the composition of obligations and functions, as well as the rights (entitlements) of the subjects of the agreement form different types of forms and mechanisms (types and schemes), as well as a number of models of public-private partnership.

Secondly, the popularity of PPPs in a particular country depends on the models of interaction between the state and private investors and on the strictness of legislation.

Third, on the example of a real Concession, five universal recommendations (bases) for the development of public-private partnership mechanisms in the sphere of housing and communal services were proposed: organizational component, financial instrument, risks, choice of PPP model and legal framework.

Keywords: public-private partnership, public-private partnership mechanisms, housing and communal services, concession agreement, public administration, private and public sector

For citing: Dzgoeva D. T., Savelchev L. A. On the Development of Public-Private Partnership in the Field of Housing and Communal Services // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 154–162.

В современных условиях одним из главных источников экономического роста, а также фактором, влияющим на территориальное развитие, является эффективное функционирование инфраструктурных отраслей, к которым, в первую очередь, относится сфера жилищно-коммунального хозяйства. Сфера жилищно-коммунальных услуг остается одной из наиболее острых и актуальных тем российского общества, поскольку уровень износа жилых помещений достигает 60–70%, по данным Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства в России в период 2012–2017 гг. аварийными были признаны дома площадью 10,91 млн м².¹

По состоянию на начало 2020 г. задолженность составила 1 трлн 300 млрд руб., среди которых 810 млрд — общая задолженность населения и управляющих компаний, бюджетные организации — 60 млрд и прочие потребители — 400 млрд руб. «Вместе с тем задолженность организаций коммунального комплекса за этот период за топливно-энергетические ресурсы сократилась по сравнению с прошлым годом на 12,4%, или на 24,5 млрд руб., и составляет 173 млрд руб. Эти цифры наглядно говорят, что сегодня разница между 1 трлн 300 млрд и 173 млрд руб. — это та сумма, на которую недофинансируется система жилищно-коммунального хозяйства»².

Очевидно, что решение возникших проблем невозможно без активного взаимодействия государства и бизнеса. Мировая практика последних нескольких десятилетий показывает, что эффективной и целесообразной моделью партнерства публичного субъекта и частного сектора является государственно-частное партнерство (ГЧП).

На сегодняшний день институт партнерства государства с частным сектором в России недостаточно развит, однако, работа в данном направлении активно ве-

¹ Максим Егоров: Статистика по отрасли ЖКХ в России нуждается в актуализации // «РИА Новости» — информационное агентство [Электронный ресурс]. 2019. URL: <https://realty.ria.ru/20190219/1551038856.html> (дата обращения: 01.08.2020).

² Глава Минстроя России выступил на совещании Президента России с членами Правительства РФ // Минстрой РФ. 2020 [Электронный ресурс]. URL: https://minstroyrf.gov.ru/press/glava-minstroya-rossii-vystupil-na-soveshchanii-prezidenta-rossii-s-chlenami-pravitelstva-rf/?phrase_id=971713 (дата обращения: 01.08.2020).

дется. По-прежнему остаются открытыми вопросы, касающиеся сущности партнерских взаимоотношений государства и бизнеса, обоснованности финансового обеспечения и в целом эффективности подобного сотрудничества. Все это определяет актуальность исследований по данной тематике.

Целью настоящей статьи является исследование особенностей государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также разработка теоретических и практических рекомендаций по совершенствованию механизмов государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Структуру результатов представляется возможным условно разбить на три раздела: сущность и механизмы государственно-частного партнерства в РФ, обзор зарубежного опыта и анализ российской практики применения механизмов ГЧП.

Public-Private Partnership (PPP) — английский термин, в переводе на русский язык дословно обозначающий «государственно-частное партнерство» (ГЧП). Термин приобрел популярность благодаря тенденциям приватизации и дерегулирования при Рональде Рейгане в США и при Маргарет Тэтчер в Великобритании. Термин и сама концепция существуют давно и основаны на англосаксонской традиции включения частного капитала и ноу-хау в государственную политику [7, с. 488].

Различают три основных методологических подхода к понятию «государственно-частное партнерство»: широкий, институциональный и проектный [3, с. 53–54].

Согласно широкому подходу, наиболее популярному в наше время, под государственно-частным партнерством понимается любая форма взаимодействия государства и бизнеса.

Согласно институциональной формулировке, государственно-частное партнерство — совокупность норм и правил, которые регулируют деятельность партнеров — частного и публичного субъектов.

Согласно проектному подходу, государственно-частное партнерство подразумевает под собой юридически закрепленные договорные отношения сторон на основе разделения полномочий, рисков и ответственности.

Каждую формулировку объединяют партнерские отношения, в этой связи важно определить, что понимается под категорией «партнерство». В экономическом словаре говорится, что «партнерство — форма организации бизнеса, которая объединяет более чем одного владельца» [2; 6]. Также под партнерством понимается «юридическая форма организации совместной экономической деятельности физических и юридических лиц»¹. Основными чертами партнерства являются: юридическая форма закрепления партнерских соглашений, целевая направленность, разделение рисков и ответственности.

На основании вышеизложенного, можно сформулировать следующее определение ГЧП, которое, на наш взгляд, наиболее полно отражает присущие ему признаки: *государственно-частное партнерство* — это институциональное сотрудничество органов государственной власти и бизнеса, при котором происходит объединение материальных и нематериальных ресурсов обеих сторон на основе договора и юридического закрепления полномочий, ответственности субъектов, целью которого является реализация проектов в широком спектре сфер деятельности (например, в сфере жилищно-коммунального хозяйства).

Некоторые авторы склонны понимать государственно-частное партнерство «как институциональное средство борьбы с конкретными источниками провала рынка путем взаимной ответственности в сделках между государственными и частными

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999.

организациями» [5, с. 97]. Анализ некоторых реализуемых в российской практике проектов ГЧП позволяет сделать вывод о справедливости такого суждения.

Согласно принятой мировой и отечественной практике, можно выделить следующие формы государственно-частного партнерства:

- 1) контракты или административные договоры;
- 2) аренда / лизинг;
- 3) концессии;
- 4) СГЧП — соглашения о государственно-частном партнерстве / СМЧП — соглашения о муниципально-частном партнерстве;
- 5) СРП — соглашения о разделе продукции;
- 6) СП — совместные предприятия;
- 7) контракты, сочетающие различные виды работ и отношений собственности: особые экономические зоны и специальный инвестиционный контракт.

Соглашения о государственно-частном партнерстве имеют определенный порядок взаимодействия, различаются по составу обязательств и рисков. Различие в составе обязательств, рисков и функций формирует типы механизмов государственно-частного партнерства.

Под механизмами ГЧП мы понимаем особо выстроенную систему, которая определяет порядок взаимодействия субъектов ГЧП. В табл. 1 представлены механизмы ГЧП, возможные в рамках российского законодательства.

Мировая практика последних 20 лет показывает высокие показатели эффективности в сфере взаимодействия власти и бизнеса в США, Великобритании, Германии, Франции и ряде других государств¹.

Как показано на рис. 1, рынок ГЧП ЕС в основном сосредоточен в Великобритании, Франции, Испании, Португалии и Германии, которые реализовали проекты на сумму 90% всего рынка за период 1990–2016 гг. Одно только Соединенное Королевство реализовало более 1000 ГЧП-проектов на сумму 160 млрд евро.

Если анализировать отрасли экономики зарубежных стран, в которых активно используются механизмы государственно-частного партнерства, то мы получим следующую картину:

- здравоохранение, образование, транспорт — «Большая семерка»;
- транспорт — США;
- здравоохранение и образование — Великобритания;
- образование — Германия;
- здравоохранение — Италия, Канада, Франция.

По оценкам международной организации экономического сотрудничества и развития (OECD — англ.), в период с 2016 по 2030 г. для поддержки роста и устойчивого развития на глобальном уровне потребуется около 95 трлн долл. государственных и частных инвестиций в энергетическую, транспортную, водную и телекоммуникационную инфраструктуру, что эквивалентно примерно 6,3 трлн долл. в год в течение следующих 15 лет².

Современное развитие государственно-частных отношений в России начинается с конца XX — начала XXI вв., в период смены политико-государственного строя страны: разрабатывается специализированная законодательная база, развиваются рыночные отношения, перенимается мировая практика.

Механизмы государственно-частного партнерства в России применяются наи-

¹ Market Update Review of the European PPP Market in 2017: European PPP Expertise Centre, 2017 [Электронный ресурс]. URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2017_en.pdf (дата обращения: 19.08.2020).

² OECD (2018), Subnational Public-Private Partnerships: Meeting Infrastructure Challenges, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264304864-en> (дата обращения: 19.08.2020).

Механизмы государственно-частного партнерства в рамках законодательства РФ

Table 1. Mechanisms of public-private partnership within the framework of the legislation of the Russian Federation

Вид механизма	Нормативная база
BTO Build-Transfer-Operate (строительство-передача-эксплуатация)	115-ФЗ
BOT Build-Operate-Transfer (строительство-эксплуатация-передача) / DBOT Design- Build-Operate-Transfer (планирование-строительство-эксплуатация-передача)	224-ФЗ
BOO Build-Own-Operate (строительство-владение-эксплуатация) / DBOO Design- Build-Own-Operate (планирование-строительство-владение-эксплуатация)	224-ФЗ
BOOT / DBOOT Design / Build-Own-Operate-Transfer (планирование-строительство-владение-эксплуатация-передача)	224-ФЗ
DBFO Design-Build-Finance-Operate (планирование-строительство-финансирование-эксплуатация) / PFI Private Finance-Initiative (инициатива частного финансирования)	224-ФЗ, 115-ФЗ

Источник: Составлено авторами на основе: 2014 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Asian Development Bank, and Inter-American Development Bank и ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ и ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ.



Рис. 1. Рынок ГЧП ЕС в расчете на одно государство с 1990 по 2016 гг.

Fig 1. EU Public-Private Partnership Market per State from 1990 to 2016

Источник: Special Report: Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits (pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU), 2018 [Электронный ресурс]. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf (дата обращения: 19.08.2020).

более часто в таких областях, как транспортная отрасль, здравоохранение, строительство, жилищно-коммунальное (энергетическое) хозяйство и образование.

Согласно рейтингу субъектов Российской Федерации по уровню развития сферы государственно-частного партнерства за 2019 г., в числе первой пятерки находятся Самарская область — 98,7 балл развития, Москва — 98,6, Московская область — 98,0, Нижегородская область — 96,9, Пермский край — 95,8. Санкт-Петербург занимает 13-е место, с уровнем развития сферы ГЧП в 72,2 балла¹.

По данным Центра развития ГЧП, общий объем инвестиций на начало 2017 г. от ГЧП-проектов составлял более 2,040 трлн руб., из которых 1,336 трлн руб. (65,4%) — обязательства частных партнеров².

Как считают эксперты, инвестиции в коммунальную отрасль — это один из самых интересных и динамичных сегментов государственно-частного партнерства (табл. 2).

На начало 2017 г. в России на региональном и муниципальном уровне в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры насчитывалось 2058 ГЧП-проектов, из которых 2017 — проекты в рамках 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Популярность такой формы взаимодействия, как концессионное соглашение, неоспоримо и статистика этому доказательство.

В рамках настоящей статьи был рассмотрен кейс концессионного соглашения между Всеволожским муниципальным районом Ленинградской области — публичная сторона — и ООО «Северо-Запад Инжиниринг» — частная сторона.

Рассмотрим более подробно характеристику Концессионного соглашения³.

Таблица 2

Распределение проектов и объем частных инвестиций в реализуемых проектах ГЧП в жилищно-коммунальной сфере по отраслям [3]

Table 2. Distribution of projects and volume of private investments in the implemented PPP projects in the housing and communal sphere by sectors

Проекты ГЧП коммунально-энергетической сферы	Количество проектов	Объем частных инвестиций на инвестиционном этапе, тыс. руб.
Водоснабжение и водоотведение	1063	169 683 435
Теплоснабжение	1145	86 006 675
Обращение с твердыми коммунальными отходами	65	170 448 123
Электроснабжение	89	58 661 866
Теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение	64	3 212 247
Газоснабжение	3	30 650
Общий итог	2429	488 042 997

¹ Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития сферы государственно-частного партнерства / Министерство экономического развития Российской Федерации. М., 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/764aafac33fa544ae5b3008619e92a8/reiting_gchp_022020.pdf (дата обращения: 19.08.2020).

² Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016.

³ Постановление Администрации муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» Ленинградской области № 2500 от 10.10.2016 «О заключении Концессионного соглашения в отношении имущества социально значимого объекта «Система централизованного водоснабжения «Ладожский водовод Всеволожского муниципального района Ленинградской области» [Электронный ресурс] // Официальный сайт муниципального образования Всеволожский муниципальный район [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vsevregr.ru/regulatory/boarddecision/third/24593/> (дата обращения: 19.07.2020).

Основная цель Концессии — модернизация системы водоснабжения.

Объект соглашения — насосная станция, «Ладожский водовод». Одно из обязательных условий концессионного соглашения — возвратность предмета соглашения, т. е. того объекта соглашения, которое являлось государственной собственностью.

Предмет соглашения: проектирование, реконструкция, капитальный ремонт, эксплуатация, содержание, техническое обслуживание объекта.

Концессия реализуется в течение 15 лет (2016–2031 гг.) с общим объемом инвестиций не менее 3,8 млрд (в ценах на 2015 г.) и 6,09 млрд руб. в прогнозных ценах. Размер расходов на создание и реконструкцию систем водоснабжения составит 2,7 млрд руб., на капитальный ремонт — 3,38 млрд на весь период действия Концессии¹. В целом проект очень амбициозный и масштабный (рис. 2). По мнению экспертов, «Ладожский водовод — это первое в Ленинградской области масштабное концессионное соглашение в сфере водоснабжения и водоотведения»².

Анализ Концессии показал, что реализация проекта столкнулась с рядом проблем. За 2017 г. Компания выполнила обязательства в размере 80 млн руб. вместо запланированных 400 млн³. По мнению концессионера, причины нарушения обязательств были в следующем.

Во-первых, комитет Госстройнадзора отказал в выдаче разрешения на территории, где предполагалась реконструкция водоочистных сооружений, что замедлило процесс работы. Причина отказа — находившаяся поблизости санитарная зона института прикладной химии.

Во-вторых, до концессионера не доходили денежные средства от поставщиков, которые те не получали от местных жителей.

В-третьих, выяснилось, что состояние насосной станции куда более плачевное, чем предполагалось сначала. Первоначальные прогнозы оказались неверны — бетонные конструкции деформированы вплоть до арматуры.

Таким образом, проблемы напрямую связаны с халатностью в области разработки проекта, недостаточной проработкой возможных рисков и способов их решения.

Обзор практики российского и иностранного опыта ГЧП позволяет выделить ряд рекомендаций по развитию государственно-частного партнерства в субъектах (муниципалитетах) Российской Федерации в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Указанные ниже рекомендации, по мнению авторов, должны также учитывать специфику государственно-общественного взаимодействия в конкретном регионе [1, с. 19–20]; это позволит более объективно оценить эффективность реализации конкретного проекта с точки зрения решения социально значимых задач:

- цель проекта должна соотноситься с интересами государства, а только потом с интересами частного сектора. В этой связи необходимо тщательно продумывать и обосновывать реализацию проекта, поскольку проект с использованием механизмов ГЧП может быть попросту не оправдан в финансовой стороне вопроса. Проекты с минимальными затратами часто можно решить без использования партнерских соглашений;

¹ ООО «Северо-Запад Инжиниринг»: официальный сайт Санкт-Петербург, 2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://sze-lo.ru/koncessiya/> (дата обращения: 19.07.2020).

² Обзор практики применения механизмов государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной сфере и благоустройстве / Автономная некоммерческая организация «Национальный Центр развития государственно-частного партнерства». М.: АНО «Национальный Центр ГЧП», 2017 [Электронный ресурс]. URL: http://pppcenter.ru/assets/files/P3_Digest_WEB_new221217.pdf (дата обращения: 19.07.2020);

³ Чиновники Ленобласти химчат с водоводом // Коммерсантъ С-Петербург. 2018. 17 апр. № 66. С. 11 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3605609> (дата обращения: 20.07.2020).



Рис. 2. Расположение Ладожского водовода на территории Ленинградской области
Fig. 2. Location of the Ladoga water pipeline in the Leningrad region

Источник: Фомичева Е., Тирская М. Ладожский водовод реконструируют за 3 млрд руб. // Деловой Петербург. 2016. 16 февраля [Электронный ресурс]. URL: https://www.dp.ru/a/2016/02/17/Vodu_soljut_chastnikam/ (дата обращения: 19.07.2020).

- финансовый инструмент — один из главных моментов в реализации проектов ГЧП. Проведение оценки проекта с помощью анализа «цена-качество» позволит определить риски и способы их решения, а также необходимые затраты, которые понесет каждая из сторон;
- комплексный подход. На стадии согласования проекта публичный субъект должен предусмотреть возможные риски и определить взаимосвязь с другими секторами экономики, так, например, если проект связан с сферой жилищно-коммунального хозяйства, необходимо определить возможный положительный или отрицательный эффект на другую сферу, скажем транспортную или социальную;
- выбор модели ГЧП должен определяться с точки зрения наибольшей эффективности и оптимизации затрат. Рассмотрение зарубежного опыта позволяет сделать вывод, что наибольшая выгода как для государства, так и для частного сектора достигается путем так называемой совместной модели, которая предполагает разделение рисков и доходной части между партнерами;
- необходимо минимизировать коррупционную составляющую и обеспечить прозрачность процедур включения бизнес-структур во взаимодействие с государством. Законодательство, регулирующее государственно-частное партнерство в сфере жилищно-коммунального хозяйства, должно соответствовать трем основным принципам: прозрачности, справедливости и долгосрочной стабильности. Таким образом, понимание государственно-частного партнерства как особого вида четко скоординированных и целесообразных совместных действий государства и бизнеса позволит максимально эффективно решать конкретные задачи по обеспечению устойчивого роста российской экономики, в том числе сферы жилищно-коммунального хозяйства как одной из важнейших инфраструктурных отраслей, создающей все условия для роста экономики.

Литература

1. Дзгоева Д. Т. Трансформация взаимодействия власти и общества в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ. СПб., 2017.

2. *Косарева Е. Н.* Государственно-частное партнерство в жилищной сфере / Е. Н. Косарева, Н. Н. Рогожина, Е. В. Иванкин. СПб. : Проспект, 2016.
3. *Кожевников С. А., Усокова Т. В.* Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве региона: проблемы и перспективы развития. Вологда : ИСЭРТ РАН, 2016.
4. *Черномырдина Е. В.* Государственно-частное партнерство и проблемы эволюции государства // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 5 [Электронный ресурс]. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=14461> (дата обращения: 19.08.2020).
5. *Wei X., Bin Ch., Huanming W., Dajian Zh.* Governing public-private partnerships: A systematic review of case study literature // Australian Journal of Public Administration. Mar. 2019. Vol. 78. Is. 1. P. 95–112.
6. *Cruz C. O., Marques R. C.* Infrastructure Public-Private Partnerships: Decision, Management and Development. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013.
7. *Bara, Aman, Chakraborty, Bidisha.* Is public-private partnership an optimal mode of provision of infrastructure? // Journal of Economic Development. Mar. 2019. Vol. 44. Is. 1. P. 97–123.

Об авторах:

Дзгоева Диана Таймуразовна, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; dzgoeva.dt@gmail.com

Савельчев Леонид Александрович, студент факультета государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), leosavelchev@gmail.com

References

1. Dzgoeva D.T. Transformation of the interaction of power and society in modern Russia: dissertation abstract. St. Petersburg, 2017. (In rus)
2. Kosareva E. N. Public-private partnership in the housing sector / E. N. Kosareva, N. N. Rogozhina, E. V. Ivankin. St. Petersburg: Prospect, 2016. 80 p. (In rus)
3. Kozhevnikov S. A., Usokova T. V. Public-private partnership in the housing and communal services of the region: problems and development prospects: monograph. Vologda: Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS, 2016. 148 p. (In rus)
4. Chernomyrdina E. V. Public-private partnership and the problems of the evolution of the state [Electronic resource] // Modern problems of science and education [Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya]. 2014. N 5. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=14461> (In rus)
5. Wei X., Bin Ch., Huanming W., Dajian Zh. Governing public-private partnerships: A systematic review of case study literature // Australian Journal of Public Administration. Mar. 2019. Vol. 78. Is. 1. P. 95–112.
6. Cruz C. O., Marques R. C. Infrastructure Public-Private Partnerships: Decision, Management and Development. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013.
7. Bara, Aman, Chakraborty, Bidisha. Is public-private partnership an optimal mode of provision of infrastructure? // Journal of Economic Development. Mar. 2019. Vol. 44. Is. 1. P. 97–123.

About the authors:

Diana T. Dzgoeva, Associate Professor of the Chair of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Science; dzgoeva.dt@gmail.com

Leonid A. Savelchev, Student of the Faculty of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), leosavelchev@gmail.com

Практики саморепрезентации глав субъектов Российской Федерации в виртуальных социальных сетях*

Ушкин С. Г.^{1, *}, Ушкина В. Г.²

¹Государственное казенное учреждение Республики Мордовия «Научный центр социально-экономического мониторинга», Саранск, Российская Федерация; *ushkinsergey@gmail.com

²Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева, Саранск, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

Обосновывается идея трансформации публичной политики в современной России, которая связана с процессами цифровизации как властных структур, так и населения в целом. Рассматриваются практики саморепрезентации глав субъектов в виртуальном сетевом пространстве. На основе оригинального подхода, построенного на методологических принципах П. Лазерсфельда, Ю. Хабермаса, П. Бурдьё и Э. Гоффмана, исследуются популярность аккаунтов, частота их обновлений, уровень социального одобрения записей, наличие обратной связи и др., а также визуальные параметры — формальный или неформальный характер съемки главного фото в профиле, социальная дистанция на нем, положение головы и взгляда, наличие или отсутствие улыбки. Используются собственный массив данных, собранный в декабре 2019 г. На основании полученной информации делается вывод, что представители губернаторского корпуса и пользователи виртуальных социальных сетей включены в процессы цифровой трансформации. В ряде случаев главы субъектов являются эффективными лидерами общественного мнения, количество подписчиков у которых превышает аудиторию региональных традиционных СМИ (хотя пока это прямо не влияет на экспертные оценки их деятельности). Многие из них создают условия для равноправного диалога с населением, самостоятельно или при помощи своих подчиненных реагируя на поступающие в онлайн-режиме запросы.

Ключевые слова: виртуальные социальные сети, публичная политика, цифровизация, многоступенчатая коммуникация, коммуникативное действие, Instagram, Вконтакте, Одноклассники, Facebook, Twitter.

Для цитирования: Ушкин С. Г., Ушкина В. Г. Практики саморепрезентации глав субъектов Российской Федерации в виртуальных социальных сетях // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 163–173.

Practices for Self-Representation Governors of the Russian Federation in Virtual Social Networks

Sergey G. Ushkin^{1, *}, Valentina G. Ushkina²

¹Scientific Center of Social-Economic Monitoring State Institution, Saransk, Russian Federation; *ushkinsergey@gmail.com.

²Ogarev Mordovia state University, Saransk, Russian Federation

ABSTRACT

The article substantiates the idea of transformation of public policy in modern Russia, which is associated with the processes of digitalization of both power structures and the population as a whole. Practices of self-representation of governors in the virtual network space are considered. Based on an original approach based on the methodological principles of P. Lazarsfeld, J. Habermas, P. Bourdieu, and E. Goffman examines the popularity of the accounts, the frequency of their updates, the level of social approval records, feedback, etc., and also

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект 18-011-00710.

visual settings — formal or informal nature of the shooting the main photo in the profile, the social distance on it, head position and gaze, emotional background. We use our own data collected in December 2019. Based on the information received, it is concluded that representatives of the Governor's corps and users of virtual social networks understand the importance of digital transformations of public policy, although this is not directly expressed in expert assessments of their activities. In some cases, governors are effective leaders of public opinion, whose number of subscribers exceeds the audience of many regional traditional media. Also, many of them create conditions for an equal dialogue with the population, independently or with the help of assistants responding to incoming requests.

Keywords: virtual social networks, public policy, digitalization, multi-stage communication, communicative action, visualization, Instagram, VKontakte, Odnoklassniki, Facebook, Twitter.

For citing: Ushkin S. G., Ushkina V. G Practices for self-representation governors of the Russian Federation in virtual social networks // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 163–173.

Введение

На сегодняшний день ни для кого не является секретом, что виртуальные социальные сети представляют собой среду, оказывающую серьезное влияние на формирование общественного мнения [18, с. 59]. Как правило, их целевая аудитория и субъекты взаимодействия — миллениалы¹, которые погружены в цифровое пространство, получают из него новости и реализуют различные досуговые практики [15, с. 75–76]. По большому счету, мы наблюдаем новую модель социальности, поскольку на смену «общим территориям», таким как улица, рынок, кафе или какое-то другое публичное место, пришли чаты, форумы обсуждения в различных онлайн-сообществах и т. д. [4, с. 10–11].

Подчеркивая возрастающую роль сетевых структур в перекраивании политического ландшафта, некоторые исследователи метафорично применяют по отношению к ним термин «пятое сословие» (которое следует за «четвертым сословием», включающим в себя прессу, реже — толпу, народные массы или пролетариат) [6, с. 133]. Высказываются смелые предположения о распространении мониторинговых форм контроля принятия политических решений, реализуемые отдельными сетевыми активистами и неформальными организациями [10, с. 104–105]. Правда, здесь стоит оговориться, что пользовательские комментарии и иные механизмы социального одобрения при всех своих потенциальных плюсах в виде прямого контакта общества и власти, порождают и негативные следствия — смещение и искажение смыслового поля изначальных сообщений, кибербуллинг и т. д. [5, с. 345; 19, с. 70]. Табуированные ранее и сенситивные темы (к коим, в том числе, относится и сфера политического) выходят на публичную арену, а их обсуждение нормативизируется [2, с. 89].

Развитие коммуникационных технологий трансформирует и публичную дипломатию — все большее количество структур и отдельных чиновников регистрируется на сайтах виртуальных социальных сетей [36; 21; 30]. С одной стороны, это позволяет информировать своих подписчиков о различных проблемах и достижениях, с другой — своевременно реагировать на запросы населения, демонстрируя большую клиенториентированность [23; 34]. И с учетом того, что некоторые социальные медиа способны собирать аудиторию, сопоставимую с аудиторией традиционных средств массовой информации и коммуникации, подобная цифровизация полити-

¹ Мы считаем используемый В. В. Радаевым термин возможным не в категориях поколенческого анализа как такового, а для обозначения группы людей, вступивших в период взросления в 2000-е гг.

ки не лишена смысла [9, с. 95]. Особенно — ввиду распространения у молодых людей недоверия к федеральным телеканалам, радиостанциям и газетам на фоне тех, кто, напротив, высоко ценит информацию, представленную в социальных сетях и на оппозиционных YouTube-каналах [1, с. 580].

Но вовлеченность российской власти, несмотря на открывающиеся возможности, не является высокой, хотя процессы диверсификации практик и институциональных норм необратимо охватывают систему публичного управления [13, с. 91]. Далеко не всегда современные чиновники выбирают эффективные каналы коммуникации, и даже при наличии интеграции в определенную среду не достигают желаемых коммуникативных эффектов [7; 8]. Обнаруживаются проблемы с соблюдением баланса между самопрезентацией и трансформацией аккаунтов в один из механизмов управления социально-политическими и управленческими рисками, особенно в условиях нестабильности рейтингов власти¹.

Цель данного исследования не в том, чтобы расположить политических акторов по уровню их влияния в виртуальных социальных сетях или составить их доскональный социологический портрет. Наш интерес заключается в актуализации проблемного поля в целом, выделении новых трендов и закономерностей в характере практик их саморепрезентации в условиях цифрового дискурса. Губернаторский корпус в качестве объекта изучения выбран не случайно. Во-первых, главы субъектов пользуются известностью среди широких слоев населения региона, в ряде случаев являясь реальными и /или номинальными лидерами общественного мнения (в отличие, например, от руководителей региональных органов власти, глав муниципалитетов и т. д.). Во-вторых, они занимаются решением социально-политических проблем регионального характера в условиях относительной близости к реальным проблемам электората (в отличие уже от руководителей федеральных органов власти, парламентариев и т. д.).

Материалы и методы

В концептуальном плане мы опираемся на два взаимодополняющих друг друга подхода, которые являются общим местом ряда цифровых исследований — теорию многоступенчатой коммуникации П. Лазерсфельда [31; 27] и теорию коммуникативного действия Ю. Хабермаса [20; 26]. Первая позволяет говорить о роли лидеров мнений, коими, безусловно, могут являться представители губернаторского корпуса, в распространении информации (примечательно, что процесс может характеризоваться как вертикальным, так и горизонтальным уровнем организации в зависимости от степени официальности используемых аккаунтов). Вторая подчеркивает важность дискуссии между властью и гражданами как равноправными субъектами политической коммуникации, обладающими изначально одинаковыми правами и возможностями, которые ориентированы на сближение противоборствующих позиций и решение возникающих проблем [14, с. 325].

Помимо этого, поскольку мы считаем важным показать роль визуальной составляющей в процессе политической коммуникации, мы опираемся на собственный подход к визуальному анализу данных [17], синтезирующий методологические принципы П. Бурдые [22] и Э. Гоффмана [25]. Его уникальность заключается в том, что он позволяет в процессе изучения фотографий (в нашем случае — аватаров, которые зачастую производят первое впечатление на пользователей) учитывать и повседневные практики фотографирования (в том числе селфи), и влияние навязанных массовой культурой стереотипов.

¹ Губернаторы возвращаются в соцсети: обзор аккаунтов глав регионов // Фонд «Петербургская политика» [Электронный ресурс]. URL: <https://fpp.spb.ru/fpp-review-governors-return-to-social-networks> (дата обращения: 10.01.2020).

Эмпирической основой исследования послужил качественно-количественный анализ профилей действующих глав субъектов Российской Федерации, выполненный в декабре 2019 г. При его проведении учитывались такие параметры, как популярность аккаунта, частота его обновлений, уровень социального одобрения записей, наличие обратной связи и др. Работа с визуальными данными включала в себя кодирование информации о формальном или неформальном характере съемки главного фото профиля, социальной дистанции на нем, положении головы и взгляда, наличии или отсутствии улыбки.

Результаты и их обсуждение

Большая часть представителей губернаторского корпуса имеет персонально ориентированные аккаунты в какой-либо виртуальной социальной сети — из 85 таковых оказалось 74. Из них меньше половины (34 чел.) проявляют ежедневную активность в виртуальном пространстве, размещая фотографии, видео или тексты. Коммуникативная составляющая присутствует — каждому из 74 высших должностных лиц возможно написать личное сообщение или прокомментировать какую-либо запись, а в 51 субъекте непосредственно руководители региона или их подчиненные (представители администрации, а также министерств и ведомств) обеспечивают обратную связь с пользователями по острым вопросам, требующим незамедлительного решения (например, текущий ремонт дорог, модернизация детских площадок и т. д.).

Наиболее востребованной виртуальной социальной сетью среди представителей губернаторского корпуса является Instagram, где зарегистрировано 68 аккаунтов. Далее располагаются ВКонтакте (51 аккаунт), Facebook (40 аккаунтов), Одноклассники (34 аккаунта) и Twitter (37 аккаунтов). В среднем главы субъектов обеспечивают свое присутствие на трех площадках одновременно, что, по нашему мнению, автоматически не является залогом повышения качества виртуальной коммуникации, хотя и расширяет ее пространство на разные аудитории (провластные и оппозиционные, городские и сельские и т. д.).

Примечательно, что до недавнего времени Instagram практически не рассматривался как политический инструмент; большая часть современных исследований в сфере политических коммуникаций посвящена влиянию Facebook, Twitter или YouTube [см., напр.: 28; 35]. В то же время результаты некоторых авторов указывают на то, что именно в нем существует четкая взаимосвязь между успешным позиционированием и установлением отношений дружбы [32], что в перспективе может быть распространено на политическую компоненту.

Поэтому ориентированность на саморепрезентацию управленцев в Instagram в современных политических реалиях не является каким-то бальзамом технократов, а имеет под собой рациональный базис. Из 74 глав субъектов, зарегистрированных в виртуальных социальных сетях, 54 руководителя наибольшую аудиторию имеют именно там; следом располагаются ВКонтакте (11 руководителей) и Twitter (7 руководителей). Значительным количеством подписчиков в Facebook и Одноклассниках обладают по одному руководителю регионов.

Необходимо обратить внимание, что нами учитываются не абсолютные значения, поскольку они вносят существенные искажения в интерпретацию данных, а нормированные в зависимости от численности населения региона. Безусловно, можно выделить нескольких политиков, которые активно проявляют себя в федеральной повестке, что обуславливает интерес к ним со стороны широких масс пользователей; однако аудитория большинства складывается преимущественно из местного электората, связанного с ними отношениями локальности.

В среднем на представителей губернаторского корпуса, пользующихся Instagram, приходится 62 подписчика на 1000 жителей региона, ВКонтакте — 28, Twitter — 18,

Facebook — 8, Одноклассники — 4. Минимум и максимум, значения верхних и нижних квартилей и медиана представлены на рис. 1, который демонстрирует тотальное доминирование Instagram над другими виртуальными социальными сетями. Точки на графике указывают на нетипичные значения (выбросы).

На основании количества подписчиков и среднего числа лайков записей нами был рассчитан уровень социального одобрения размещаемого контента в различных социальных сетях. Выявилась интересная закономерность — отклик аудитории в Instagram на фоне других востребованных социальных сетей является относительно высоким (в среднем 4% подписчиков одобряют записи, в то время как ВКонтакте — 2%, в Facebook — 2%, в Twitter — 1%); исключение составляют лишь Одноклассники, где представители губернаторского корпуса не имеют большого числа подписчиков, но при этом данные группы пользователей обладают относительно высоким потенциалом к мобилизации (в среднем 3% подписчиков одобряют записи) (рис. 2).

Заметим, что такое положение вещей отчасти можно объяснить тем, что Instagram является визуально ориентированной сетью, в то время как все остальные — ставят во главу угла текст (пусть и снабжаемый фото и видеоматериалами, музыкой и т. д.). Процесс восприятия образов, при условии безошибочного узнавания адресатами того, что они содержат, происходит достаточно быстро; трансляция вербальной информации сопряжена с операциями рецепции и декодирования, которые требуют большего времени на их обработку [11, с. 118]. Таким образом, наше предположение заключается в том, что визуальные материалы в сетевом пространстве усваиваются намного проще, чем текстовые, и образуют более ориентированную на пользователей среду взаимодействия.

Среди всего многообразия визуального контента во всех виртуальных социальных сетях особняком стоят аватары, графически репрезентующие его носителей. Но поскольку многие представители губернаторского корпуса зарегистрированы на нескольких платформах одновременно, нами были отобраны по одной фотографии из профиля наиболее популярного среди пользователей аккаунта. Таким образом, мы проанализировали 74 аватара из различных виртуальных социальных сетей.

В большинстве профилей (51 из 74) фотографии являются типовыми, постановочными и официозными, к их созданию, по всей видимости, привлечены профессиональные фотохудожники. Существенно меньше тех, кто отходит от традиционных рамок репрезентации официальных лиц, используя необычные позы, ракурсы, делая селфи или фотографируясь с другими людьми (22 из 74). Только в одном случае невозможно однозначно определить характер фотографии.

Чуть более половины политиков (44 из 74) используют в своем профиле улыбку, которая, как показывают результаты исследований по другим профессиям [см., напр.: 33, с. 1527], существенно повышает доверие со стороны оценивающих их внешность людей. Тем не менее, наши данные не позволяют говорить об эмоциональном фоне фотографии как о значимом факторе рекрутинга симпатизирующей аудитории; более того, среднее число подписчиков выше в группе тех, кто достаточно консервативен и старается не улыбаться (68 чел. на 1000 жителей региона против 58 чел. на 1000 жителей региона) (рис. 3).

Почти у всех положение взгляда (65 из 74) и головы (70 из 74) направлено в сторону зрителя, семантически указывая на равенство с ним, как бы приглашая вступить в отношения дружбы [29, с. 122]. Примечательно, что представители губернаторского корпуса, по всей видимости, стремясь подчеркнуть свою близость к народу, выбирают преимущественно интимную (18 из 74) или личную (39 из 74) пространственную зону для саморепрезентации. Напротив, социальная и публичная используются существенно реже (15 из 74 и 2 из 74 соответственно). Результаты

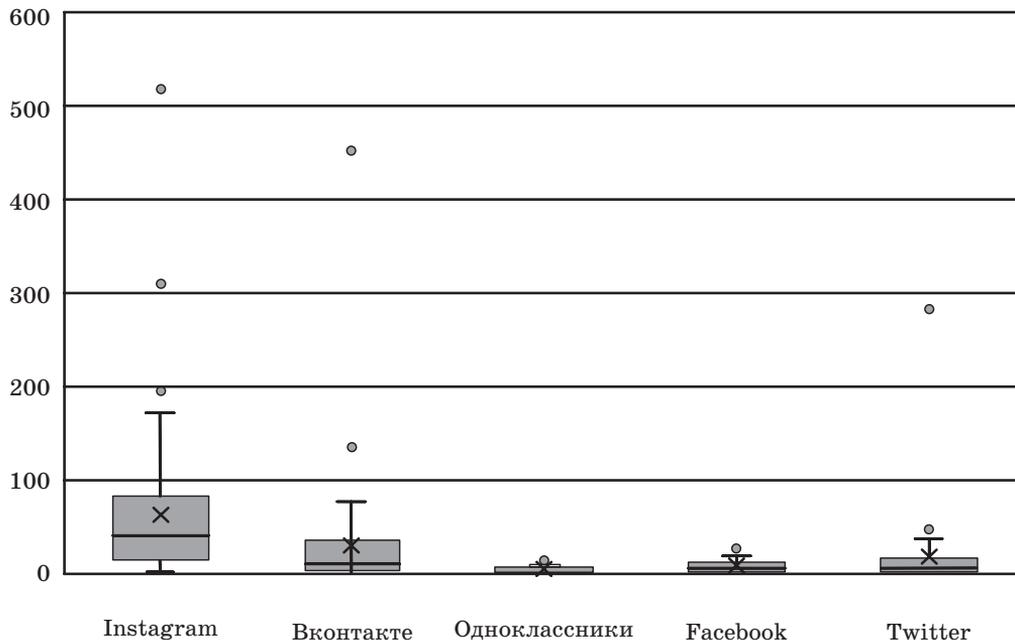


Рис. 1. Количество подписчиков высших должностных лиц в социальных сетях на 1000 жителей региона, чел.

Fig. 1. The number of subscribers of senior officials in social networks per 1000 residents of the region, people

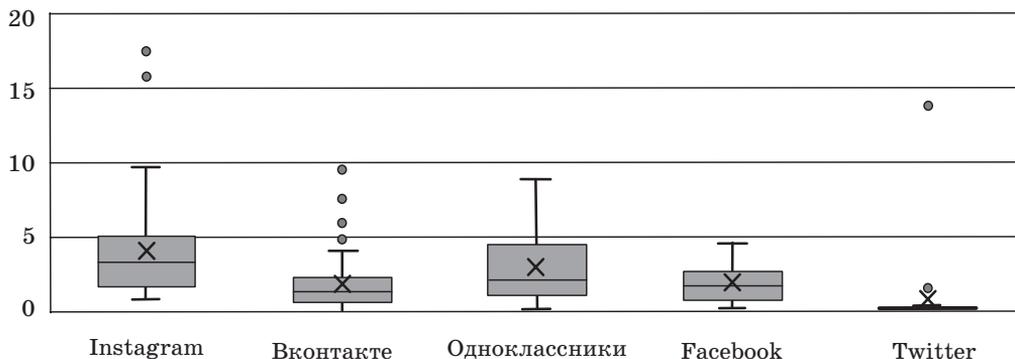


Рис. 2. Доли аудитории, одобряющей размещаемый высшими должностными лицами контент, %

Fig. 2. The shares of the audience approving the content posted by senior officials, %

ряда экспериментальных исследований в области проксемики, которые могут быть применимы для пространства виртуальных социальных сетей, свидетельствуют о том, что чем ближе объект съемки к зрителю, чем выше уровень эмоциональной привязанности к нему, и, как следствие, персонифицированного доверия [24, с. 64]. Тем не менее, они требуют детальной проверки в условиях российского публичного политического дискурса, которую наше исследование не предполагает.

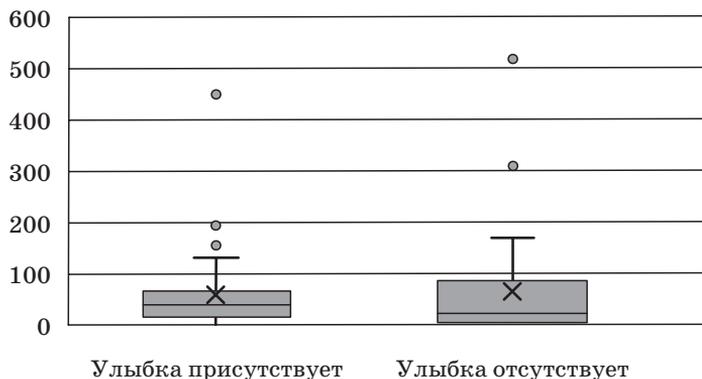


Рис. 3. Количество подписчиков высших должностных лиц в зависимости от наличия / отсутствия у них улыбки на 1000 жителей региона, чел.

Fig. 3. The number of subscribers of senior officials, depending on the presence / absence of a smile per 1000 inhabitants of the region, people

Дополнительно нами были рассмотрены взаимосвязи между ведением страницы в виртуальных социальных сетях и экспертными оценками деятельности политиков. Для этого в массив исходных данных нами были введены средние баллы, характеризующие влияние глав субъектов РФ в декабре 2019 г., размещенные в открытом доступе Агентством политических и экономических коммуникаций¹. Выполненный корреляционный анализ позволяет говорить о том, что наличие или отсутствие профиля практически не влияет на политический капитал (коэффициент корреляции по Пирсону равен 0,8). Более того, выявлена слабая обратная корреляция между количеством подписчиков на 1000 жителей региона (для тех, кто зарегистрирован в виртуальных социальных сетях) и средним баллом влияния (коэффициент корреляции по Спирмену равен — 0,106).

Выводы

Мы переживаем волну трансформации публичной политики, которая связана процессами цифровизации как властных структур, так и населения в целом. Происходит (пере)сборка виртуальных социальных сетей: фиксируется отчетливый сдвиг от сообщества одноклассников или однокурсников к платформе по решению реальных проблем, где подобно водителям и пассажирам Uber'a, стыкуются между собой власть и общество². Осуществляется перенос гражданских и политических практик в пространство цифровых коммуникаций [3, с. 17]. Важно, что значимость политической коммуникации осознают и сами политики, стараясь включаться в цифровую повестку, и пользователи, которым предоставляется возможность инициативного и автономного участия в политических акциях, в публичных дискуссиях и в выработке решений, которые затем претворяются в различного рода и качества политические действия [12, с. 66].

¹ Рейтинг влияния глав субъектов РФ. Российские регионы и региональная политика в декабре 2019 года // АПЭК [Электронный ресурс]. URL: http://apecom.ru/projects/item.php?SECTION_ID=101&ELEMENT_ID=5830 (дата обращения: 10.01.2020).

² Схожие тенденции изменения организации производственных процессов с целью максимизации прибыли и минимизации затрат описывает в своей работе Н. Срничек [16].

Полученные результаты в целом вписываются в концептуальные схемы П. Лазерсфельда и Ю. Хабермаса. С одной стороны, ведение профиля в виртуальных социальных сетях повышает уровень информированности о его владельце, распространяемых им новостях. Пользователи получают возможность узнавать новости от первого лица, выражать одобрение им и делиться с друзьями, родственниками, знакомыми и др. Более того, выполненный анализ аккаунтов представителей губернаторского корпуса позволяет говорить о том, что количество их подписчиков нередко превышает аудиторию региональных традиционных СМИ.

С другой стороны, значительная часть зарегистрированных в виртуальных социальных сетях глав субъектов старается не просто достаточно часто обновлять свой профиль, но и оперативно отвечать на поступающие претензии пользователей, вступать с ними в диалог — самостоятельно или при помощи своих подчиненных (представителей администрации, различных министерств и ведомств и т. д.). Глубинных исследований на этот счет мы не проводили, однако поверхностный анализ сетевых взаимодействий свидетельствует о соблюдении тактичности власти в общении с населением (обратные практики распространены, но не повсеместны), приближая нас к хабермасовскому коммуникативному действию.

Знаковым трендом, по нашему мнению, становится переход от типичных площадок — Вконтакте, Facebook или Twitter, где традиционно высоки протестные настроения, к нестандартной для мировой политики платформе — Instagram. Губернаторский корпус задает его, а пользователи активно поддерживают: чаще всего именно здесь выше частота обновления информации, востребованность аудиторией и параметры социального одобрения. Причин тому несколько, среди основных — персонификация профилей, простота усвоения визуальной информации, распространенность хештегов, в том числе оперирующих категориями локальности.

Транслируемые визуальные образы политиков в большинстве случаев консервативны, выполнены в постановочном ключе, и, как правило, в рабочих условиях. Положение головы и глаз практически у всех косвенно свидетельствует о готовности к равноправному диалогу, а используемая предпочтительно интимная или социальная дистанция — к доверительным отношениям. Наличие улыбки, как показывают результаты исследования, не является значимым фактором привлечения аудитории; более того, охват пользователей шире у тех политиков, которые не демонстрируют своих эмоций, что, вполне вероятно, объясняется национальной спецификой.

В целом можно констатировать, что представители губернаторского корпуса в настоящий момент времени пытаются найти наиболее эффективные каналы саморепрезентации и сетевого виртуально опосредованного взаимодействия. Вполне определенно оставаться вне цифровой повестки невозможно (пусть это пока прямо и не сказывается на экспертных оценках их работы), при этом регистрация только в какой-то одной виртуальной социальной сети не является гарантом успешной коммуникации. Разные платформы часто составляют пересекающиеся аудитории, и это представляется важно учесть при планировании стратегий виртуализации политиков.

Литература

1. Бареев М. Ю., Качурина И. О. YouTube как фактор формирования протестного потенциала молодежи // Регионоведение. 2019. Т. 27. № 3. С. 572–587.
2. Белова Ю. Ю., Фадеева И. М. Репрезентация практик потребления алкоголя в виртуальных социальных сетях // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 4. С. 86–105.

3. Бродовская Е. В., Хуанг Т. Цифровое поколение: гражданская мобилизация и политический протест российской молодежи // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 5. С. 3–18.
4. Брэдли Э., Макдональд М. Социальная организация: как с помощью социальных медиа задействовать коллективный разум ваших клиентов и сотрудников. М. : Альпина Паблшер, 2015.
5. Володенков С. В. Влияние технологий интернет-коммуникаций на современные общественно-политические процессы: сценарии, вызовы и акторы // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 5. С. 341–364.
6. Джессоп Б. Государство: прошлое, настоящее и будущее. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
7. Дмитриева Н. Е., Стырин Е. М. Открытое государственное управление: задачи и перспективы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 127–148.
8. Днепровская Н. В. Цифровая трансформация взаимодействия органов государственной власти и граждан // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 67. С. 96–104 [Электронный ресурс]. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_34964480_80239388.pdf (дата обращения: 19.08.2020).
9. Дукин Р. А., Фадеева И. М. Информационная активность региона в медиапространстве // Регионология. 2015. Т. 25. № 3. С. 94–101.
10. Кин Дж. Демократия и декаданс медиа. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.
11. Кухта М. С. Модели восприятия информации в вербальных и визуальных текстах // Вестник Томского государственного педагогического университета. 2004. № 3. С. 116–119.
12. Лапкин В. В., Семенов И. С. «Человек политический» перед вызовами «informodernity» // Полис. Политические исследования. 2013. № 6. С. 64–81.
13. Мирошниченко И. В., Морозова Е. В. Сетевая публичная политика: контуры предметного поля // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 82–102.
14. Мисников Ю. Г., Филатова О. Г. Интернет-дискуссия как форма электронного участия: российская специфика // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 5. С. 320–340.
15. Радаев В. В. Миллениалы: как меняется российское общество. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019.
16. Срничек Н. Капитализм платформ. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019.
17. Ушкин С. Г. Визуальные образы пользователей социальной сети «ВКонтакте» // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2012. № 5. С. 159–169.
18. Ушкин С. Г. Кофейни, джентльменские клубы и социальные сети, или где сегодня формируется общественное мнение // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2017. № 6. С. 52–62.
19. Ушкин С. Г. Моральная трансгрессия и смыслообразование в сетевых дискуссиях // Социологические исследования. 2020. № 1. С. 65–73.
20. Хабермас Ю. Отношения к миру и рациональные аспекты действия в четырех социологических понятиях действия // Социологическое обозрение. 2008. Т. 7. № 1. С. 1–24.
21. Bjola C., Holmes M. Digital Diplomacy: Theory and Practice. London : Routledge, 2015.
22. Bourdieu P. Photography: A Middle-Brow Art. Oxford : Polity Press, 1998.
23. Clark J., Gewirtz S., McLaughlin E. (ed.) New Managerialism, New Welfare? London : Sage, 2010.
24. Giannetti L. K. Understanding Movies. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1990.
25. Goffman E. Gender Advertisements. Cambridge : Harvard University Press, 1979.
26. Habermas J. On the pragmatics of communication. Cambridge, MA: MIT Press, 1998.
27. Katz E., Lazarsfeld P. Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communication. Glencoe, IL : The Free Press, 1955.
28. Kavanaugh A. L., Fox E. A., Sheetz S. D., Yang S., Li L. T., Shoemaker D. J., Natsev A., Xie L. Social Media Use by Government: From the Routine to the Critical // Government Information Quarterly. 2012. Vol. 29. N 4. P. 480–491.
29. Kress G., Leeuwen T. Reading Images: The Grammar of Visual Design. London : Routledge, 1996.
30. Kuźniar E., Filimoniuk N. E-Diplomacy on Twitter. International Comparison of Strategies and Effectivity // Social Communication. 2018. Vol. 3. N 2. P. 34–41.
31. Lazarsfeld P., Berelson B., Gaudet H. The People's Choice: How the Voter Makes up his Mind in a Presidential Campaign. N.Y. : Columbia University Press, 1948.

32. Lee D. K. L., Borah P. Self-presentation on Instagram and Friendship Development among Young Adults: A Moderated Mediation Model of Media Richness, Perceived Functionality, and Openness // *Computers in Human Behavior*. 2019. Vol. 103. P. 57–66.
33. Lill M. M., Wilkinson T. J. Judging a book by its cover: descriptive survey of patients' preferences for doctors' appearance and mode of address // *British Medical Journal*. 2005. Vol. 331. N 7531. P. 1524–1527.
34. Mergel I. *Social Media in the Public Sector. A Guide to Participation, Collaboration and Transparency in the Networked World*. New Jersey : Jossey-Bass, 2012.
35. Tomazic T., Mistic K. U. Parliament-citizen Communication in Terms of Local Self-government and Their use of Social Media in the European Union // *Lex Localis — Journal of Local Self-Government*. 2019. Vol. 17. N 4. P. 1057–1079.
36. Zhong X., Lu J. Public Diplomacy Meets Social Media: A Study of the U. S. Embassy's Bogs and Micro-blogs // *Public Relations Review*. 2013. Vol. 39. N 5. P. 542–548.

Об авторах:

Ушкин Сергей Геннадьевич, ведущий научный сотрудник отдела мониторинга социальных процессов Государственного казенного учреждения Республики Мордовия «Научный центр социально-экономического мониторинга» (Саранск, Российская Федерация), кандидат социологических наук; ushkinsergey@gmail.com

Ушкина Валентина Геннадьевна, магистрант кафедры всеобщей истории, политологии и регионоведения Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева (Саранск, Российская Федерация), valentina.ushkina2017@gmail.com

References

1. Bareev M.Yu., Kachurina I.O. YouTube as a Factor in Shaping the Protest Potential of Young People // *Russian Journal of Regional Studies [Regionologiya]*. 2019. Vol. 27. N 3. P. 572–587. (In rus)
2. Belova Yu.Yu., Fadeeva I.M. Representation of alcohol consumption practices in virtual social networks // *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes [Monitoring obshhestvennogo mnenija: jekonomicheskie i socialnye peremeny]*. 2019. N 4. P. 86–105. (In rus)
3. Brodovskaya E.V., Huang T. Digital generation: civil mobilization and political protest among Russian youth // *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes [Monitoring obshhestvennogo mnenija: jekonomicheskie i socialnye peremeny]*. 2019. N 5. P. 3–18. (In rus)
4. Bradley A., McDonald M.P. *The Social Organization: How to Use Social Media to Tap the Collective Genius of Your Customers and Employees*. Moscow: Alpina Publisher, 2015. (In rus)
5. Volodenkov S.V. Influence of Internet Communication Technologies on Contemporary Social and Political Processes: Scenarios, Challenges, and Actors // *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes [Monitoring obshhestvennogo mnenija: jekonomicheskie i socialnye peremeny]*. 2019. N 5. P. 341–364. (In rus)
6. Jessop B. *The State: Past, Present, Future*. Moscow: Publishing House «Delo», 2019. (In rus)
7. Dmitrieva N.E., Styrin E.M. Open Governance: Problems and Prospects for Russia // *Issues of state and municipal administration [Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya]*. 2014. N 1. P. 127–148. (In rus)
8. Dneprovskaya N.V. Digital Transformation of Interaction between Public Authorities and Citizens // *Electronic Bulletin «Public administration» [Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik]*. 2018. N 67. P. 96–104 [Electronic resource]. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_34964480_80239388.pdf (accessed: 19.08.2020). (In rus)
9. Dukin R.A., Fadeeva I.M. Information Activities of a Region in the Media Space // *Russian Journal of Regional Studies [Regionologiya]*. 2015. Vol. 25. N 3. P. 94–101. (In rus)
10. Keane J. *Democracy and Media Decadence*. Moscow: HSE Publishing House, 2015. (In rus)
11. Kuhta M. S. Models of Information Perception in Verbal and Visual Texts // *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta [Bulletin of Tomsk state University]*. 2004. N 3. P. 116–119. (In rus)
12. Lapkin V.V., Semenenko I. S. «Homo Politicus» vs Challenges of «Infomodernity» // *Polis. Polis. Political Studies [Politicheskie issledovanija]*. 2013. N 6. P. 64–81. (In rus)
13. Miroshnichenko I.V., Morozova E.V. Network Public Policy: Outlines of Subject Field // *Polis. Political Studies Polis [Politicheskie issledovanija]*. 2017. N 2. P. 82–102. (In rus)

14. Misnikov Y.G., Filatova O.G. Online Discussion as a Form of e-Participation: Russian Specifics // Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes [Monitoring obshhestvennogo mneniya: jekonomicheskie i socialnye peremeny]. 2019. N 5. P. 320–340. (In rus)
15. Radaev V.V. Millennials: How the Russian Society Changes. Moscow: HSE Publishing House, 2019. (In rus)
16. Srnicek N. Platform Capitalism. Moscow: HSE Publishing House, 2019. (In rus)
17. Ushkin S.G. Visual Images of Users of the VKontakte Social Network // Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes [Monitoring obshhestvennogo mneniya: jekonomicheskie i socialnye peremeny]. 2012. N 5. P. 159–169. (In rus)
18. Ushkin S.G. Coffee Shop, Gentlemen's Club and Social Network, or Where the Public Opinion is Shaped Today // Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes [Monitoring obshhestvennogo mneniya: jekonomicheskie i socialnye peremeny]. 2017. N 6. P. 52–62. (In rus) DOI: 10.14515 /monitoring.2017.6.03.
19. Ushkin S.G. Moral Transgression and the Meanings Making in Online Discussions // Sociological Studies [Sotsiologicheskie issledovaniya]. 2020. N 1. P. 65–73. (In rus) DOI: 10.31857 / S013216250006339-5.
20. Habermas Yu. Relations to the World and Rational Aspects of Action in Four Sociological Concepts of Action // Sociological review [Sociologicheskoe obozrenie]. 2008. Vol. 25. N 1. P. 1–24. (In rus)
21. Bjola C., Holmes M. Digital Diplomacy: Theory and Practice. London : Routledge, 2015.
22. Bourdieu P. Photography: A Middle-Brow Art. Oxford : Polity Press, 1998.
23. Clark J., Gewirtz S., McLaughlin E. (ed.) New Managerialism, New Welfare? London : Sage, 2010.
24. Giannetti L.K. Understanding Movies. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1990.
25. Goffman E. Gender Advertisements. Cambridge : Harvard University Press, 1979.
26. Habermas J. On the pragmatics of communication. Cambridge, MA : MIT Press, 1998.
27. Katz E., Lazarsfeld P. Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communication. Glencoe, IL : The Free Press, 1995.
28. Kavanaugh A.L., Fox E.A., Sheetz S.D., Yang S., Li L.T., Shoemaker D.J., Natsev A., Xie L. Social Media Use by Government: From the Routine to the Critical // Government Information Quarterly. 2012. Vol. 29. N 4. P. 480–491.
29. Kress G., Leeuwen T. Reading Images: The Grammar of Visual Design. London : Routledge, 1996.
30. Kuźniar E., Filimoniuk N. E-Diplomacy on Twitter. International Comparison of Strategies and Effectivity // Social Communication. 2018. Vol. 3. N 2. P. 34–41.
31. Lazarsfeld P., Berelson B., Gaudet H. The People's Choice: How the Voter Makes up his Mind in a Presidential Campaign. N.Y. : Columbia University Press, 1948.
32. Lee D.K.L., Borah P. Self-presentation on Instagram and Friendship Development among Young Adults: A Moderated Mediation Model of Media Richness, Perceived Functionality, and Openness // Computers in Human Behavior. 2019. Vol. 103. P. 57–66.
33. Lill M.M., Wilkinson T.J. Judging a Book by Its Cover: Descriptive Survey of Patients' Preferences for Doctors' Appearance and Mode of Address // British Medical Journal. 2005. Vol. 331. N 7531. P. 1524–1527.
34. Mergel I. Social Media in the Public Sector. A Guide to Participation, Collaboration and Transparency in the Networked World. New Jersey : Jossey-Bass, 2012.
35. Tomazic T., Mistic K.U. Parliament-citizen Communication in Terms of Local Self-government and Their use of Social Media in the European Union // Lex Localis — Journal of Local Self-Government. 2019. Vol. 17. N 4. P. 1057–1079.
36. Zhong X., Lu J. Public Diplomacy Meets Social Media: A Study of the U.S. Embassy's Bogs and Micro-blogs // Public Relations Review. 2013. Vol. 39. N 5. P. 542–548.

About the authors:

Sergey G. Ushkin, Leading Researcher of the Social Processes Monitoring Department of Scientific Center of Social-Economic Monitoring State Institution (Saransk, Russian Federation), PhD in Sociology; ushkinsergey@gmail.com

Valentina G. Ushkina, Master's Student of the Department of General history, political science and regional studies of Ogarev Mordovia State University (Saransk, Russian Federation); valentina.ushkina2017@gmail.com

О некоторых особенностях директивного метода управления ленинградской энергетической системой в первое послевоенное десятилетие

Лушин А. И. *, Авданин В. В.

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

РЕФЕРАТ

В статье на основе архивных источников, а также научных публикаций, вышедших в последнее время, рассмотрены основные составляющие директивного метода управления энергетической отраслью в первое послевоенное десятилетие в Ленинграде, определившие его основные особенности и специфику. В публикации, вместе с тем, показаны основные этапы восстановления и модернизации ленинградской энергосистемы, отмечен вклад ленинградских энергетиков в формирование концептуальных основ энергетической безопасности страны, актуальных и в современных условиях.

Ключевые слова: Великая Отечественная война, блокада Ленинграда, восстановительный период, энергетическая политика, энергетическая безопасность, политические репрессии

Для цитирования: Лушин А. И., Авданин В. В. О некоторых особенностях директивного метода управления ленинградской энергетической системой в первое послевоенное десятилетие // Управленческое консультирование. 2020. № 11. С. 174–183.

On Some Features of the Directive Method of Managing the Leningrad Energy System in the First Post-War Decade

Alexander I. Lushin*, Vladimir V. Avdanin

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RAN EPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *lushinai@mail.ru

ABSTRACT

Based on archival sources and recent scientific publications, the article examines the main components of the Directive method of energy industry management in the first post-war decade in Leningrad, which determined its main features and specifics. At the same time, the publication shows the main stages of restoration and modernization of the Leningrad power system, and notes the contribution of Leningrad power engineers to the formation of the conceptual foundations of the country's energy security, which are relevant in modern conditions.

Keywords: the Great Patriotic war, the siege of Leningrad, the recovery period, energy policy, energy security political repression

For citing: Lushin A. I., Avdanin V. V. On Some Features of the Directive Method of Managing the Leningrad Energy System in the First Post-War Decade // Administrative consulting. 2020. N 11. P. 174–183.

В последние три десятилетия в отечественной историографии значительное внимание уделяется процессу становления в СССР системы управления экономикой вообще, промышленностью и энергетикой, в частности. Эта модель с «легкой руки» экономиста Г.Х. Попова получила в конце 1980-х гг. название командно-административной,

затем стали употребляться и другие ее определения: административная, распорядительная, командная и др. Представляется, что термин «директивный метод» более адекватно отражает один из важнейших способов управления в послевоенный период. Под ним, по нашему мнению, следует понимать метод, который основывается на том, что субъект управления, или вышестоящий орган вырабатывает указания (директивы), подлежащие обязательному исполнению со стороны объекта управления, или подчиненных субъекту управления конкретных лиц. Этот метод начал активно формироваться в СССР в период так называемого форсированного строительства социализма в конце 1920-х гг. и продолжал совершенствоваться практически все годы советской власти. Его возникновение связано, прежде всего, с задачами выживания и сохранения советской власти в условиях «вражеского окружения» и борьбы с внутренней оппозицией, а также неотложными задачами коллективизации и индустриализации страны. 4 февраля 1931 г. И. В. Сталин, выступая на первой всесоюзной конференции работников социалистической промышленности, заявил о том, что советское государство отстало от передовых стран Запада на 50–100 лет и фактически потребовал догнать его в ближайшие десятилетие, «...либо мы сделаем это, — заявил он, — либо нас сомнут»¹. Эта политическая установка станет не только директивой, но и идеологической основой как для огромной созидательной работы миллионов советских людей, так и для проведения репрессивной политики в отношении реальных и мнимых оппонентов советской власти. При этом следует иметь в виду, что любое слово или реплика, высказанная тогда генеральным секретарем правящей партии, почти сразу принимала форму закона и становилась директивой для исполнения. Таким образом, политика, формируемая с первых лет советской власти на неукоснительную реализацию указаний партийного руководства, высших органов исполнительной власти строго по вертикали власти «сверху вниз», будет положена в советский период отечественной истории в основу директивного метода управления всеми отраслями народного хозяйства.

После победоносного окончания Великой Отечественной войны, принесшей неисчислимые страдания и колоссальный урон экономическому потенциалу страны, ее народное хозяйство оказалось в сложнейшем положении, восстановление в кратчайшие сроки становится важнейшей политической задачей. Наиболее плодотворными в восстановлении народного хозяйства СССР в послевоенное десятилетие станут четвертая (1946–1950) и пятая (1951–1955) пятилетки. Основная политическая и хозяйственная задача четвертого пятилетнего плана была сформулирована И. В. Сталиным 9 февраля 1946 г. следующим образом: «восстановить пострадавшие районы страны, восстановить довоенный уровень промышленности и сельского хозяйства и затем превзойти этот уровень в более или менее значительных размерах»².

Задачи восстановительного периода потребовали радикальной перестройки высших исполнительных органов власти — народных комиссариатов, которые 15 марта 1946 г. были преобразованы в министерства. Так, в частности, Наркомат электростанций СССР был преобразован в Министерство электростанций СССР. Важной особенностью этой трансформации структур государственного управления являлось то, что эта внешне формальная замена органов отраслевого управления осуществлялась на фоне процесса некоторой децентрализации и демилитаризации промышленности при усилении партийного влияния на исполнительные органы власти. Децентрализация, в частности, выразилась в передаче существенных полномочий специализированным главным управлениям, подчиненным Министерству электро-

¹ Сталин И. В. О задачах хозяйственников. Речь на первой всесоюзной конференции работников социалистической промышленности // Сталин И. В. Соч. Т. 13. М. : Госполитиздат, 1951. С. 39.

² Правда. 1946. 10 февраля.

станций СССР, таким как Главэлектросетьстрой, Главгидроэнергострой и другим. Районное управление Ленэнерго до 1952 г. находилось в подчинении Главцентрэнерго Наркомата (Министерства) электростанций СССР, а с 1952 г. — Главсевзапэнерго Министерства электростанций СССР.

Задачи первоочередного восстановления заводов и фабрик, эвакуированных, а также разрушенных в период войны, определялись, прежде всего, партийными органами в резолюциях пленумов, конференций и в форме прямых приказов и распоряжений, принимаемых руководством министерств и ведомств. Директивный принцип, в данном случае, радикальным образом отличался от коллегиального способа, при котором принятие решений осуществлялось с учетом различных мнений и позиций при обсуждении возникающих проблем. Следует отметить, что в Ленинграде, широко известном своим свободомыслием, в период блокады на городских предприятиях энергетики зародились элементы коллегиальности при принятии решений. В первые послевоенные годы они нередко являлись фактором локального противодействия непродуманным решениям некомпетентных руководителей и принципу единоначалия. Эти сформировавшиеся традиции нередко являлись формальной причиной для преследований руководящих работников энергетической отрасли города во второй половине 1940-х — начале 1950-х гг.

В Ленинграде в отличие от многих других регионов, несмотря на получение директив вышестоящих партийных органов, важнейшие технические и организационные решения часто принимались на общих и партийных собраниях коллективов электростанций, где часто после бурного обсуждения принимались достаточно взвешенные решения, причем, как правило, с учетом мнения опытных специалистов и инженерного корпуса. Весьма показательно при этом, что после смерти И. В. Сталина в городе, фактически впервые в стране, вопрос о необходимости восстановления принципов коллективного руководства был вынесен на обсуждение на объединенном пленуме Ленинградских областного и городского комитетов КПСС, который состоялся 25 ноября 1953 г.

Необходимо отметить, что восстановление энергетической отрасли города началось буквально с первых дней после снятия блокады при активном участии в нем большинства регионов страны. Эта работа основывалась на реализации директив Государственного комитета обороны (ГКО). Постановление ГКО от 2 июня 1944 г. «О восстановлении электростанций и электросетей системы Ленэнерго Наркомата электростанций» уже поставило задачу более 40 наркоматам и ведомствам страны обеспечить в кратчайшие сроки восстановление Ленинградской энергосистемы¹. Этот документ обязывал Ленинградский горком ВКП(б), Ленгорисполком и Наркомат электростанций СССР «установить контроль и оказывать оперативную помощь» руководству энергосистемы в реализации необходимых мероприятий. Указанная директива определила основные направления, плановые производственные и финансовые показатели восстановления, которые достаточно быстро стали приобретать целенаправленный и организованный характер. При этом повышение энергетической безопасности Ленинграда и энергообеспеченности оборонных предприятий города была определена политическим руководством СССР как важнейшая государственная задача. Она решалась достаточно эффективно, несмотря на условия острой нехватки квалифицированных кадров, жилья, продуктов питания, транспорта, оборудования, финансовых и других ресурсов. Весьма примечательно, что в ходе восстановления ряд предприятий энергетического машиностроения города, и, в частности, объединение «Электросила», были частично перепрофилированы и привлечены к работам по атомному оборонному проекту [4, с. 2].

¹ Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 644. Оп. 1. Д. 261. Л. 23–49.

Первоочередное восстановление энергетической отрасли в послевоенный период, определенное партийными решениями и директивами высших органов исполнительной власти следует рассматривать не только как часть программы по укреплению обороноспособности, но и как продолжающийся процесс электрификации страны, важнейшей целью которой являлось ускоренное развитие народного хозяйства. Увеличение мощности источников энергоснабжения ленинградских промышленных предприятий и развитие электросетей неизбежно повышало энергообеспеченность жилых и строительных объектов города. Использование гидроэлектростанций, расположенных за пределами города для энергоснабжения оборонных предприятий, привело не только к снижению средней себестоимости электроэнергии, но и к возможности поэтапного увеличения теплофикационной мощности городских теплоэлектростанций. Так, построенные теплоэлектроцентрали, новые магистральные и распределительные теплосети поэтапно обеспечили полный переход от печного отопления к централизованному теплоснабжению города.

Задания на четвертую пятилетку, установленные Законом о пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР, предполагали не только увеличение производства предметов широкого потребления, но и были нацелены на дальнейшее повышение обороноспособности страны, оснащение советской армии новейшей боевой техникой и современным вооружением. При этом новые технологии разрабатывались и применялись, в первую очередь, в оборонной промышленности и были строго засекречены. Восстановление же народного хозяйства, происходило при этом, как правило, на довоенной технической и технологической базе, что в значительной мере предопределило его отставание от Запада.

Реформы высших органов государственной власти, и в частности упоминавшееся уже создание министерской системы, сменившей систему наркоматов, привели к тому, что система управления стала более динамичной и оказалась более приспособленной к условиям восстановительного периода. Положительным итогом административной реорганизации государственного управления явилась появившаяся возможность относительно быстрого выполнения сложнейших задач восстановительного периода. Показательно при этом, что, несмотря на решение о сокращении выросшего за военные годы количества наркоматов и других ведомств, в конце 1940-х годов фактическое число министерств продолжало интенсивно увеличиваться. Одновременно с этим укреплялась и власть номенклатурной бюрократии, аппарата партийных комитетов, что расширяло «поле деятельности» для директивного метода управления.

Процесс бюрократизации структуры управления, начавшийся еще в конце 1920 — начале 1930-х гг., по мнению ряда отечественных исследователей, продолжал в послевоенное десятилетие развиваться в новых исторических условиях еще более интенсивно, а в высших эшелонах власти все чаще стали звучать тезисы о низкой профессиональной подготовке и квалификации управленческих кадров на всех уровнях исполнительной власти. Так, образованный еще в январе 1939 г. Наркомат электростанций и электропромышленности СССР с апреля 1946 по март 1953 г. был разделен на два ведомства: Наркомат (министерство) электропромышленности СССР и Наркомат (министерство) электростанций СССР, а в апреле 1954 г. это ведомство было разделено еще на два: Министерство электростанций СССР и Министерство электротехнической промышленности СССР. В ноябре 1954 г. создано Министерство строительства электростанций СССР на базе строительно-монтажных предприятий и организаций Министерства электростанций СССР. Все эти реорганизации плодили только не значительное увеличение управленческого аппарата, но и количество директивных указаний.

Весьма показательным воплощением директивного метода управления в экстремальных условиях являлась деятельность Государственного комитета обороны

(ГКО), созданного в первые дни начавшейся Великой Отечественной войны. Комитет являлся координирующим центром управления восстановительными работами в Ленинграде и обладал всей полнотой военной и политической власти. Задачи первоочередного восстановления разрушенных в период блокады предприятий, в том числе плановые задания по выработке энергетических ресурсов каждой электростанцией, ставились ГКО в форме директив, приказов Наркомату электростанций СССР и объединению Ленэнерго. Плановые значения объемов электроэнергии, распределяемых по предприятиям различной ведомственной принадлежности, направлялись в виде нормативов в адрес руководства региональных энергетических систем, а после создания министерств эти нормативы стали утверждаться постановлениями Совета Министров СССР. Несмотря на многие издержки деятельности ГКО, после ликвидации этого ведомства в 1945 г. уровень согласованности действий различных ведомств в условиях отсутствия единого центра существенно снизился. Наряду с партийным контролем и контролем со стороны Наркомата Госконтроля большая роль в обеспечении выполнения плановых заданий, поставленных перед предприятиями Ленэнерго, принадлежала ведомственной государственной Инспекции по промышленной энергетике и энергетическому надзору. Однако наиболее важные решения по восстановлению и строительству энергетических объектов принимались на заседаниях бюро Ленинградского городского комитета партии.

Стоит отметить, что в годы Великой Отечественной войны ряд ленинградских машиностроительных заводов не только продолжали работать, но и направлять электротехническое оборудование в восточные районы страны для обеспечения бесперебойной работы эвакуированных промышленных предприятий. На тысячах аппаратов, отправленных советской транспортной авиацией на «Большую землю», наносился штамп «Сделано в Ленинграде в период блокады»¹. После ее снятия объемы производства энергетического оборудования, направляемые в другие регионы страны, значительно выросли. Так, в докладе первого секретаря Ленинградского областного и городского комитета партии А. А. Жданова на пленуме горкома ВКП(б) 11 апреля 1944 г. особо отмечалось, что ресурсы освобожденного Ленинграда необходимо использовать на помощь фронту для победы над врагом, а продукцию ленинградских энергомашиностроительных заводов направлять в освобожденные и восточные районы страны². После этого 22 апреля того же года А. А. Жданов выступил на пленуме Ленинградского обкома ВКП(б) с докладом на тему: «О восстановлении хозяйства в освобожденных районах Ленинградской области в 1944 году», в котором подчеркивалось, что в самое ближайшее время скорейшему восстановлению подлежат энергетическая, топливная, сланцевая и лесная промышленность, железнодорожный и водный транспорт и производство стройматериалов в Ленинградской области [5, с. 128]. При этом планы по восстановлению отрасли на освобожденный город не распространялись, как городское хозяйство, так и электростанции, начиная с 1944 г., обеспечивались всеми видами ресурсов по остаточному принципу.

После окончания войны Ленинград получил по репарации из Германии трофейное энергетическое оборудование, которое было рассчитано только на использование угля и газа. Однако постоянные перебои с поставками угля в город не позволяли выйти на плановые показатели по выработке электроэнергии. В 1946 г. срывы поставок угля в Ленинград стали обычным явлением, так, только в мае 1946 г. на электростанции объединения Ленэнерго было поставлено на 100 тыс. т угля меньше запланированного количества³.

¹ «Электросила» им. С. М. Кирова. Л. : Лениздат, 1968. С. 15.

² Соловьев Н. О задачах восстановления хозяйства в освобожденных районах Ленинградской области // Пропаганда и агитация. 1944. № 9. С. 14.

³ Правда. 1946. 21 апреля.

В этой связи необходимо отметить, что установка зарубежного оборудования потребовала серьезной реконструкции ленинградских электростанций, имевших технологические параметры и габариты, не предназначенные для его размещения. В сложившихся обстоятельствах задачи, связанные с внедрением нестандартного оборудования, решались в рамках тесного сотрудничества коллективов предприятий и научно-технических организаций, возникшего по решению коллектива Ленинградской ЛГЭС № 1 в январе 1944 г. К сожалению, оно получило официальное признание только в 1949 г., когда было принято обращение 140 научно-исследовательских институтов Ленинграда ко всем ученым и научным работникам высших учебных заведений о создании формата «творческого содружества». В рамках этой инициативы были сформированы рабочие группы по конкретным вопросам технического развития, в первую очередь, связанным с газификацией электростанций и крупнейших предприятий Ленинграда [6, с. 139].

Несмотря на издержки директивного управления, энергетики Ленинграда работали в годы пятой пятилетки еще более продуктивно. Пятый пятилетний план поставил перед народным хозяйством страны качественно новые задачи, которые заключались в дальнейшем подъеме и развитии всех отраслей экономики. Основное внимание теперь уделялось преимущественному развитию тяжелой промышленности. Ленинградские энергомашиностроители одновременно создавали и выпускали необходимое оборудование для скорейшего восстановления электростанций, разрушенных в военное время в целом ряде других регионов страны, в том числе для ДнепроГЭС, а с 1950 г. — для сооружения Сталинградской, Куйбышевской, Цимлянской ГЭС и многих других. Вместе с тем восстановление ЛГЭС № 8 (Дубровской ГРЭС), в ходе которого использовалось исключительно ленинградское оборудование, изготовленное на городских предприятиях, продолжалось (начиная с 1944 г.) долгих 15 лет.

Тем не менее за годы пятой пятилетки ленинградские энергомашиностроители создали 51 вид нового технологического и энергетического оборудования, в том числе паровые турбины и генераторы мощностью 150 МВт, гидравлические турбины мощностью 105 МВт, а затем энергоблоки мощностью от 200 до 800 МВт [7, с. 8]. В ходе модернизации ленинградской энергосистемы, в первой половине 1950-х годов в Ленинграде была создана база импортозамещающего энергетического производства. Содружество ученых и практиков в различных областях науки и техники стало научно-технической и организационной основой дальнейшей модернизации ленинградских энергетических предприятий.

Основные положения государственной энергетической и промышленной политики в отношении Ленинграда, сформулированные партийным руководством города еще в апреле 1944 г., реализовывались до середины 1950-х годов. В это послевоенное десятилетие региональное управление Ленэнерго находилось в ведении Министерства электростанций СССР, а ведущая строительно-монтажная организация «Ленэлектросетьстрой» перешла в подчинение вновь образованного в ноябре 1954 г. Министерства строительства электростанций СССР. Текущее управление энергосистемой и строительство новых электросетевых объектов осуществлялось различными ведомствами без взаимного согласования производственных и финансовых планов. Электросетевой комплекс связывал различные энергопредприятия Ленинграда и области в единую энергетическую систему. Такое разделение полномочий привело к существенному снижению координации деятельности генерирующих, эксплуатирующих, проектных и строительно-монтажных организаций энергетического комплекса, что естественно требовало активизации поиска новых методов управления. Крайне негативную роль к тому же оказывала постоянная корректировка проектно-сметной документации, плановых финансовых и производственных показателей, которая стала общепринятой практикой и являлась одной из причин многочисленных срывов сроков сдачи в экс-

плуатацию новых объектов, о чем свидетельствуют официальные документы начала 1950-х годов¹. В конечном итоге в годы пятой пятилетки количество электросетевых объектов Ленэнерго, введенных в эксплуатацию, составляло менее половины объектов, необходимых для развития энергосистемы города. Этот показатель являлся одним из свидетельств недостаточной экономической эффективности директивного метода управления энергетической отраслью в условиях мирного времени.

Представляется, что директивная модель управления оправдывала себя, в первую очередь, в условиях чрезвычайного, в данном случае, военного времени, однако после окончания войны, в качественно новых условиях, она нуждалась в радикальной модернизации. Этот метод, опиравшийся, прежде всего, на жесткий контроль со стороны партийных, государственных и ведомственных контрольно-надзорных органов и репрессивное законодательство, оказался эффективным в тяжелейших условиях блокады и первых лет восстановительного периода. Однако в годы пятой пятилетки уже не мог обеспечить дальнейшее экономическое и технологическое развитие энергетической отрасли.

Низкая эффективность директивной модели управления компенсировалась широким использованием на строительстве объектов энергетики принудительного труда заключенных. В этой связи необходимо отметить, что только в период с 1947 по 1952 гг. на объекты Министерства электростанций СССР были направлены около 585 тыс. заключенных [2, с. 21]. На территории Ленинграда в послевоенный период существовали многочисленные подразделения исправительно-трудовых лагерей и колоний регионального и союзного подчинения. Руками заключенных в первое послевоенное десятилетие были восстановлены и построены около двух десятков крупных энергетических объектов, непосредственно связанных с ленинградской энергетической системой, в том числе Волховская, Лесогорская, Нижне-Свирская, Верхне-Свирская ГЭС, Дубровская ГРЭС и другие.

В соответствии с постановлением СМ СССР от 13 марта 1950 г. с 1 августа 1950 г. заключенные должны были получать заработную плату. Главным условием, оговоренным в этом документе, было повышение производительности труда осужденных. В данном случае Ленинградская область оказалась в «передовиках» и попала в число первых регионов в стране, где в исправительно-трудовых лагерях была введена оплата труда заключенных [3, с. 564–565]. Вместе с тем попытка реформировать трудовые отношения заключенных с лагерной администрацией приводила нередко к противоположному результату. Введение оплаты труда обусловило необходимость экономии на других статьях расходов на питание и содержание заключенных. В приказах Управления МВД по Ленинградской области по результатам проверки ИТУ нередко указывалось на факт постоянного увеличения количества заключенных, поступавших в областную больницу с диагнозом «дистрофия»². Ситуация усугублялась хищениями начальствующим составом и сотрудниками лагерей денежных средств и продуктов питания, выделенных заключенным, занятых на строительстве энергетических объектов. Так, инструктор антифашистской работы и начальник финансовой части лаготделения № 5 УЛВП № 213 МВД СССР присвоили предназначенные для выплаты осужденным денежные вознаграждения от СМУ «Свирьстрой» на сумму более 14 тыс. руб.³ Заключенные, пытаясь избежать изнурительного труда и перевестись на более легкую работу, нередко сознательно нарушали правила техники безопасности на производстве и сами наносили себе тяжелые травмы, становясь инвалидами.

¹ Центральный государственный архив историко-политических документов Санкт-Петербурга. Ф. 475. Оп. 7. Д. 2. Л. 64–66.

² Отдел специальных фондов Информационного центра ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области (ОСФ ИЦ ГУВД СПб и ЛО). Ф. 82. Оп. 1. Д. 357. Л. 56–58.

³ ОСФ ИЦ ГУВД СПб и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 134. Л. 103, 106.

Негативную роль на методы и процесс управления энергетикой оказало и печально знаменитое «ленинградское дело», когда многие опытные руководители энергетического комплекса Ленинграда были сняты с должностей и репрессированы. Это приводило к возникновению атмосферы страха и подозрительности в коллективах энергетических предприятий, падению трудовой дисциплины и рационализаторской инициативы. На предприятиях энергетического комплекса Ленинграда за любое незначительное нарушение производственной дисциплины следовало серьезное наказание. Кроме того, в послевоенные годы на предприятиях за нарушения дисциплины, такие как опоздание на работу более чем на 20 мин, самовольное оставление рабочих мест, появление в нетрезвом виде или отказ от сверхурочных работ, как правило, следовала уголовная ответственность в соответствии с еще довоенным законодательством.

В ходе этого пресловутого «дела», был, в частности, арестован и отстранен от должности управляющий Ленэнерго Б. П. Страупе. На протяжении всех лет работы в Ленинграде он, как руководитель, заседаниях горкома ВКП(б) и Ленгорсовета занимал принципиальную позицию в интересах предприятий энергосистемы. Работники ленинградских предприятий, работавшие в суровые дни блокады под его руководством, с глубоким уважением и искренним доверием относились к нему. Это было одной из причин, по которой в годы четвертой пятилетки (до увольнения Б. П. Страупе в 1950 г.) на энергетических предприятиях Ленинграда не было ни одного случая нарушения сроков выполнения производственных планов.

Представляется, что на формирование и внутреннее содержание директивного метода управления энергетическим комплексом Ленинграда, практически не поддающемуся процессу модернизации, решающее влияние оказали следующие факторы. Во-первых, инерция мобилизационной модели управления предвоенного и военного периода, во-вторых, необходимость проведения комплекса неотложных мероприятий по восстановлению энергетических и промышленных предприятий, социальных объектов после снятия блокады города. И наконец, в-третьих, сохранение и ужесточение политического курса в послевоенный период, в основе которого лежали идеологические установки «вражеского окружения» в лице «мирового империализма» и начавшейся «холодной войны». Эти факторы в значительной мере предопределили характер метода управления энергетическим комплексом Ленинграда в первое послевоенное десятилетие.

Весьма показательно, что даже в условиях отсутствия высокоразвитой машиностроительной базы руководство СССР направляло большие объемы ресурсов для поддержки политических союзников. В этом проявилась одна из характерных черт государственной политики, проводимой советским государственным руководством, — преобладание политических предпочтений над экономическим расчетом и общественными интересами. Директивный метод управления экономикой в данном случае в полной мере соответствовал и отвечал, прежде всего, задачам государственной политики. Для политического руководства страны было неприемлемым признание собственных стратегических просчетов и правоты идеологических оппонентов.

Ситуация, которая сложилась в энергетической отрасли Ленинграда в первое послевоенное десятилетие, была практически идентичной с процессами в экономике страны в конце 1920-х гг., когда проблемы, связанные с отсутствием мощной энергетической машиностроительной базы, не позволили быстро увеличивать темпы восстановления промышленности. Сложившееся положение диктовало необходимость развития международных экономических связей, в связи с чем еще Л. Д. Троцкий выступал за «более глубокие связи с европейским и мировым рынком» и предупреждал о недопустимости «впадать в ужасающую национальную ограниченность» [1, с. 325]. Как известно, советское руководство не только не прислушалось к советам опально-го наркома, но и поспешило выдворить его за пределы страны.

Анализируя эффективность директивного метода управления энергетикой, как наиболее капиталоемкой отрасли экономики, необходимо отметить, что поставленная еще в 1920 г., планом ГОЭЛРО амбициозная задача «выровнять фронт нашей экономики в уровень с достижениями нашего политического уклада»¹, была к середине 1950-х гг. в основном решена. Тем не менее попытки опробовать механизм более широких международных экономических связей с целью включения его потенциала в замкнутую систему директивно управляемой экономики в послевоенное десятилетие не дали ощутимого результата.

Идея модернизации народного хозяйства и международной экономической интеграции начнет формироваться и получит определенное развитие уже в период хрущевской «оттепели», когда сам Первый секретарь ЦК КПСС будет лично курировать возведение Волжского каскада ГЭС, электрификацию железных дорог страны и других крупнейших объектов энергетики. Однако экономические и социально-политические реформы, инициированные во многом самим Н.С. Хрущевым, по своей сути оказались несовместимыми с директивным методом управления. Идеи реформирования и модернизации модели управления народного хозяйства в определенной мере стали реализовываться в экономических реформах, связанных с именем А.Н. Косыгина, начиная с середины 1960-х гг.

В 1956 г. ленинградская энергосистема, преодолев технологическую изолированность, стала частью единой энергетической системы СССР. В этом же году руководством страны была сформулирована энергетическая политика, предусматривавшая ускоренное развитие атомной энергетики, гидроэнергетики и полную электрификацию железнодорожного транспорта страны. В этой связи постановлением Президиума ЦК КПСС от 1 марта 1956 г. в Ленинграде было предусмотрено строительство атомной электростанции, которое в дальнейшем было успешно реализовано.

Сегодня, на наш взгляд, необходимо особо отметить вклад ленинградских энергетиков в формирование концептуальных основ энергетической безопасности, крайне актуальных в современных условиях. Эти основы были выработаны в условиях жестко централизованной власти и директивного метода управления экономикой и энергетической отраслью. Послевоенное десятилетие свидетельствовало о том, что энергетическая безопасность не может в полной мере быть обеспечена только высокой технической надежностью работы электростанций и электросетей. Особо значимым фактором ее обеспечения в послевоенные годы явилась готовность органов государственной власти Ленинграда и Ленэнерго к созданию гибкой системы подготовки квалифицированных кадров в условиях сокращения базы трудовых ресурсов.

В 2020 г. исполнилось 100 лет со дня принятия плана ГОЭЛРО и в контексте реализуемой государственной энергетической политики вновь становится актуальной проблема энергетической безопасности страны. На смену директивному методу управления энергетикой в последние три десятилетия пришли государственное регулирование и координация деятельности коммерческих организаций, которые выполняют главным образом регулируемые виды деятельности, а распределение энергоресурсов осуществляется в системе рынка электрической энергии и мощности. Необходимо отметить, что организационные принципы обеспечения энергетической безопасности, выработанные в тяжелейших условиях блокады и послевоенного восстановления Ленинграда, были положены в основу законодательных актов в сфере энергетики советского периода, а в настоящее время составляют концептуальную основу доктрины энергетической безопасности Российской Федерации. Как свидетельствует исторический опыт, для полноценной реализации этой доктрины в современных условиях

¹ План электрификации РСФСР. Доклад VIII Съезду Советов Государственной Комиссии по электрификации России. М. : Государственное издательство политической литературы, 1955. С. 36.

необходима разработка нового плана электрификации, соответствующего требованиям экономической и политической модернизации страны.

Литература

1. Дэй Р. Лев Троцкий и политика экономической изоляции. М. : Дело, 2013.
2. *Заключенные на стройках коммунизма. ГУЛАГ и объекты энергетики в СССР. Собр. документов и фотографий* / отв. ред. и сост. О.В. Хлевнюк. М. : Российская политическая энциклопедия, 2008.
3. *История сталинского Гулага. Конец 1920-х — первая половина 1950-х годов. Собр. документов в 7 т. Т. 3. Экономика Гулага* / отв. ред. и сост. О.В. Хлевнюк. М. : Российская политическая энциклопедия, 2004.
4. Куликов Н.В., Струженцов Д.И. *Электросила: История Ленинградского промышленного объединения «Электросила» им. С.М. Кирова*. Л., 1985.
5. Кутузов В.А. *Возрождение земли ленинградской*. Л. : Лениздат, 1985.
6. Лавриков Ю.А., Мазалов Е.В., Кузнецов А.П. *Очерк экономического развития ленинградской индустрии за 1917–1967 гг.* Л. : Лениздат, 1968.
7. *Полвека на службе электрификации* / под ред. П.С. Чернышева. Л. : Машиностроение, 1967.

Об авторах:

Лушин Александр Иванович, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор исторических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Республики Мордовия; lushinai@mail.ru

Авданин Владимир Владимирович, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); avdanin@mail.ru

References

1. Day R. Lev Trotsky and the policy of economic isolation. M.: Delo. 2013. 472 p. (In rus)
2. Prisoners at the construction sites of communism. Gulag and energy facilities in the USSR. Collection of Documents and Photos / Ex. ed. O.V. Khlevnyuk. M.: Russian Political Encyclopedia, 2008. 448 p. (In rus)
3. The history of Stalin's Gulag. Late 1920s — first half of the 1950s: Collection of documents in 7 volumes. Vol. 3. The economy of Gulag / Ex. ed. O.V. Khlevnyuk. M.: Russian Political Encyclopedia. 2004. 624 p. (In rus)
4. Kulikov N.V., Schruzhentsov D.I. Electrosila: History of the Leningrad Industrial Association "Electrosila" named after S.M. Kirov. L., 1985. 280 p. (In rus)
5. Kutuzov V.A. Revival of the land of Leningrad. L.: Lenizdat, 1985. 246 p. (In rus)
6. Lavrikov Yu. A., Mazalov E. V., Kuznetsov A. P. Essay on the economic development of the Leningrad industry for 1917-1967. L.: Lenizdat. 1968. 392 p. (In rus)
7. Half a century in the electrification service /under ed. of P.S. Chernyshev. L.: Engineering, 1967. 412 p. (In rus)

About the authors:

Alexander I. Lushin, Professor of the Chair of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management, Branch of RAN EPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (History), Professor, Honored Worker of the Higher School of the Republic of Mordovia; lushinai@mail.ru

Vladimir V. Avdanin, Postgraduate Student, Chair of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management, Branch of RAN EPA (St. Petersburg, Russian Federation) avdanin@mail.ru

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Предлагаем разместить статьи в научно-практическом журнале «Управленческое консультирование», адресованном специалистам в области государственного и муниципального управления, руководителям органов государственной власти и бизнес-структур, ученым, преподавателям, аспирантам.

Журнал «Управленческое консультирование» входит в Перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим группам научных специальностей: 23.00.00. Политология; 08.00.00. Экономические науки.

Издание входит в Перечень журналов, рекомендованных Ученым советом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации для публикации статей по экономическим наукам.

Статьи журнала включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека). Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям “Ulrich’s Periodicals Directory”. Журнал включен в индексацию международных баз данных научных публикаций ERIH PLUS и EBSCO. Публикации журнала размещаются в научной электронной библиотеке «КиберЛенинка».

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование.

На сайте журнала <https://www.acjournal.ru> предусмотрена возможность представить рукопись статьи через «Электронную редакцию».

1. Автор(-ы) представляет(-ют) в редакцию:

- ♦ электронную версию статьи в формате Microsoft Word. Объем представляемых для публикации статей не должен быть меньше 16 000 знаков с пробелами.
- ♦ Заполненное и подписанное «Обязательство автора(-ов)», образец которого размещен на сайте журнала: <https://www.acjournal.ru>

Оригинальность статьи должна быть не менее 85%. Все материалы проверяются системой «Антиплагиат».

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ

Каждая статья должна быть сопровождается сведениями об авторе(-ах), (на русском и английском языках): фамилия, имя, отчество полностью; место работы; должность; ученая степень; ученое звание; адрес электронной почты. После указания места работы обязательно указываются город и страна.

СТРУКТУРА РУКОПИСИ

Статья должна быть структурирована. Наиболее распространенная модель структуры научных статей — IMRAD — аббревиатура от «введение, материалы и методы, результаты и обсуждение» (англ. introduction, methods, results and discussion). В конце статьи следует Заключение (Conclusion). Если статья посвящена теоретическому исследованию, то раздел Methods (Методы) заменяется на Theoretical Basis

(Теоретические основы). Каждая часть должна быть выделена в основном тексте отдельно.

Рукопись статьи должна содержать *реферат* (аннотацию) и ключевые слова. Статьи без *реферата* (на русском и английском языках) не рассматриваются. *Реферат* не должен содержать ссылки и аббревиатуры. Объем ограничен 250–300 словами. В *реферате* обязательно указываются: Цель, Методы, Результаты, Выводы (по 1–2 предложения для каждого пункта). Ключевых слов может быть от 4 до 7, обычно — 5–6 слов. Термины-словосочетания считаются одним ключевым словом. Желательно избегать составных ключевых слов. В состав ключевых слов не рекомендуется включать слова, содержащиеся в названии статьи.

Введение (*Introduction*)

Введение должно определять суть проблемы, указывать цель исследования и представлять его гипотезу и научный подход, обосновывать важность исследования. В этой части уместны ссылки на уже известные выводы и опубликованную литературу по данной проблеме.

Материалы и методы (*Materials and Methods*)

Цель данной части — провести оценку надежности используемых методов и их влияние на результаты. Здесь приводятся план и последовательность процесса исследований, протоколы эксперимента, используемые материалы, предметы, оборудование, готовые статистические данные, программное обеспечение и т. д., а также методика оценки результатов. Если ключевым моментом в работе является методология эксперимента, необходимо описать ее процессы в деталях.

Результаты (*Results*)

Эта часть представляет результаты исследования в четкой логической последовательности, без интерпретаций результатов. Именно здесь чаще всего используются таблицы, рисунки и графики. Следует избегать повторения данных в таблицах и графиках (в случае их наличия), такие данные следует только прокомментировать с точки зрения трендов или наиболее важных моментов.

Обсуждение (*Discussion*)

Обсуждение должно быть сфокусировано на интерпретации результатов исследования и других связанных с ним материалов. Подчеркните новые и важные наблюдения. Объясните значение наблюдаемого мнения для цели исследования. Свяжите результаты с предлагаемой гипотезой. Любые неожиданные результаты или наблюдения; которые имели место, могут быть объяснены именно здесь.

Эта часть завершается детальным заключением (выделяется отдельно). Следует обобщить результат и его значение, описать последствия и практическое применение исследования, дать возможные рекомендации.

Сокращения и аббревиатуры должны быть расшифрованы при первом их употреблении (в скобках в тексте или под текстом).

При написании статьи необходимо избегать личных местоимений, в том числе научного «мы». Это же касается ссылок: при ссылках на собственные работы стоит избегать предложений типа «как показано в нашей работе». В первую очередь, это требование анонимности.

Выводы (Conclusions)

Подведение итогов исследования — получилось ли достичь цели и доказать определенную гипотезу? Какое значение имеют полученные результаты? Как можно применить их на практике?

Список литературы (References)

Список литературы в конце статьи дается **в алфавитном порядке**.

В списке литературы должно быть не менее 25 источников, и в тексте статьи все они должны быть процитированы. Рекомендуется наличие не менее 10 иностранных источников, из них не менее 5 источников, индексируемых в базе данных Scopus. В случае, когда цитируется англоязычная работа, обязательно ссылаться на оригинал, а не на русскоязычный перевод.

В тексте дается ссылка в квадратных скобках — например, [7, с. 625].

Ссылки на официальные сайты, правовые и законодательные акты, архивные материалы, учебники/учебные пособия, словари и газетные статьи даются постранично (в сносках) и не выносятся в список литературы, размещенный в конце статьи.

ОФОРМЛЕНИЕ ТАБЛИЦ, РИСУНКОВ, СХЕМ И ФОРМУЛ

Материалы могут содержать таблицы и черно-белые схемы, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов Word Art в схемах не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представлены также отдельными файлами в тех форматах, в которых они были сделаны (объекты должны давать возможность редактирования). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком/подписью, продублированными на английский язык. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

Формулы должны быть набраны в редакторе Microsoft Equation, где их набор более корректен; также возможен набор формул в MathType ... Equation.

Простые строчные формулы желательно набирать с клавиатуры, не используя формульный редактор.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. Сведения об авторе:

Иванов Иван Иванович

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

Заведующий кафедрой _____

Доктор философских наук, профессор

E-mail:

Телефон:

2. Краткие затекстовые ссылки:

В тексте:

А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустриального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

7. Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М. : Наука, 2004.

3. Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках:

♦ монографии:

Филиппов Г. Г. Роль организации в механизме политической власти. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008.

♦ статьи в научных сборниках:

Липсет С. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М. : Прогресс, 1972.

♦ публикации в многотомных изданиях:

Ирвинг В. Собр. соч.: в 5 т.: пер. с англ. М. : ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.

Карамзин Н. М. История государства Российского: в 12 т. М. : Мир книги, 2003. Т. 7.

♦ статьи в научных журналах:

1. Кириленко В. П., Дронов Р. В. О современных методах нейтрализации коррупционных процессов // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 46–53.

2. Шамахов В. А. К новой системе профессионального обучения государственных управленцев // Управленческое консультирование. 2011. № 4. С. 6–15.

♦ статьи в газетах:

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. С. 22.

♦ правовые акты:

О науке и государственной научно-технической политике: федер. закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 45. Ст. 3274.

О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

♦ архивные документы (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293-об. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.

♦ электронные ресурсы оформляются следующим образом:

1. Манойло А. В. Объекты и субъекты информационного противоборства [Электронный ресурс] // ПСИ-ФАКТОР: сайт информационного ресурсного центра по научной и практической психологии. Библиотека. Информационная война. Информационное противоборство. URL: <http://psyfactor.org/lib/psywar24.htm> (дата обращения: 23.02.2016).

2. Образ врага. Все об «Аль-Каеде» [Электронный ресурс] // VIP. Lenta.Ru: издание Rambler Media Group. 2004. 23 июня. URL: <http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23/alqaeda/> (дата обращения: 20.09.2017).

2020. № 11(143) УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно
Все статьи рецензируются

Директор
издательско-полиграфического центра
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Заведующий издательским отделом
Е. Г. ЗАКРЕВСКАЯ

Сдано в набор 10.11.2020.
Подписано к печати 15.11.2020.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 15,16. Тираж 200 экз.
Заказ № 11/20.

Научные редакторы
д. филос. н., профессор Н. И. БЕЗЛЕПКИН
д. э. н., профессор В. А. ПЛОТНИКОВ
д. э. н., профессор Л. С. САВЧЕНКО

УЧРЕДИТЕЛЬ:
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Корректоры:
И. Ю. СЕРОВА
Т. В. ЗВЕРТАНОВСКАЯ
Верстка Т. П. ОЛОНОВОЙ

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-52288 от 25 декабря 2012 г.

Индекс по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы» 70107

Комплекс работ выполнен издательско-полиграфическим центром
Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации

199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В.О., д. 61
Тел. (812) 335-94-97