

Том 13, № 3, 2020 год

Экономика. Налоги. Право

Издание перерегистрировано
в Федеральной службе
по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций:
ПИ № ФС77-67075
от 15 сентября 2016 г.

The edition is reregistered
in the Federal Service
for communication, informational
technologies and media control:
ПИ № ФС77-67075
of September 15, 2016.

Периодичность издания – 6 номеров в год

Publication frequency – 6 issues per year

Учредитель: ФГОБУ «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»

Founder: FSEBI “Financial University under the
Government of the Russian Federation”

Журнал ориентирован на научное
обсуждение актуальных проблем
в сфере **экономики, налогов и права**

The journal is oriented towards scientific
discussion of present-day topics in the sphere
of **Economics, Taxes and Law**

Журнал входит в Перечень периодических научных
изданий, рекомендуемых ВАК для публикации
основных результатов диссертаций на соискание
ученых степеней кандидата и доктора наук

The journal is included into the list of periodicals
recommended for publishing doctoral research results
by the Higher Attestation Commission

Журнал включен в систему Российского индекса
научного цитирования (РИНЦ)

The journal is included into the system
of Russian Science Citation Index

Журнал распространяется только по подписке.
Подписной индекс 81303
в объединенном каталоге «Пресса России»

The journal is distributed only by subscription
Subscription index 81303
in the consolidated catalogue “The Press of Russia”

Vol. 13, No. 3, 2020

Ekonomika. Nalogi. Pravo

[Economics, taxes & law]



elpub.

RePEc

ROAR

СОЦИОНЕТ



WorldCat®



ВЫСШАЯ
АТТЕСТАЦИОННАЯ КОМИССИЯ (ВАК)
при Министерстве образования и науки Российской Федерации

CYBERLENINKA

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

ГОНЧАРЕНКО Л.И., доктор экономических наук, профессор, руководитель Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования, Заслуженный работник высшей школы РФ, Финансовый университет, Москва, Россия

ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

АБРАМОВА М.А., доктор экономических наук, профессор, заместитель руководителя Департамента финансовых рынков и банков, Финансовый университет, Москва, Россия

БЕРНС У., доктор права, профессор школы имени Томаса Джефферсона, Сан-Диего, США

ВАНИШТЕНДАЛЬ Ф., доктор экономики, профессор Левенского католического университета, Левен, Бельгия

ВЕБЕР Д., профессор права, Амстердамский университет, Амстердам, Нидерланды

ВИННИЦКИЙ Д.В., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, Уральский государственный юридический университет, Екатеринбург, Россия

ГОЛОВНЕНКОВ П.В., доктор права, главный научный сотрудник Потсдамского университета, Потсдам, Германия

ЕВЛАХОВА Ю.С., доктор экономических наук, доцент кафедры финансового мониторинга и финансовых рынков РГЭУ (РИНХ), тьютор магистерской программы «Финансовый мониторинг и финансовые рынки», Ростов-на-Дону, Россия

ЗВОНОВА Е.А., доктор экономических наук, профессор, руководитель Департамента мировой экономики и мировых финансов, Финансовый университет, Москва, Россия

ИВАНОВА Н.Г., доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственных и муниципальных финансов, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Россия

ИВАНОВ Ю.Б., доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе Научно-исследовательского центра индустриальных проблем развития НАН Украины, Харьков, Украина

КУНИЦЫНА Н.Н., доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой финансов и кредита, Северо-Кавказский федеральный университет, Ставрополь, Россия

ЛАПИНА М.А., доктор юридических наук, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет, Москва, Россия

МАЙБУРОВ И.А., доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового и налогового менеджмента Уральского федерального университета, главный научный сотрудник кафедры «Финансы и кредит» Дальневосточного федерального университета, Екатеринбург, Владивосток, Россия

МЕЛЬНИЧУК М.В., доктор экономических наук, кандидат педагогических наук, заместитель руководителя Департамента языковой подготовки, директор центра инновационных языковых стратегий, Финансовый университет, Москва, Россия

ОМИРБАЕВ С.М., доктор экономических наук, профессор, ректор Северо-Казахстанского государственного университета им. М. Козыбаева, Петропавловск, Казахстан

ПАНСКОВ В.Г., доктор экономических наук, профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования, Финансовый университет, Москва, Россия

ПИНСКАЯ М.Р., доктор экономических наук, руководитель Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института Минфина России, Москва, Россия

ПОГОРЛЕЦКИЙ А.И., доктор экономических наук, профессор кафедры мировой экономики, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

ПОНОМАРЕНКО Е.В., доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой политической экономии, Российский университет дружбы народов, Москва, Россия

РОЩУПКИНА В.В., доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Налоговая политика и таможенное дело», Северо-Кавказский федеральный университет, Ставрополь, Россия

РУЧКИНА Г.Ф., доктор юридических наук, профессор, руководитель Департамента правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет, Москва, Россия

СОЛЯНИКОВА С.П., кандидат экономических наук, доцент, руководитель Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия

ХЕЛЛЬМАНН У., доктор права, заведующий кафедрой уголовного права и экономических преступлений Потсдамского университета, Потсдам, Германия

ЧЕРНИК Д.Г., доктор экономических наук, профессор, президент Палаты налоговых консультантов, Москва, Россия

Рукописи представляются
в редакцию по электронной почте:
eknalogpravo@mail.ru

Минимальный объем статьи –
3 тыс. слов; максимальный – 4 тыс. слов.

Редакция в обязательном порядке осуществляет
экспертную оценку (рецензирование, научное
и стилистическое редактирование) всех материалов,
публикуемых в журнале.

Более подробно об условиях публикации
см.: etl.fa.ru

EDITOR-IN-CHIEF

GONCHARENKO L.I., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Tax Policy and Customs Tariff Regulation Department, Honored Worker of the Higher School of the Russian Federation, Financial University, Moscow, Russia

EDITORIAL STAFF

ABRAMOVA M.A., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Deputy Head of the Financial Markets and Banks Department, Financial University, Moscow, Russia

BYRNES W., Dr. Sci. (Law), Professor of the Thomas Jefferson School, San Diego, USA

VANISTENDAEL F., Dr. Sci. (Econ.), Professor of the Catholic University of Leuven, Belgium

WEBER D., Dr. Sci. (Law), Professor, University of Amsterdam, Netherlands

VINNITSKY D.V., Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Financial Law, The Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia

GOLOVNENKOV P.V., Dr. Sci. (Law), Senior Research Fellow of the University of Potsdam, Germany

EVLAKHOVA YU.S., Dr. Sci. (Econ.), Associate Professor of the Financial Monitoring and Financial Markets Chair, Tutor of the Master's programme "Financial monitoring and financial markets", Rostov State University of Economics, Rostov, Russia

ZVONOVA E.A., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Head of the World Economy and World Finance Department, Financial University, Moscow, Russia

IVANOVA N.G., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Head of the State and Municipal Finance, St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russia

IVANOV YU.B., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Deputy Director for Research, R&D Center for industrial development, National Academy of Science of Ukraine, Kharkiv, Ukraine

KUNITSYNA N. N., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Finance and Credit Department, North-Caucasus Federal University, Stavropol, Russia

LAPINA M.A., Dr. Sci. (Law), Professor of the Legal Regulation of Economic Operations Department, Financial University, Moscow, Russia

MAIBUROV I.A., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Finance and Tax Management Department, Ural Federal University, Yekaterinburg, Senior Researcher of the Finance & Credit Chair, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

MELNICHUK M.V., Dr. Sci. (Econ.), Cand. Sci. (Pedagogy), Deputy Head of the Department for Language Training, Director of the Center for Innovative Linguistic Strategies, Financial University, Moscow, Russia

OMIRBAEV S.M., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Rector of the Kozybayev North Kazakhstan State University, Petropavlovsk, Kazakhstan

PANSKOV V.G., Dr. Sci. (Econ.), Professor of the Tax Policy and Customs Tariff Regulation Department, Financial University, Moscow, Russia

PINSKAYA M.R., Dr. Sci. (Econ.), Head of the Center for Tax Policy of the Research, Financial Institute of the Ministry of Finance of Russia, Moscow, Russia

POGORLETSKIY A.I., Dr. Sci. (Econ.), Professor, the Department World Economy, St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia

PONOMARENKO E.V., Dr. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Political Economics Department, Russian University of Peoples' Friendship, Moscow, Russia

ROSCHUPKINA V.V., Dr. Sci. (Econ.), Associate Professor, Professor of the Tax Policy & Customs Department, the North-Caucasus Federal University, Stavropol, Russia

RUCHKINA G.F., Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Legal Regulation of Economic Operations Department, Financial University, Moscow, Russia

SOLYANNIKOVA S.P., Cand. Sci., Associate Professor, Head of the Public Finance Department, Financial University, Moscow, Russia

HELLMANN U., Dr. Sci. (Law), Head of the Criminal Law & Economic Crime Chair, University of Potsdam, Germany

CHERNIK D.G., Dr. Sci. (Econ.), Professor, President of the Chamber of Tax Consultants, Moscow, Russia

Manuscripts are to be submitted to the editorial office in electronic form:
ekنالogpravo@mail.ru

Minimal size of the manuscript:
3 ths words; maximum – 4 ths words.

The editorial makes a mandatory expertise (review, scientific and stylistic editing) of all the materials to be published in the journal.

More information on publishing terms is at: **etl.fa.ru**

Журнал «Экономика. Налоги. Право»

Главный редактор
Л.И. Гончаренко,
д-р экон. наук

Заведующий редакцией
научных журналов
В.А. Шадрин

Выпускающий редактор
В.А. Чечет

Корректор
С.Ф. Михайлова

Верстка
С.М. Ветров

Мнение редакции и членов
редколлегии может
не совпадать с мнением
авторов.

Письменное согласие
редакции при перепечатке,
а также ссылки при
цитировании на журнал
«Экономика. Налоги. Право»
обязательны.

Оформление подписки
в любом отделении
«Почта России»
по объединенному каталогу
«Пресса России» – подписной
индекс **81303** или в редакции
по тел.: **8 (499) 943-94-31**,
e-mail: MMKorigova@fa.ru
Коригова М.М.

Адрес редакции:
125993, ГСП-3, Москва,
Ленинградский пр-т,
дом 53, комн. 5.1

Телефон:
8 (985) 964-85-72
<http://www.etl.fa.ru>,
E-mail: ekنالогpravo@mail.ru

Подписано в печать:
29.06.2020
Формат 60 × 84 1/8
Заказ № 323

Отпечатано в Отделе
полиграфии Финуниверситета
(Ленинградский пр-т, д. 49)

ТЕМА ДНЯ

*М.А. Абрамова, С.Е. Дубова,
Б.Б. Рубцов*
**Финансовые и денежно-кредитные
инструменты реализации
национальных проектов. 6**

М.Л. Седова
**Финансирование
национальных проектов. 17**

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

*В.П. Бауэр, В.В. Ерёмин,
В.В. Смирнов*
**Проектный подход
к согласованию бюджетных
процедур и ресурсного
обеспечения реализации
национальных проектов. 28**

О.И. Донцова
**Национальные проекты
как инструмент управления
прорывным развитием российской
промышленности 42**

В.А. Лопатин, С.В. Криворучко
**Инструменты внебюджетного
финансирования
национальных проектов. 50**

Н.Н. Семенова
**Государственно-частное
партнерство в инновационном
развитии российской
экономики. 59**

*Н.М. Абдикеев, Ю.С. Богачев,
С.Р. Бекулова*
**Анализ эффективности
кластеров и технопарков
как институтов развития
высокотехнологических
отраслей экономики 70**

Ю.С. Евлахова
**Влияние цифровизации
на население на российском
финансовом рынке. 80**

М.С. Оборин

**Цифровизация как фактор
трансформации управления
региональными экономическими
системами 91**

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

А.В. Ярашева, С.В. Макара
**Региональные особенности
реализации нацпроекта
«Здравоохранение»:
потребность и доступность
квалификационного роста
медицинских работников 102**

Н.А. Екимова
**Проектное управление
как фактор активизации
экономического роста
в регионах. 112**

*И.Ю. Новоселова, А.Л. Новоселов,
А.А. Авраменко*
**Модель развития добывающего
региона на основе консолидации
бизнеса и населения 123**

НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Е.С. Вылкова
**Инструменты налоговой политики
по борьбе с последствиями
чрезвычайных ситуаций. 136**

А.В. Ильин
**Учет сумм НДС в качестве
прочих расходов
налогоплательщика 144**

ПРАВО

Е.А. Свиридова
**Генезис понятия искусственного
интеллекта с точки зрения
права в условиях реализации
национального проекта
«Цифровая экономика
Российской Федерации» 152**

TOPIC OF THE DAY

M.A. Abramova, S.E. Dubova, B.B. Rubtsov
**Financial and Monetary Instruments
 for Implementing National Projects**6

M.L. Sedova
Financing of National Projects 17

ECONOMICS AND MANAGEMENT

V.P. Bauer, V.V. Yeregin, V.V. Smirnov
**Project Approach to the Coordination
 of Budget Procedures and Resource Support
 for the Implementation of National Projects** 28

O.I. Dontsova
**National Projects as a Tool for Managing
 the Breakthrough Development
 of Russian Industry** 42

V.A. Lopatin, S.V. Krivoruchko
**Tools for Extra-Budgetary Financing
 of National Projects** 50

N.N. Semyonova
**Public-Private Partnership in the Innovative
 Development of the Russian Economy**..... 59

N.M. Abdikeev, Y.S. Bogachev, S.R. Bekulova
**Analysis of the Effectiveness of Clusters
 and Technology Parks as Institutions
 for the Development of High-Tech Industries
 of the Economy** 70

Y.S. Evtakhova
**The Impact of Digitalization on the Population
 in the Russian Financial Market**..... 80

M.S. Oborin

**Digitalization as a Factor of Management
 Transformation for Regional Economic Systems** 91

REGIONAL ECONOMY

A.V. Yarasheva, S.V. Makar
**Regional Features of the National Project
 “Healthcare” Implementation: the Need
 and Availability of Qualification Growth
 for Medical Professionals**..... 102

N.A. Ekimova
**Project Management as a Factor
 of Economic Growth Activation in the Regions** 112

I.Y. Novoselova, A.L. Novoselov, A.A. Avramenko
**Model of the Mining Region
 Development Based on Consolidation
 of Business and Population**..... 123

TAXES AND TAXATION

E.S. Vylkova
**Tax Policy Tools for Dealing
 with the Consequences of Emergencies** 136

A.V. Ilyin
**Accounting of VAT Amounts
 as other Expenses of the Taxpayer** 144

LAW

E.A. Sviridova
**The Genesis of the Concept of Artificial
 Intelligence from the Legal Perspective
 in the Context of the National Project
 “Digital Economy of the Russian Federation”** 152

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-6-16
УДК 336.7.336.1(045)
JEL E44, E52, E61

Финансовые и денежно-кредитные инструменты реализации национальных проектов

М.А. Абрамова^а, С.Е. Дубова^б, Б.Б. Рубцов^с

Финансовый университет, Москва, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0001-9338-8478>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-7033-1206>;

^с <https://orcid.org/0000-0002-8945-605X>

АННОТАЦИЯ

Предметы исследования – макроэкономические условия и проблемы эффективной реализации национальных проектов. *Актуальность исследования* обусловлена тем, что именно национальные проекты, перечень которых содержится в Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», определяют во временном диапазоне до 2024 г. развитие важнейших сфер общественной жизни, затрагивающих демографию, здравоохранение, образование, жилье, экологию, создание безопасных и качественных автомобильных дорог, модернизацию и расширение магистральной инфраструктуры, производительность труда и поддержку занятости, развитие науки, цифровой экономики, культуры, стимулирование малого и среднего предпринимательства, поддержку индивидуальной предпринимательской инициативы, порядок международной кооперации и экспорта. Возможность реализации данных проектов зависит от решения проблем финансирования, в том числе частично посредством внебюджетных источников и возможного привлечения частных инвесторов по двум национальным проектам – «Экология» и «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры». В настоящей статье делается попытка показать, благодаря чему можно было бы обеспечить эффективную реализацию этих проектов. Утверждается, что для успеха задуманного необходимо обеспечить благоприятную макроэкономическую обстановку, разработать институциональные механизмы, эффективные финансовые инструменты, которые позволят направлять деньги частных инвесторов на реализацию национальных проектов. В качестве примера институционального механизма рассмотрен выпуск «зеленых» облигаций.

Ключевые слова: национальные проекты; финансовый рынок; финансовые инструменты; облигации; «зеленые» облигации; денежно-кредитные методы регулирования; макропруденциальное регулирование; банки

Для цитирования: Абрамова М.А., Дубова С.Е., Рубцов Б.Б. Финансовые и денежно-кредитные инструменты реализации национальных проектов. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):6-16. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-6-16

Financial and Monetary Instruments for Implementing National Projects

М.А. Abramova^а, S.E. Dubova^б, B.B. Rubtsov^с Financial University, Moscow, Russia

^а <https://orcid.org/0000-0001-9338-8478>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-7033-1206>;

^с <https://orcid.org/0000-0002-8945-605X>

ABSTRACT

The subjects of the research are macroeconomic conditions and problems of effective implementation of national projects. *The importance of the research* is determined by the fact that the national projects, the list of which is contained in the presidential decree “On the national goals and strategic objectives development of the Russian Federation for the period up to 2024”, determined in the time range until 2024 the development of the most important spheres of public life, involving demography, health, education, housing, environment, creating safe and quality roads, the modernization and expansion of

© Абрамова М.А., Дубова С.Е., Рубцов Б.Б., 2020

backbone infrastructure, productivity and support employment, the development of science, the digital economy, culture, promotion of small and medium-sized businesses, support for individual business initiatives, international cooperation and export procedures. The possibility of implementing these projects is primarily related to the solution of financing problems, including partially through extra budgetary sources and possible attraction of private investors for two national projects – “Ecology” and “Comprehensive plan for the modernization and expansion of the main infrastructure”. This article attempts to show how these projects could be effectively implemented. It is argued that for the success of this plan, it is necessary to ensure a favorable macroeconomic environment, develop institutional mechanisms, and effective financial instruments that will allow private investors to direct money to implement national projects. As an example of an institutional mechanism, we consider the issue of bonds related to the environment – green bonds.

Keywords: national projects; financial market; financial instruments; bonds; green bonds; monetary methods of regulation; macroprudential regulation, banks

For citation: Abramova M.A., Dubova S.E., Rubtsov B.B. Financial and monetary instruments for implementing national projects. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2020;13(3):6-16. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-6-16

ВВЕДЕНИЕ

Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» установлена необходимость разработки и осуществления национальных проектов России, направленных на развитие таких сфер общественной жизни, как демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт. В декабре 2018 г. Правительство РФ добавило в этот список еще один национальный проект под названием «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры».

Общий бюджет национальных проектов составляет 25,7 трлн руб. на период 2019–2024 гг. В расчете на год (в среднем расходы на национальные проекты распределены неравномерно) бюджет на них предусмотрен в размере 4,2 трлн руб., представляя весьма существенную сумму для российской экономики – 18% ежегодного объема валовых инвестиций.

Основная часть расходов на национальные проекты приходится на федеральный бюджет (51%), бюджеты субъектов Российской Федерации (19%), внебюджетные источники (29%), государственные внебюджетные фонды (менее 1%)¹.

Таким образом, основную (а по большинству национальных проектов фактически почти полную) нагрузку по реализации этих расходов несет федеральный бюджет. Но имеются два национальных проекта, финансируемые главным образом за счет внебюджетных источников – «Экология» и «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» (далее – «Комплексный план»). Именно на эти два национальных проекта («Экология» – 3,2 трлн руб., «Комплексный план» – 3,26 трлн руб.) приходится 86% всего внебюджетного финансирования (из общей предполагаемой суммы в 7,5 трлн руб.).

В случае с бюджетными источниками ситуация с финансированием понятна: если средства заложены в бюджет, они будут выделены. А вот с внебюджетными источниками сложилась иная ситуация: имеются много факторов, влияющих на возможность реализации национальных проектов.

Предполагалось, что основная часть средств поступит из внебюджетных источников с финансового рынка. Однако по итогам 2019 г. можно сделать вывод, что прогнозы оказались слишком оптимистичными. Государству не удалось привлечь существенные средства частных инвесторов ни в национальный проект «Экология», ни в «Комплексный план»².

В настоящей статье делается попытка показать, за счет чего можно было бы обеспечить эффективную реализацию этих проектов исходя из того, что для успеха задуманного необходимо разработать

¹ Сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ980OwAt2dzCIAietQih.pdf>.

² Сайт газеты «Ведомости». URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/03/12/825093-natsproekt-ekologiya?utm_campaign=newspaper_13_3_2020&utm_medium=email&utm_source=vedomosti.

и применять институциональные механизмы, эффективные финансовые инструменты, которые позволят направлять деньги частных инвесторов на реализацию национальных проектов. Примером такого институционального механизма может служить выпуск «зеленых» облигаций.

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА РЕАЛИЗАЦИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Среди факторов, способствующих реализации национальных проектов, не последнее место отводится денежно-кредитной политике, несмотря на ее специфику: Банк России как субъект денежно-кредитной политики и ее разработчик (совместно с Правительством РФ) не работает непосредственно с организациями реального сектора экономики, финансовыми посредниками и потенциальными инвесторами в части перераспределения финансовых ресурсов и их направления на финансирование национальных проектов.

Почему же деятельность Банка России в области регулирования монетарных процессов может быть важной для успеха в реализации национальных проектов? Национальные проекты, определяющие векторы развития важнейших сфер общественной жизни, не существуют в обособленном пространстве, а составляют часть национального социума. Применительно к национальной экономике как системе можно констатировать, что финансирование и реализация национальных проектов, с одной стороны, зависят от макроэкономического уровня развития страны, а с другой стороны, они могут стать триггером роста национальной экономики благодаря мультипликативным эффектам, получаемым от их реализации.

Современная денежно-кредитная политика России не может сама по себе служить основным источником устойчивого повышения экономического потенциала, в том числе в результате реализации национальных проектов, но она способна создавать необходимые условия для развития экономики, выражающиеся в обеспечении низкого уровня инфляции, достижении «заякоренности» населения и бизнеса на долгосрочный прогноз по инфляции, смягчении денежно-кредитной политики, увеличении внутреннего спроса (как потребления, так и инвестиций), курсовой политике, ориентированной на обеспечение стабильности курса рубля.

Вместе с тем можно констатировать, что по всему перечню указанных выше благоприятных условий успешной реализации национальных проектов в настоящее время ситуация ухудшается. По итогам 2019 г. годовая инфляция составила 3%, в январе она снизилась до 2,4%, а в I квартале 2020 г. ожидается на уровне 2%³. При этом замедление инфляции происходит быстрее изначального прогноза регулятора. Более того, согласно заявлению Банка России дезинфляционные риски заметно преобладают на краткосрочном горизонте. К таким рискам относится падение внутреннего инвестиционного и потребительского спроса, в том числе как следствие уменьшения реальных доходов населения при снижающейся инфляции. При этом в экономике присутствует ряд факторов, влияющих на проинфляционные риски. Это — ситуация на рынках продовольствия, которая очень изменчива, особенно в условиях современной пандемии коронавируса 2020 и ажиотажного спроса на товары первой необходимости, а также внешние условия, практически устранившие эффект прошлогодней стабилизации валютного курса и его дезинфляционного влияния на экономику. К благоприятным проинфляционным факторам конца 2019 г. можно отнести более активное освоение государственных расходов, ускорение направления бюджетных средств на реализацию национальных проектов. Эти тренды должны сохраняться даже в условиях современной непростой макроэкономической ситуации и внешних рисков.

«Заякоренность» населения и бизнеса на долгосрочный прогноз по инфляции во многом определяет горизонт их инвестиционных проектов и личных планов. Как справедливо отмечает председатель Банка России Э. С. Набиуллина, «если эти настроения останутся осторожными, сдержанными, то меры как бюджетной, так и денежно-кредитной политики будут иметь лишь ограниченный эффект для расширения совокупного спроса и устойчивого экономического роста»⁴. Применительно к ситуации в экономике и поведению населения и бизнеса в марте 2020 г. можно заметить, что к таким же отрицательным эффектам приведет ажиотажное поведение экономических субъектов.

Успех реализации национальных проектов даже при условии стабилизации макроэкономической

³ Сайт Банка России. Доклад о денежно-кредитной политике. Февраль 2020 г. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/27317/2020_01_ddcp.pdf.

⁴ Там же. С. 6.

ситуации во многом зависит от степени доверия экономических субъектов к государственным органам, в том числе Банку России. Доверие — это не просто элемент их «имиджа», но важная составляющая эффектов проводимой экономической политики с точки зрения достижения ее цели. Если население и бизнес доверяют регулятору, то при принятии решений они в меньшей степени реагируют на кратковременные шоки, например на колебания цен, вызванные в том числе немонетарными факторами инфляции [1]. Сегодня пока рано говорить о «высоком уровне доверия». Это подтверждает тот факт, что инфляционные ожидания населения еще «не закорены» и чувствительно реагируют на изменение цен даже под влиянием разовых факторов.

МАКРОПРУДЕНЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА РЕАЛИЗАЦИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

К значимым факторам, влияющим на реализацию национальных проектов, следует отнести макропруденциальную политику, основными целями которой являются поддержание стабильности финансовой системы в целом и минимизация вероятности кризисных явлений и их последствий в частности.

Банк России в своих документах разделяет цели макропруденциальной и денежно-кредитной политики. Наши исследования подтверждают различия влияния ценовой и финансовой стабильности на рост национальной экономики в краткосрочной и долгосрочной перспективах [1, 2]. В долгосрочной перспективе на рост национальной экономики, а значит на реализацию национальных проектов, важным считаем влияние финансовой стабильности, тогда как влияние ценовой стабильности будет нулевым или близким к нулевым значениям. На краткосрочном временном отрезке эффективность реализации национальных проектов будет определяться во многом ценовой стабильностью, в то время как влияние финансовой стабильности будет несущественным.

Вышеприведенная взаимосвязь денежно-кредитной и макропруденциальной политик объективно ставит во главу угла государственного регулирования монетарных процессов в краткосрочной и среднесрочной перспективах целевую установку на ценовую стабильность при условии обеспечения финансовой стабильности. В долгосрочной

перспективе условием обеспечения финансовой стабильности становится достижение ценовой стабильности.

Поэтому возникает вопрос о том, насколько усилия Банка России по поддержанию макроэкономической и ценовой стабильности способствуют реализации национальных проектов, насколько объективно необходимо применение мер, сдерживающих образование пузырей на финансовом рынке, и не препятствует ли их использование реализации национальных проектов. Заметим, что на протяжении ряда лет наблюдаются разнонаправленные эффекты влияния на экономику мер регулятора по обеспечению ценовой и финансовой стабильности. В рамках макропруденциального регулирования ужесточаются требования к институтам финансового рынка. Их деловая активность ограничивается мерами регуляторного характера, приводя к сужению бизнес-моделей функционирования банков и институтов микрофинансирования. Ориентированные на снижение системного риска инструменты макропруденциальной политики направлены на обеспечение надежного размещения банками резервов достаточной степени ликвидности. Сформированный таким образом запас финансовой прочности формирует в итоге материальные предпосылки для укрепления финансовой устойчивости банковского сектора.

Заметим, что создаваемые по требованию регулятора резервы, которые только в случае реализации стрессового сценария обеспечивают способность финансовых институтов кредитовать экономику, в краткосрочной перспективе значительно снижают ликвидность банковского сектора и ограничивают его кредитно-инвестиционный потенциал. В результате сокращается участие банков в поддержке субъектов национальной экономики кредитными ресурсами. Учитывая существенную (29%) долю финансирования национальных проектов за счет внебюджетных источников, следует признать, что эти меры препятствуют реализации потенциала кредитной системы по поддержке национальных проектов кредитными ресурсами. Таким образом, имеет место противоречие между необходимостью достижения целей макропруденциальной политики и целевыми ориентирами экономической политики государства.

В рамках макропруденциальной политики центральные банки применяют агрегированные инструменты, способные оказывать влияние на всю финансовую систему и в то же время осуществлять

секторальные действия, направленные на ограничение рисков, связанных с ростом кредитования лишь в рискованных сегментах. В России к таким рискованным сегментами до недавнего времени относились сегмент валютного кредитования, кредитование M&A (сделки слияний и поглощений), ипотечное и потребительское кредитование. Среди секторальных средств, которые при этом использовались и применяются сейчас, имеются инструменты, базирующиеся на учете требований к капиталу и количественных ограничений по ряду существенных характеристик кредита. Банк России в 2019 г. в качестве ключевых показателей уязвимости банковского сектора выделял рост долговой нагрузки населения, валютизацию банковского сектора, зависимость от внешнего финансирования⁵ и рост доли долгосрочных активов на фоне преимущественно краткосрочного фондирования банков⁶.

Следует заметить, что Банк России в вопросах применения секторальных инструментов макропруденциальной политики действует на опережение, следуя скорее зарубежному опыту, чем в целях противодействия реальным системным рискам, сложившимся в экономике России (например, в части принятия макропруденциальных мер в области потребительского и ипотечного кредитования) [3].

Вместе с тем в 2020 г. число уязвимостей финансового сектора возросло из-за резкого падения цен на нефть и стремительного распространения коронавируса, что потребовало от регулятора не столько ограничительных, сколько защитных, поддерживающих мер в области макропруденциальной политики. Так, в марте 2020 г. Банк России пошел для банков на временные регуляторные послабления, направленные на поддержку организаций, производящих лекарственные средства, материалы и оборудование, применяемые в медицинских целях, которые заключаются во временной отмене с 1 марта по 30 сентября 2020 г. надбавок к коэффициентам риска по предоставляемым в указанный период валютным кредитам. Кроме этого, банкам была предоставлена возможность работать с заемщиками отраслей транспорта и туризма по кредитованию и реструктуризации кредитов

без ухудшения оценок их финансового положения⁷. Правительством РФ были обещаны государственные гарантии по реструктуризации и пролонгации указанных кредитов, чтобы долговая нагрузка не приводила к снижению стабильности компаний. Следует признать смелыми и своевременными указанные шаги регулятора, а также заметить, что аналогичные по системному охвату меры, направленные на поддержку банков и организаций — участников национальных проектов, могли бы стать драйвером реализации национальных проектов, финансируемых из внебюджетных источников.

НОВЫЕ РЫНОЧНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Так же как во всем мире, одной из наиболее острых проблем в России остается неблагоприятное состояние окружающей среды. В рамках национального проекта «Экология» предусмотрена реализация 11 федеральных проектов: «Чистая страна», «Комплексная система обращения с ТКО», «Инфраструктура для обращения с отходами 1–2 класса опасности», «Чистый воздух», «Чистая вода», «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал», «Сохранение уникальных водных объектов», «Сохранение биологического разнообразия и развития экологического туризма», «Сохранение лесов», «Внедрение наилучших доступных технологий».

Национальный проект «Экология» реализуется по пяти направлениям: «Отходы», «Вода», «Воздух», «Биоразнообразие», «Технологии»⁸.

Из 4 трлн руб., которые требует реализация данного национального проекта, 3,2 трлн руб. должны быть привлечены за счет внебюджетных средств, преимущественно собственных средств предприятий. В свою очередь из 4 трлн руб. более половины (2,4 трлн руб.) приходится на внедрение «наилучших доступных технологий»⁹. Последние почти полностью предполагается финансировать за счет внебюджетных средств. Помимо собственных средств предприятий,

⁵ В России значимое присутствие иностранных инвесторов на рынке государственных облигаций, с одной стороны, способствует снижению доходности по облигациям, но, с другой стороны, в отдельные периоды может приводить к дисбалансам в соотношении спроса и предложения.

⁶ Сайт Банка России. Обзор финансовой стабильности. II–III кварталы 2019 г. Информационно-аналитический материал. Центральный Банк Российской Федерации. — 2019. — № 2.

⁷ Сайт Банка России. О мерах по обеспечению устойчивости экономического развития. Пресс-релиз Центрального банка Российской Федерации (Банка России). Москва. 17 марта 2020 г. URL: http://www.cbr.ru/press/PR/?file=17032020_090000dkp2020-03-17T08_57_06.htm (дата обращения: 18.03.2020).

⁸ Сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/pgU5Ccz2iVew3Aoel5vDGSBjbDn4t7FI.pdf>.

⁹ Понятие введено в 2014 г. ст. 28.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

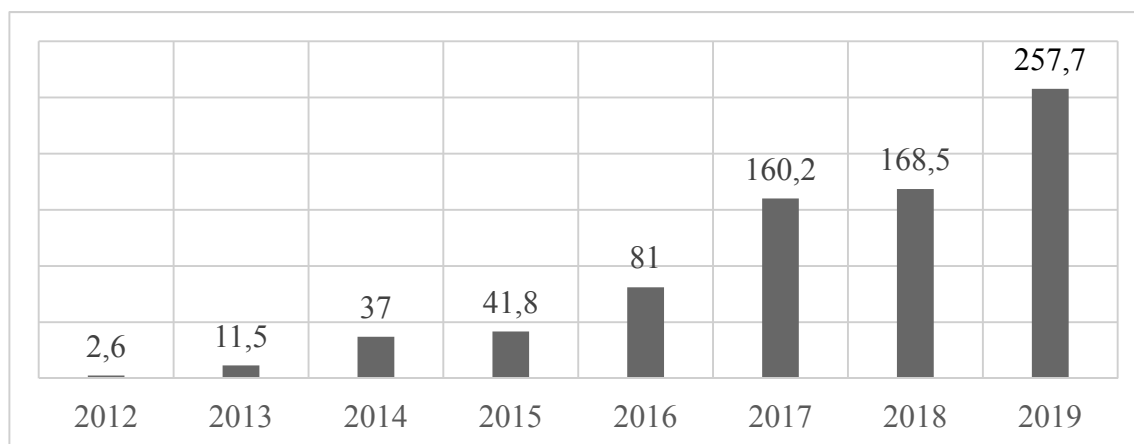


Рис. / Fig. Объем эмиссии «зеленых» облигаций в мире, млрд долл. США /
The volume of green bond issues in the world, billion dollars USA

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors на основе Green Bonds: State of the Market 2018; Green Bonds Market 2019 Climate Bonds Initiative; URL: <https://www.climatebonds.net/> (дата обращения: 10.03.2020).

предполагалось также привлечение финансовых ресурсов за счет внутреннего и международного рынка капиталов в форме долгового финансирования.

Наиболее перспективными источниками долгосрочного долгового финансирования выступают облигационные займы. Особые надежды возлагаются на «зеленые» облигации. Но возникает вопрос: насколько обоснованы эти надежды?

Среди набора способов финансирования технологических процессов, проектов и компаний, связанных с защитой окружающей среды, финансовые продукты/инструменты и услуги (кредиты, облигации, акции, фонды и пр.), получили общее название «зеленые» финансы (называемые также экологическими и климатическими финансами, «зеленым» финансированием, «зеленым» инвестированием, «зеленым» банкингом, «зеленым» страхованием и пр.) [4]. Облигации, средства от эмиссии которых направляются на решение экологических проблем, стали называться «зелеными». Пожалуй, они являются в настоящее время самым важным инструментом в системе «зеленых» финансов с точки зрения объемов финансирования, упоминания в деловой прессе и научных публикациях.

Инициированные в прошлом десятилетии несколькими международными финансовыми организациями (Европейским инвестиционным банком, Мировым банком, Европейским банком реконструкции и развития)¹⁰ эти облигации начали

¹⁰ Впервые облигации, названные «зелеными», выпустил Европейский инвестиционный банк в 2007 г.

выпускаться в текущем десятилетии правительствами и корпорациями, ставшими их основными эмитентами [5, 6].

Масштабы рынка «зеленых» облигаций — 1–2% глобального рынка долговых ценных бумаг (в зависимости от методов подсчета), превышавшего в 2018 г. сумму в 115 трлн долл. США. Но важен общий вектор, а также все большая ориентация крупнейших инвесторов в мире на финансирование проектов, связанных с устойчивым развитием (достижением целей устойчивого развития ООН, среди которых значительная часть связана именно с экологией). Объем эмиссии «зеленых» облигаций по данным организации, занимающей особое место в системе институтов, связанных с «зеленым» финансированием, — НКО *Climate Bonds Initiative (CBI)*, составил около 258 млрд долл. США (см. рисунок).

Рынок «зеленых» облигаций превратился в значимый сегмент мирового рынка капиталов. Наибольшее количество выпусков «зеленых» облигаций осуществляют эмитенты США (лидер — ипотечное агентство *Fannie Mae*), Китая, Франции и Германии. В региональном отношении наиболее крупный сегмент сформировался в рамках ЕС, государства которого проводят наиболее последовательную политику по всем вопросам климатической повестки дня в международных организациях, в частности в отношении ограничения выбросов парниковых газов. В ЕС разработана и наиболее детальная нормативная база, касающаяся «зеленого» финансирования как на уровне отдельных стран, так и всего Евросоюза в целом [7].

Россия пока находится на самой начальной стадии создания рынка «зеленых» облигаций. По состоянию на март 2020 г. их выпуски осуществлялись пятью российскими эмитентами: ООО «Ресурсосбережение ХМАО» (1,1 млрд руб.), ПАО КБ «Центр-Инвест» (0,25 млрд руб.), АО «Коммерческая недвижимость Финансово-промышленной корпорации «Гарант-Инвест» (0,5 млрд руб.), ООО «СФО Русол 1» (5,6 млрд руб.), ОАО «РЖД» (500 млн евро и 250 млн шв. фр.).

Облигации первых четырех компаний из этого перечня были размещены на Московской бирже среди квалифицированных инвесторов (по сути, это закрытое размещение).

ОАО «РЖД» выпустило два выпуска «зеленых» еврооблигаций в евро (на бирже *Euronext Dublin*) и швейцарских франках (на *SIX Swiss Exchange*) с целью развития транспорта на электрической тяге. Эти выпуски соответствуют самым строгим требованиям, предъявляемым к «зеленым» облигациям, а по объему размещения почти на порядок превышают все рублевые размещения вместе взятые. Однако эти ценные бумаги, ориентированные на иностранных инвесторов, на создание российского рынка «зеленых» облигаций непосредственно не влияют. Как и в конце 2019 г., когда ООО «Ресурсосбережение ХМАО» объявило о том, что первым в России выпустило «зеленые» облигации, можно констатировать, что рынок «зеленых» облигаций в России практически отсутствует.

Между тем разработчики национального проекта «Экология», планируя значительные объемы внебюджетного финансирования, исходили как раз из того, что часть средств будет привлечена путем выпуска «зеленых» облигаций. По всей видимости, они рассчитывали на то, что если за рубежом этот инструмент столь востребован, то он будет популярен и в России.

Однако действительность оказалась иной. Возникает естественный вопрос: почему процесс создания рынка «зеленых» облигаций в России отстает от других стран?

Основная причина заключается, с нашей точки зрения, в слабости самого рынка облигаций в России, как и в целом финансового рынка и его институтов. А это в значительной степени обусловлено фундаментальными диспропорциями в российской экономике и ее институциональными особенностями. В России мало инвесторов, которые выступают в других странах основными покупате-

лями облигаций — пенсионных фондов, страховых компаний, а имеющиеся потенциальные инвесторы обладают незначительными ресурсами. Население как основной поставщик накоплений на рынок в развитых странах получает в России низкие доходы (которые к тому же снижаются в последние годы) и соответственно не является сколько-нибудь серьезным покупателем облигаций. Для подавляющего большинства населения единственным финансовым инструментом инвестиций является срочный депозит.

Зачаточное состояние рынка «зеленого» финансирования в России вызвано также в значительной степени низким уровнем экологической грамотности (и ответственности) всех страт населения, несоблюдением предпринимателями принципов корпоративной социальной ответственности, отсутствием механизмов стимулирования выпуска и приобретения «зеленых» финансовых инструментов, которые в российских реалиях необходимы для запуска рынка (в развитых странах этого не потребовалось, разве что косвенно посредством введения нормативов, связанных с выбросами парниковых газов и штрафов за их нарушение, что способствовало «озеленению» политики всех участников).

За рубежом имеет место все большая ориентация крупнейших инвесторов на финансирование проектов, связанных с устойчивым развитием, т.е. достижением 17 целей устойчивого развития ООН, среди которых семь так или иначе связаны с экологией и природопользованием (чистая вода и санитария, борьба с изменением климата, сохранение морских экосистем, сохранение экосистем суши и др.).

Так, в настоящее время документ под названием «Принципы ответственного инвестирования» *Principles for Responsible Investment (PRI)* подписали примерно 3000 финансовых институтов, под управлением которых находятся более 90 трлн долл. США активов. «Зеленые» облигации представляют для них весьма привлекательный инструмент. Симптоматично, что среди подписантов этого документа присутствуют только две российские компании: *Zilliard Capital* и *UFG Asset Management*.

За рубежом рынок «зеленых» облигаций развивался по инициативе «снизу» (за исключением КНР) благодаря стремлению компаний выглядеть ответственными участниками рынка. В российских условиях рассчитывать на высокую сознательность менеджмента было бы преждевременно. Без мер поддержки и стимулирования не стоит ожидать

сколько-нибудь заметных эмиссий «зеленых» облигаций. Возникает вопрос: что требуется для стимулирования выпуска «зеленых» облигаций? Ответом на него может быть принятие нижеследующих мер.

1. Нормативное закрепление понятий «зеленого» финансирования.

Понятие «зеленые» облигации должно быть установлено с тем, чтобы можно было применять меры государственной поддержки.

Предлагаемое нами определение «зеленой» облигации, которое должно быть закреплено постановлением Правительства РФ, основывается на дефиниции, установленной в основном документе, касающемся «зеленых» облигаций — «Принципах зеленых облигаций» *Green Bonds Principles* (далее — *GBP*) Международной ассоциации рынков капитала (далее — *ICMA*).

«Зеленые» облигации — это облигации, средства от размещения которых направляются исключительно на финансирование, софинансирование или рефинансирование новых и/или существующих проектов (полностью или частично) в области охраны окружающей среды и адаптации к изменениям климата в целях обеспечения устойчивого развития, соответствующих вышеуказанным принципам Международной ассоциации рынков капитала и прошедшие процедуру верификации.

В постановлении Правительства РФ (или в приложении к этому документу) должны быть прописаны меры, соблюдаемые при присвоении облигациям «зеленой» метки, включающие таксономию (перечень надлежащих направлений инвестирования), процесс отбора проекта и его оценки, управление привлеченными средствами, отчетность, внешнюю экспертизу и требования к верификаторам.

Собственно именно критерий, касающийся направления использования средств, выделяет «зеленые» облигации среди «обычных» облигаций. Остальные особенности «зеленых» облигаций относятся к специальным процедурам их выпуска, основанным на принципах «зеленых» облигаций *ICMA*.

Согласно этому критерию требуется направлять все средства *только* на «зеленый» проект, и должны осуществляться следующие процедуры: регулярная отчетность по использованию средств с раскрытием экологического эффекта; независимая экспертиза проекта с точки зрения его соответствия целям устойчивого развития; сегрегация (обособление)

полученных за счет эмиссии «зеленых» облигаций средств на отдельном счете.

Независимая экспертиза (будем далее применять термин «верификация», хотя в *GBP* это только одна из форм независимой оценки) может проводиться организациями, обладающими необходимыми компетенциями и получившими аккредитацию от уполномоченного органа.

Общие требования к верификаторам устанавливаются в постановлении Правительства РФ. В качестве таких верификаторов видятся рейтинговые агентства и аудиторские компании. Кроме них, в этом качестве могут выступать в сфере своих компетенций Минприроды России, Российский экологический оператор, Минпромторг России, Минэнерго России.

2. *Создание методологического центра* для успешного развития рынка «зеленых» облигаций (или шире — устойчивого развития), который выполнял бы те функции, которые на международном уровне возложены на *ICMA* и *CBI*. Видим предпочтительность создания такого центра на базе Минэкономразвития России или «ВЭБ.РФ», хотя необходимо отметить, что подобные функции уже выполняются Экспертным советом по рынку долгосрочных инвестиций при Банке России.

3. *Принятие мер по стимулированию эмитентов и инвесторов.*

Постановлением Правительства РФ от 30.04.2019 № 541 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации инвестиционных проектов по внедрению наилучших доступных технологий» предусмотрено предоставление субсидий на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным после 1 января 2019 г. в рамках федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий». В нормы этого постановления можно включить пункт, касающийся «зеленых» облигаций.

В качестве меры стимулирования возможна компенсация эмитентам «зеленых» облигаций расходов по получению независимого заключения. За рубежом стоимость этого заключения составляет обычно 50–60 тыс. долл. США. На российском рынке можно ожидать, что стоимость будет немного меньше. Исходя из цифры в 3 млн руб. и предположения, что количество эмитентов за год не превысит десяти, расходы для бюджета укладываются в 30 млн руб. в год.

Эффективной мерой стало бы включение «зеленых» облигаций в Ломбардный список Банка России (естественно, при условии, что они получают формальное признание как «зеленые» уполномоченными организациями — верификаторами). Это обусловлено прежде всего распространенной практикой рефинансирования банками и корпорациями собственных портфелей ценных бумаг посредством проведения операций РЕПО с Банком России и центральными контрагентами [8].

К настоящему времени осуществлен ряд мероприятий, которые могут способствовать развитию инструментов «зеленого» финансирования в России.

В частности, летом 2019 г. было подготовлено и в 2020 г. должно быть принято новое Положение Банка России «О раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг», которое конкретизирует определенные положения, связанные с раскрытием информации в случае эмиссии «зеленых» облигаций, упоминание о которых появляется в документе. При их формировании Банк России ориентировался на принципы «зеленых» облигаций (*GBP*) *ICMA*.

Минэкономразвития России разработало и внесло в июле 2019 г. в Правительство РФ законопроект «О публичной нефинансовой отчетности», который имеет непосредственное отношение к вопросам, связанным с раскрытием информации при эмиссии «зеленых» облигаций.

В августе 2019 г. вступила в силу новая редакция Правил листинга Московской биржи и создан сектор устойчивого развития для финансирования проектов в области экологии, защиты окружающей среды и социально значимых инициатив. Для включения в сегмент «зеленых» облигаций сектора устойчивого развития установлены условия, предусматривающие необходимость соответствия выпуска, организации или инвестиционного проекта принципам (стандартам) в области «зеленого» финансирования Международной ассоциации рынков капитала (*ICMA*) либо Международной НКО «Инициатива климатических облигаций» (*СBI*), включая необходимость наличия соответствующей указанным принципам независимой внешней оценки. Отмеченные выше немногочисленные выпуски рублевых «зеленых» облигаций осуществлялись с осени 2019 г. именно на этом сегменте.

Большую работу в данном направлении проводит бизнес-сообщество в форме таких организаций, как Национальная ассоциация концессионеров

и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (далее — *НАКДИ*) и Национальная фондовая ассоциация (далее — *НФА*). При непосредственном участии *НАКДИ* были подготовлены два программных документа под грифом Экспертного совета по рынку долгосрочных инвестиций при Банке России, Рабочей группы по вопросам ответственного финансирования (*ESG-finance*)¹¹.

НФА активно сотрудничает с *ICMA*, организуя специальные семинары, в ходе которых разъясняются основные механизмы функционирования рынка «зеленых» инструментов.

Иными словами, работа по созданию рынка «зеленых» облигаций идет, но для достижения более заметных успехов в мобилизации финансовых ресурсов в целях осуществления национального проекта «Экология» необходима реализация предложенных в статье мер.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выполнение национальных проектов требует как обеспечения макроэкономической стабильности в стране, так и создания соответствующих институциональных условий, в том числе разработку новых инструментов финансирования. В 2019 г., когда началась реализация национальных проектов даже в достаточно комфортных условиях внешней конъюнктуры на фоне успехов в снижении инфляции и процентных ставок, многое из запланированного не было реализовано. Уже очевидно, что 2020 г. будет очень тяжелым для российской экономики, а выполнение многих проектов в полном объеме еще более проблематично. Это тем не менее не отменяет положения о том, что для реализации национальных проектов необходимо обеспечение макроэкономической стабильности, создание благоприятной институциональной среды и условий, привлекательных для притока частного национального и иностранного капитала.

¹¹ Концепция организации в России методологической системы по развитию зеленых финансовых инструментов и проектов ответственного инвестирования. Экспертный Совет по рынку долгосрочных инвестиций при Банке России. Рабочая группа по вопросам ответственного финансирования (*ESG-finance*). — Москва, 2019. — 87 с.; Зеленые финансы: повестка дня для России. Диагностическая записка. Экспертный совет по рынку долгосрочных инвестиций при Банке России. Рабочая группа по вопросам ответственного финансирования. — Москва, 2018. — 64 с.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета в 2019–2020 гг.

ACKNOWLEDGEMENT

The article is based on the research results carried out at the expense of budget funds within the framework of the government research task for Financial University in 2019–2020.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Абрамова М.А., Дубова С.Е., Звонова Е.А., Лаврушин О.И., Ларионова И.В., Масленников В.В., Пищик В.Я. Об основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 год и период 2021 и 2022 годов: мнение экспертов Финансового университета // Экономика. Налоги. Право. — 2020. — Т. 13. — № 1. — С. 6–19. ISSN 1999–849X.
2. Абрамова М.А., Дубова С.Е., Захарова О.В., Ершов М.В., Лаврушин О.И. Об основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2019 год и период 2020 и 2021 годов: мнение экспертов Финансового университета // Экономика. Налоги. Право. — 2019. — Т. 12. — № 1. — С. 6–19. — ISSN 1999–849X. — DOI: 10.26794/1999–849X-2019–12–1–6–19
3. Дубова С.Е. Секторальные инструменты макроprudенциальной политики и их влияние на экономический рост // Финансовые рынки и банки — 2020. — № 1. — С. 94–100. ISSN 2658–3917.
4. Порфирьев Б.Н. «Зеленые» тенденции в мировой финансовой системе // Мировая экономика и международные отношения — 2016. — Т. 60. — № 9. — С. 5–16. — DOI: 10.20542/0131–2227–2016–60–9–5–16
5. Рубцов Б.Б., Шайдурова А.А. «Зеленые» облигации — новый класс активов мирового рынка капиталов // Финансы, деньги, инвестиции. — 2019. — № 3. — С. 9–15. — ISSN 2222–0917.
6. Безсмертная Е.Р. Выпуск «зеленых» облигаций как элемент системы защиты окружающей среды // Экономика. Налоги. Право. — 2019. — Т. 12. — № 5. — С. 61–69. — ISSN 1999–849X. — DOI: 10.26794/1999–849X-2019–12–5–61–69
7. Рубцов Б.Б. Рынок «зеленых» облигаций: мировой опыт и перспективы для России: монография. — Москва: КНОРУС, 2020. — 224 с. ISBN 978–5–406–03450–7.
8. Рубцов Б.Б., Анненская Н.Е. «Зеленые» облигации — особый инструмент в создании дорожной карты «зеленых» финансов (мнение экспертов Финансового университета) // Банковские услуги. — 2019. — № 11. — С. 2–9. DOI: 10.36992/2075–1915_2019_11_2

REFERENCES

1. Abramova M.A., Dubova S.E., Zvonova E.A., Lavrushin O.I., Larionova I.V., Maslennikov V.V., Pishchik V.J. On the main directions of the unified state monetary policy for 2020 and the period 2021 and 2022: opinion of experts of the Financial University. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2020;13(1):6–19. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999–849X-2019–13–1–6–19
2. Abramova M.A., Dubova S.E., Zakharova O.V., Yershov M.V., Lavrushin O.I. On the guidelines for the single state monetary policy for 2019 and the period of 2020 to 2021: expert opinion of Financial University. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2019;12(1):6–19. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999–849X-2019–12–1–6–19
3. Dubova S.E. Sectoral instruments of macroprudential policy and their impact on economic growth. *Finansovyye rynki i banki = Financial markets and banks*. 2020;(1):94–100. (In Russ.).
4. Porfir'ev B.N. Green trends in the global financial system. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya = World Economy and International Relations*. 2016;60(9):5–16. (In Russ.). DOI: 10.20542/0131–2227–2016–60–9–5–16
5. Rubtsov B.B., Shaidurova A.A. The green bond markets in Russia: prospects of development. *Finansy, den'gi, investitsii = Finances, Money, Investment*. 2019;(3):9–15. (In Russ.).
6. Bezsmertnaya E.R. Green bonds emission as a component of environment protection system. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2019;12(5):61–69. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999–849X-2019–12–5–61–69

7. Rubtsov B.B. The green bonds market: the international experience and prospects for Russia: collective monograph. Moscow: Knorus; 2020. 224 p. (In Russ.).
8. Rubtsov B.B., Annenskaya N.E. Green bonds as a special instrument in developing a green finance road map (the position of the experts of financial university). *Bankovskiyе uslugi = Banking Services*. 2019;(11):2–9. (In Russ.). DOI: 10.36992/2075–1915_2019_11_2

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Марина Александровна Абрамова — доктор экономических наук, профессор, профессор Департамента финансовых рынков и банков, главный научный сотрудник Научно-исследовательского центра денежно-кредитных отношений, Финансовый университет, Москва, Россия
MAbramova@fa.ru

Светлана Евгеньевна Дубова — доктор экономических наук, профессор, профессор Департамента финансовых рынков и банков, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского центра денежно-кредитных отношений, Финансовый университет, Москва, Россия
sedubova@fa.ru

Борис Борисович Рубцов — доктор экономических наук, профессор, профессор Департамента финансовых рынков и банков, Финансовый университет, Москва, Россия
brubtsov@fa.ru

ABOUT THE AUTHORS

Marina A. Abramova — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Department of Financial Markets and Banks, Senior Researcher at Scientific Research Center for Money-and-Credit Relations, Financial University, Moscow, Russia
MAbramova@fa.ru

Svetlana E. Dubova — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Department of Financial Markets and Banks, Senior Researcher at Scientific Research Center for Money-and-Credit Relations, Financial University, Moscow, Russia
sedubova@fa.ru

Boris B. Rubtsov — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Department of Financial Markets and Banks, Financial University, Moscow, Russia
brubtsov@fa.ru

Заявленный вклад авторов:

Абрамова М.А. — исследование проблем влияния денежно-кредитной политики на реализацию национальных проектов.

Дубова С.Е. — исследование проблем влияния макропруденциальной политики на реализацию национальных проектов.

Рубцов Б.Б. — исследование проблемы формирования рынка «зеленых» облигаций на российском финансовом рынке.

Authors' contribution statement:

Marina A. Abramova — research of the impact of monetary policy on the implementation of national projects.
Svetlana E. Dubova — research of the impact of macroprudential policy on the implementation of national projects.

Boris B. Rubtsov — research of the problem of the green bond market formation in the Russian financial market.

Статья поступила 25.03.2020; принята к публикации 26.05.2020.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received 25.03.2020; accepted for publication 26.05.2020.

The authors read and approved the final version of the manuscript.

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-17-27
УДК 336.5(045)
JEL H50, H61

Финансирование национальных проектов

М.Л. Седова

Финансовый университет, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0003-2625-7595>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – расходы федерального бюджета на финансирование национальных проектов. *Цели статьи* – выявление роли и особенностей расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов в составе расходов федерального бюджета, установление причин неполного исполнения бюджетных назначений 2019 г. на финансирование национальных проектов. *Сделаны выводы о том*, что национальные проекты можно рассматривать не только как средства программно-целевого управления стратегическим развитием, но и как инструменты управления общественными финансами, когда в условиях большой специфики разных проектов единственно возможными обобщающими критериями оценки их реализации являются результативность, а также уровень кассового исполнения расходов на бюджетные проекты, когда нет общих закономерностей влияния на уровень исполнения федерального бюджета по расходам на национальные проекты их видов, операционных рисков, связанных с применением новых информационных технологий, но при этом количество главных распорядителей бюджетных средств и структура источников финансирования проектов влияют на уровень их исполнения; сформулированы предложения о совершенствовании методического обеспечения управления национальными проектами на всех стадиях бюджетного процесса, повышении открытости информации, касающейся расходов федерального бюджета на национальные проекты.

Ключевые слова: расходы бюджета; публично-правовые образования; национальные проекты; инструменты программно-целевого управления; программно-проектные методы управления; общественные финансы

Для цитирования: Седова М.Л. Финансирование национальных проектов. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):17-27. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-17-27

ORIGINAL PAPER

Financing of National Projects

M.L. Sedova

Financial University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0003-2625-7595>

ABSTRACT

The subject of the research is the expenditures of the Federal budget to finance national projects. *The purpose of the work* is identifying the role and features of federal budget expenditures for financing national projects as part of federal budget expenditures, establishing the reasons for incomplete implementation of 2019 budget assignments for financing national projects. *It is concluded* that national projects can be considered not only as tools for program-oriented management of strategic development, but also as tools for managing public finances; in the conditions of specificity of different projects, the only possible general criteria for the evaluation of their implementation are the performance and the level of cash execution of expenses of the budget on projects; no general laws impact on the level of federal budget expenditure on national projects, their types, the number of programs in which they are included, the operating risks associated with the use of new information technologies, but the number of chief administrators of budget funds and the structure of financing will affect the level of performance; proposals are formulated to improve the methodological support of project management at all stages of the budget process, and to increase the transparency of information about federal budget expenditures on national projects.

Keywords: budget expenditures; public legal entities; national projects; tools of program and target management; program and project management methods; public finance

For citation: Sedova M.L. Financing of national projects. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law.* 2020;13(3):17-27. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-17-27

© Седова М.Л., 2020

ВВЕДЕНИЕ

Национальные проекты являются важными, но не единственными инструментами достижения национальных целей и выполнения задач, поставленных Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ Президента РФ № 204). В соответствии с Единым планом Правительства РФ от 07.05.2019 № 4043п по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. выполнение задач, поставленных в Указе Президента РФ № 204, обеспечивается посредством реализации государственных программ, наиболее значительные направления которых выделены в национальные проекты (программы). Причем ни одна национальная цель не может быть достигнута в рамках одной государственной программы и (или) одного национального проекта. В данной статье проектные инструменты рассматриваются как составная часть программно-целевого управления стратегическим развитием [1–3], поскольку федеральные проекты, сгруппированные в национальные проекты, входят в состав отдельных мероприятий, включенных в одну или несколько государственных программ Российской Федерации.

В современных условиях разработка государственных программ и проектов обуславливается необходимостью воплощения новых концепций управления финансами публично-правовых образований. Применение программно-проектного подхода к управлению бюджетными расходами в российской практике соответствует общим мировым тенденциям управления общественными финансами. В частности, в странах ОЭСР, где так же, как в Российской Федерации, ведется поиск наиболее эффективных инструментов повышения результативности бюджетных расходов, имеются сложности в обеспечении взаимодействия финансовых и отраслевых («линейных») органов исполнительной власти, например в разработке и достижении целевых показателей развития, обосновании их финансового обеспечения [4–6]. Опыт разработки и использования программно-проектных инструментов в Российской Федерации, в том числе национальных проектов «первой волны» [7], а также федеральных проектов, не включенных в национальные проекты, свидетельствует об имеющихся проблемах интеграции стратегического

планирования и бюджетного процесса и фактической подчиненности первого второму [8, 9].

Планирование и исполнение расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов «второй волны» обуславливают необходимость повышения маневренности управления бюджетными средствами для достижения целей проектов, в том числе путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета на основании запросов на правку паспортов проектов [п. 80 (1) постановления Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»]. Однако на основании итогов кассового исполнения федерального бюджета за 2019 г. можно сделать вывод, что бюджетные назначения по расходам на национальные проекты полностью не выполняются.

РАСХОДЫ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В СОСТАВЕ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Расходы на национальные проекты, несмотря на их большое значение, занимают относительно небольшую долю в расходах федерального бюджета, составив в 2019 г. 11% от затрат федерального бюджета, предусмотренных сводной бюджетной росписью¹, а в 2020 г. — 10,2% от расходов федерального бюджета, предусмотренных законом о федеральном бюджете². В бюджетах субъектов Российской Федерации эта доля еще ниже. Например, в бюджете Москвы доля расходов на национальные проекты, реализуемые в рамках национальных проектов, равняется 2,2% суммы расходов, утвержденных законом о бюджете города на 2020 г.; в областном бюджете Калининградской области аналогичная доля — 8,2%; в краевом бюджете Приморского края — 10,1%³. Примечательно, что в одних регионах расходы на финансирование национальных проектов в приложениях о распределении бюджетных ассигнований по целевым статьям отражаются как расходы на реализацию

¹ Рассчитано автором на основе данных о кассовом исполнении федерального бюджета за 2019 г.

² Рассчитано автором на основе данных Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов».

³ Рассчитано автором на основе законов о бюджетах субъектов Российской Федерации.

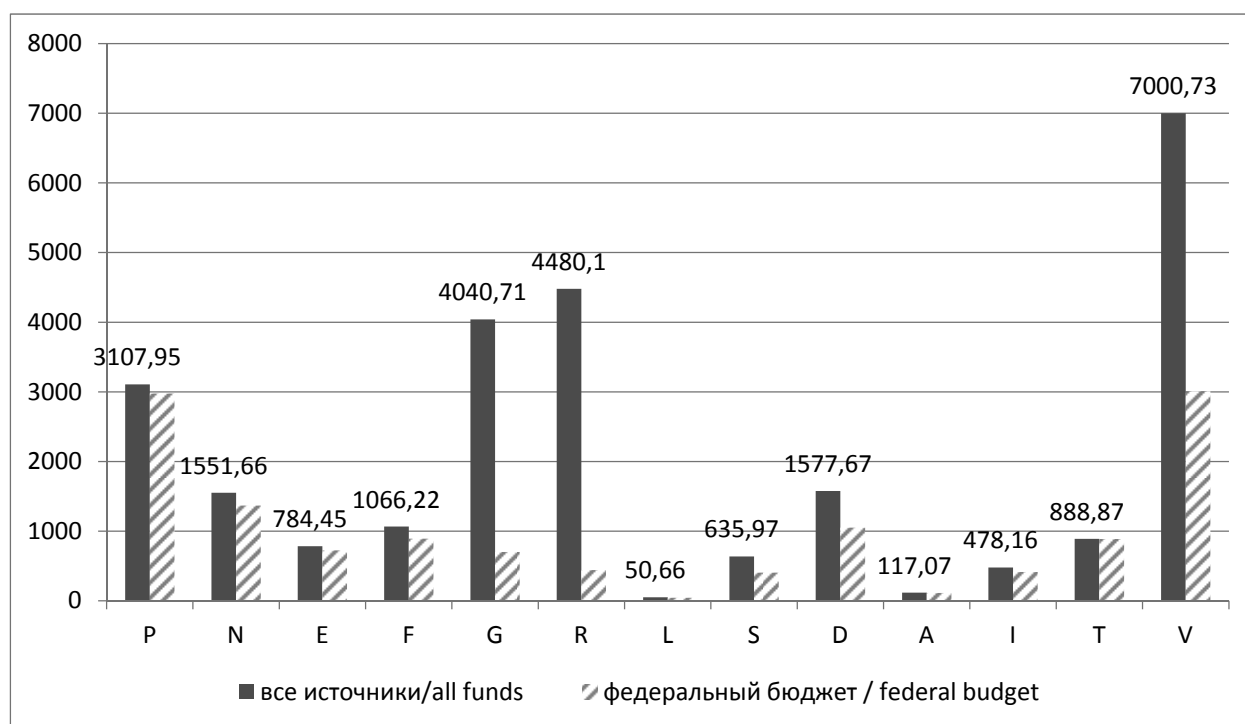


Рис. / Fig. Объем финансового обеспечения национальных проектов за счет всех источников и федерального бюджета в 2019–2024 гг., млрд руб. / Amount of funding for national projects from all sources and federal budget in 2019–2024, billion roubles

Примечание / Note: P – «Демография», N – «Здравоохранение», E – «Образование», F – «Жилье и городская среда», G – «Экология», R – «Безопасные и качественные автомобильные дороги», L – «Производительность труда и поддержка занятости», S – «Наука», D – «Цифровая экономика Российской Федерации», A – «Культура», I – «Малое и среднее предпринимательство и поддержка предпринимательской инициативы», T – «Международная кооперация и экспорт», V – «Комплексный план»* / P – «Demography», N – «Health», E – «Education», F – «Housing and urban environment», G – «Environment», R – «Safe and high-quality highways», L – «Productivity and employment support», S – «The science», D – «Digital economy of the Russian Federation», A – «Culture», I – «Small and medium-sized businesses and initiative's support», T – «International cooperation and export», V – «Comprehensive plan».

Источник / Source: составлено автором на основе данных мониторинга национальных целей Счетной палаты Российской Федерации по состоянию на 02.03.2020 / compiled by the author based on the Accounting Chamber of the Russian Federation's Monitoring data of the national goals, 02.03.2020.

* Коды проектов приведены в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

региональных проектов, а в Приморском крае — на осуществление и как региональных, и как федеральных проектов⁴. Количество реализуемых национальных проектов в разных регионах также неодинаково.

Запланированный объем финансового обеспечения национальных проектов на 2019–2024 гг. за счет всех источников (по состоянию на начало марта 2020 г.) представлен на рисунке. Наибольший объем финансирования из всех источников предусмотрен для национального проекта «Комплексный

план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» (далее — «Комплексный план»), национальных проектов «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Демография», а наименьший объем — для национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости», «Культура».

Федеральный бюджет является не единственным, но наиболее важным источником финансирования национальных проектов. Как следует из рисунка, только национальные проекты «Экология» и «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Комплексный план» финансируются преимущественно за счет иных, чем средства федерального бюджета, источников, включая внебюджетные

⁴ Закон Приморского края от 19.12.2019 № 664–КЗ «О краевом бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов». URL: <https://rg.ru/2019/12/25/primorie-zakon664-reg-dok.html>.

Таблица 1 / Table 1

**Структура источников финансирования национальных проектов (в процентах к общей сумме)
в 2019–2024 гг. / Structure of funding sources for National projects in 2019–2024**

Национальные проекты / National projects	Федеральный бюджет без учета расходов в форме межбюджет- ных трансфертов / Federal budget excluding intergovernmental transfers (grants)	Консолидиро- ванные бюдже- ты субъектов Российской Федерации / Consolidated subnational budgets	Бюдже- ты ГВФ / Budgets of Social Security's Funds	Внебюджетные источники / Extrabudgetary resources
Демография / Demography	4	33	63	0
Здравоохранение / Health	14	32	44	0,01
Образование / Education	25	58	0	2
Жилье и городская среда / Housing and urban environment	41	58	0	0,7
Экология / Environment	6	14	0	80
Безопасные и качественные автомобильные дороги / Safe and high- quality highways	2	94	0	4
Производительность труда и поддержка занятости / Productivity and employment support	29	48	0	23
Наука / The science	64	0	0	36
Цифровая экономика Российской Федерации / Digital economy of the Russian Federation	67	0,02		33
Культура / Culture	51	0	0	49
Малое и среднее предпринимательство / Small and medium-sized businesses	56	33		11
Международная кооперация и экспорт / International cooperation and export	91	9	0	0
Комплексный план модернизации / Comprehensive plan	41	5	1	53

Источник / Source: составлено автором на основе данных мониторинга национальных целей Счетной палаты Российской Федерации / compiled by the author based on the Accounting Chamber of the Russian Federation's Monitoring data of the national goals.

источники; в остальных случаях преобладают средства федерального бюджета.

Расходы на финансирование национальных проектов в составе расходов федерального бюджета представлены в большей мере трансфертами бюджетам субъектов Российской Федерации и государственным внебюджетным фондам (далее — ГВФ) (табл. 1).

За исключением проектов «Наука», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Международ-

ная кооперация и экспорт», «Комплексный план», где межбюджетные трансферты (далее — МБТ) занимают небольшую долю, в остальных случаях доля трансфертов значительна — от 33% по национальному проекту «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», до 98% по национальному проекту «Демография». Это означает, что существенная часть национальных проектов реализуется

субъектами Российской Федерации главным образом за счет МБТ из федерального бюджета. При этом национальные проекты призваны нарушить сложившуюся практику, при которой посредством софинансирования из федерального бюджета расходов региональных бюджетов (особенно на инвестиционные цели) решаются узко региональные или даже локальные проблемы. Рассматриваемые в статье бюджетные расходы призваны обеспечить достижение общенациональных целей. В этой связи для успешной реализации национальных проектов и организации их финансирования большое значение имеет обеспечение взаимодействия федеральных и региональных органов власти.

На примере данных о кассовом исполнении федерального бюджета в 2019 г. можно охарактеризовать расходы федерального бюджета на финансирование национальных проектов в ведомственном, программном разрезе, а также в соответствии с их экономической группировкой (табл. 2).

Как следует из табл. 2, кроме национального проекта «Здравоохранение», национальные проекты охватывают от двух до 15 государственных программ Российской Федерации. Национальные проекты администрируются сразу несколькими (от трех до 30) главными распорядителями бюджетных средств (далее — ГРБС), за исключением национального проекта «Жилье и городская среда», что требует четкого взаимодействия ГРБС. В 2020 г. число ГРБС по отдельным национальным проектам изменилось (уменьшилось с 30 до 28 по национальному проекту «Цифровая экономика Российской Федерации», с десяти до семи — по национальному проекту «Безопасные и качественные автодороги», увеличилось с 11 до 13 по национальному проекту «Образование», с трех до четырех — по национальному проекту «Малое и среднее предпринимательство»).

В отличие от практики, принятой в отдельных англосаксонских государствах, в которых бюджетные расходы на реализацию проектов имеют ограниченную сферу применения с преобладанием инвестиционных расходов и расходов на НИОКР [10, 11], затраты федерального и региональных бюджетов в Российской Федерации более разнообразны. Практически все национальные проекты реализуются в разных формах (группах видов расходов), но в их большинстве преобладают расходы по коду 600 (МБТ). Доля МБТ в соответствии с Федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов»

в 2020 г. составляет в пользу региональных бюджетов 38%, в пользу государственных внебюджетных фондов (далее — ГВФ) — 22%⁵. Предусмотренные национальными проектами социальные выплаты — код 300 (преимущественно по национальному проекту «Демография») — осуществляются через бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты ГВФ.

Даже такая краткая характеристика расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов показывает специфику расходов по каждому национальному проекту, что не позволяет выработать абсолютно универсальные подходы к их оценке. Пожалуй, как и по государственным программам, общими критериями оценки проектных расходов могут быть уровень результативности и «касса» (степень кассового исполнения бюджета). Последний критерий отражает не только успешность администрирования на стадии кассового исполнения, но и продуманность федеральных проектов, их объединения в национальный проект, а также готовность ведомств к их реализации, межведомственному взаимодействию, в том числе между органами разных публично-правовых образований. Первый год финансирования национальных проектов не позволяет в полной мере делать вывод о результативности расходов на это финансирование даже без учета отмечаемых в научной литературе проблем целеполагания [12–15], поэтому важным оценочным показателем управления расходами федерального бюджета на реализацию бюджетных проектов является степень кассового исполнения. В то же время опыт финансирования федеральных и региональных государственных программ показывает, что нередки случаи занижения целевых показателей, достижение которых не зависит от объема бюджетного финансирования.

КАССОВОЕ ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Кассовое исполнение федерального бюджета по расходам на финансирование национальных проектов в 2019 г. характеризуется разной степенью выполнения национальных проектов (табл. 3).

Примечательно, что низкий процент исполнения федерального бюджета зафиксирован по национальным проектам, по которым предусмотрен

⁵ Рассчитано автором.

Таблица 2 / Table 2

**Расходы федерального бюджета на финансирование национальных проектов в разрезе
ведомственной, программной и экономической группировки в 2019 г. / The National projects'
expenditures of the Federal budget in departmental, programmatic, and economic context, 2019**

Национальные проекты / National projects	Количество глав- ных распоряди- телей бюджетных средств / Number of authorities involved in national projects	Количество го- сударственных программы / Number of Public programs	Группа видов расходов / Type of expenses	
			Код / Code	Расшифровка кода / Deciphering the code
			100	Оплата труда / Compensation
			200	Закупки / Goods
			400	Бюджетные инвестиции / Capital
			500	Субсидии некоммерческим организациям / Subsidies
			600	МБТ / Grants
			800	Иные бюджетные ассигнова- ния (Other expenses)
Демография / Demography	13	8	100, 200, 400, 500, 600	
Здравоохранение / Health	6	1	600, 500	
Образование / Education	11	8	100, 200, 400, 500, 600, 800	
Жилье и городская среда / housing and urban environment	1	1	500, 600, 800	
Экология / Environment	14	7	200, 400, 500, 600, 800	
Безопасные и качественные автомобильные дороги / Safe and high-quality highways	10	3	100, 200, 400, 600, 800	
Производительность труда и поддержка занятости / Productivity and employment support	3	2	200, 500, 600, 800	
Наука / The science	3	2	200, 400, 600, 800	
Цифровая экономика Российской Федерации / Digital economy of the Russian Federation	30	15	100, 200, 400, 500, 600, 800	
Культура / Culture	3	2	200, 400, 500, 600	
Малое и среднее предпринимательство / Small and medium-sized businesses	3	2	500, 600, 800	
Международная кооперация и экспорт / International cooperation and export	12	5	100, 200, 400, 500, 600, 800	
Комплексный план / Comprehensive plan	6	2	400, 500, 600, 800	

Источник / Source: составлено автором на основе данных бюджетной отчетности / compiled by the author based on budget reporting.

Таблица 3 / Table 3

**Уровень исполнения федерального бюджета по расходам на национальные проекты в 2019 и 2020 гг. /
Level of execution of the Federal budget for expenditures on national projects, 2019–2020**

Национальные проекты / National projects	Уровень исполнения федерального бюджета на НП, 2019, % / Level of execution of Federal budget for expenditure on national projects, 2019, %	Отклонение от общего уровня исполнения федерального бюджета по расходам, 2019, % / Deviation from the General level of Federal budget execution by expenditures, 2019, %	Уровень исполнения федерального бюджета на НП на 17.03.2020, % / Level of execution of Federal budget for expenditure on national projects, on 17.03.2020, %	Отклонение от общего уровня исполнения федерального бюджета по расходам, 2020 / Deviation from the General level of Federal budget execution by expenditures, 2020, %
Демография / Demography	95,47	1,27	18,35	-1,45
Здравоохранение / Health	98,01	3,81	39,52	19,72
Образование / Education	90,98	-3,22	7,56	-12,24
Жилье и городская среда / budgets of constituent entities of the Russian Federation	93,81	-0,39	28,88	9,08
Экология / Environment	66,32	-27,88	2,99	-16,81
Безопасные и качественные автомобильные дороги / Safe and high-quality highways	97,12	2,92	1,54	-18,26
Производительность труда и поддержка занятости / Productivity and employment support	87,11	-7,09	15,26	-4,54
Наука / The science	99,14	4,94	5,26	-14,54
Цифровая экономика Российской Федерации / Digital economy of the Russian Federation	73,33	-20,87	3,26	-16,54
Культура / Culture	99,02	4,82	15,77	-4,03
Малое и среднее предпринимательство / Small and medium-sized businesses	93,14	-1,06	5,49	-14,31
Международная кооперация и экспорт / International cooperation and export	89,10	-5,1	2,66	-17,14
Комплексный план / Comprehensive plan	88,02	-6,18	4,85	-14,95

Источник / Source: составлено автором на основе данных бюджетной отчетности и портала бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» / compiled by the author based on budget reporting and electronic budget portal.

значительный объем финансирования за счет всех источников и имеется высокая доля внебюджетных источников, а именно: «Экология», «Комплексный план». В данном случае дополнительной проблемой является государственно-частное партнерство при реализации данных проектов.

Данные об исполнении федерального бюджета в 2019 г. показывают, что количество ГРБС, участвующих в реализации национальных проектов, влияет на уровень кассовых расходов — самые высокие проценты исполнения наблюдаются по национальным проектам: «Здравоохранение», «Наука», «Культура», и для них было предусмотрено небольшое количество администраторов — соответственно 6, 3 и 3. Наличие в составе расходов на финансирование проектов межбюджетных трансфертов в меньшей степени влияет на уровень исполнения национальных проектов. Так, национальный проект «Здравоохранение» в подавляющем большинстве реализуется в субъектах Российской Федерации за счет трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, тогда как национальные проекты «Наука» и «Культура» преимущественно финансируются благодаря прямым расходам федерального бюджета.

Данные об исполнении федерального бюджета по расходам по состоянию на 17 марта 2020 г., представленные на портале «Электронный бюджет», показывают, что практически по всем национальным проектам (за исключением «Здравоохранение» и «Жилье и городская среда») уровень исполнения значительно ниже общего уровня исполнения по всем расходам федерального бюджета. Но при этом следует признать, что в 2020 г. действует рисковый фактор, связанный с пандемией, что может повлиять на процессы закупок для государственных и муниципальных нужд.

Особенностью данных об исполнении федерального бюджета является то, что даже по одним и тем же федеральным проектам, входящим в состав национального проекта, но администрируемым разными ГРБС, процент исполнения может быть неодинаков. Например, при реализации федерального проекта «Безопасность дорожного движения» процент исполнения у Минтранса России (код вида расходов 600) — 0, а у Минобрнауки России — 19,7% (код вида расходов 400). В то же время неисполнение бюджетных назначений по расходам на закупки в рамках национальных проектов «Информационная инфраструктура», «Цифровое государственное управление» можно отметить сразу у трех ГРБС (Минкомсвязь России, Россотрудничество и Минтруд России).

Данные об исполнении федерального бюджета в разрезе отдельных федеральных проектов, входящих в национальные проекты, показывают, что нет общей закономерности в части низкого уровня исполнения бюджетных назначений для определенных видов расходов федерального бюджета на федеральные проекты. Приведенные примеры касаются также бюджетных инвестиций, закупок, субсидий организациям, иных бюджетных ассигнований.

Многие национальные проекты содержат отдельные проекты, связанные с цифровизацией. Лимиты бюджетных обязательств по таким расходам утверждаются только после положительного заключения Минкомсвязи России, но по национальному проекту «Цифровая экономика Российской Федерации» неисполнение бюджетных назначений по отдельным федеральным проектам наблюдается и у Минкомсвязи России. Следовательно, данная дополнительная процедура не является определяющим фактором низкого уровня кассового исполнения.

Исполнение федерального бюджета по расходам в 2019–2020 гг. происходит в условиях перехода от применения автоматизированной системы Федерального казначейства (далее — АСФК) к использованию органами Федерального казначейства подсистемы управления расходами (далее — ПУР) государственной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Любой масштабный переход такого рода неизбежно характеризуется проблемами операционных рисков. В частности, на данный момент нет полной интеграции модуля подсистемы «Бюджетное планирование», обслуживающей внесение изменений Минфином России в сводную бюджетную роспись федерального бюджета, и ПУР, поэтому можно признать некоторый временной разрыв между внесением изменений в роспись в связи с изменением паспорта национального проекта и подготовкой казначейского уведомления, которым доводятся бюджетные данные до ГРБС. Однако действие данного фактора не может быть выборочным в отношении отдельных расходов и их администраторов. Наличие разного уровня исполнения расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов и входящих в их состав федеральных проектов свидетельствует о других причинах неполного освоения бюджетных средств.

К таким причинам относится недостаточность проработанности отдельных федеральных проектов, входящих в национальный проект; общего мето-

дического обеспечения применительно к стадии исполнения расходов бюджета на финансирование национальных проектов; подготовленности конкретных исполнителей в составе ГРБС.

ОТКРЫТОСТЬ ДАННЫХ О ФАКТИЧЕСКОМ ФИНАНСИРОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Выполнение национальных проектов заявлено как необходимое условие будущего развития, поэтому важно рассматривать не только цели, но и их фактическую реализацию.

На данный момент существует несколько источников, представляющих сводные данные о национальных проектах и их финансировании: сайт Правительства РФ, портал национальных проектов, единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», сайты Счетной палаты Российской Федерации, Минфина России и Казначейства России.

В наиболее доступной для широкого круга пользователей форме информация о реализации национальных проектов, включая данные о фактических объемах финансирования из федерального бюджета, числе заключенных контрактов, соглашений о субсидиях и достижении целевых показателей, представлена на сайте Счетной палаты Российской Федерации.

Портал «Электронный бюджет» содержит оперативные данные об исполнении бюджетов разных уровней по расходам в разрезе национальных проектов, но, к сожалению, их сразу не могут найти даже специалисты. Но на этом портале не указан период, за который приводятся данные, а бюджетные назначения отражаются только по федеральному бюджету. Информация о финансировании представлена также в виде диаграмм. Несмотря на то что на сайте предусмотрена опция результата, на данный момент она отсутствует. Минфин России и Федеральное казначейство информировали организации о возможности использовать открытые данные по исполнению федеральных и региональных проектов, но они даны в формате, доступном только специалистам в области IT-технологий. Очевидно, формат представления информации на портале «Электронный бюджет» будет совершенствоваться и, возможно, на нем будут отражаться период, за который представляются данные, бюджетные назначения по всем бюджетам бюджетной системы.

Показатели, которые приводятся на портале «Электронный бюджет», поступают напрямую из отчетности об исполнении бюджета. Сами данные об исполнении бюджетов по расходам, в том числе на национальные проекты, содержащиеся на сайтах Минфина России и Казначейства России, доступны лицам, знакомым с бюджетной классификацией и компьютерными программами, позволяющими группировать расходы в разрезе разных уровней кода бюджетной классификации. Без дополнительной перегруппировки даже представителям законодательных органов власти сложно «вычленять» расходы на национальные проекты в приложениях к законопроектам о бюджетах соответствующих уровней.

На специализированном портале национальных проектов данные о текущих результатах реализации проектов, объемах фактического финансирования отсутствуют. Представляется важным либо давать ссылку на сайты Счетной палаты Российской Федерации и портал бюджетной системы, либо дублировать содержащиеся там данные.

Следовательно, несмотря на наличие информации о финансировании национальных проектов, остаются проблемы их представления в разных интернет-источниках.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Российской Федерации реализуется новый этап использования программно-проектных инструментов научно-технического и социально-экономического развития. Данные инструменты можно рассматривать как инструменты управления общественными финансами. В первый год реализации и финансирования национальных проектов «второй волны» выявлены проблемы неполного исполнения бюджетных назначений по расходам на национальные проекты. При этом разный уровень исполнения не позволяет делать выводы об единых объективных причинах. Представляется важным совершенствовать методическое обеспечение для широкого круга исполнителей национальных проектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях не только в части разработки национальных проектов и обоснований бюджетных ассигнований на их реализацию, но и на стадии исполнения бюджетов. Несмотря на наличие информации о финансировании национальных проектов, такая информация нуждается в уточнении и повышении доступности для разных пользователей.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Комков Н.И., Романцов В.С., Лазарев А.А. Программно-целевое управление научно-технологическим развитием: искусство или эффективный механизм? // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). — 2016. — Т. 7. — № 3. — С. 82–90. — ISSN 2079–4665.
2. Максанова Л.Б.-Ж., Данилова З.А. Программно-проектный подход в системе управления развитием регионального туризма // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. — 2019. — № 3. — С. 49–55. — ISSN 2304–4446.
3. Татаркин А.И. Формирование региональных институтов пространственного развития Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2012. — № 6. — С. 42–59. — ISSN 1998–0698.
4. Schick A. The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 2013;13(2). DOI: 10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8
5. Show T. Performance budgeting practices and procedures. — *OECD Journal on Budgeting*. 2015;13(2). DOI: 10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvhh
6. Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. — 2016. — № 4. — С. 3–12. — ISSN 0869–446X.
7. Золотарева А.Б., Соколов И.А. Проблемы и пути совершенствования системы стратегического планирования в России // Экономическая политика. — 2018. — Т. 13. — № 5. — С. 8–23. — ISSN 1994–5124.
8. Хотулёв Е.Л., Наумов С.Н., Блохин А.А. Новые вызовы программно-целевого управления: поиск ответов и решений. Научный доклад. Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации, Центр развития программно-целевого управления. — 2019. — 51 с. — ISBN 978–5–9547–0194–4.
9. Пенчук А.В. Гармонизация инструментов БОР в условиях внедрения проектного управления бюджетными расходами // Экономика и предпринимательство. — 2019. — № 1. — С. 220–223. — ISSN 1999–2300.
10. Пенчук А.В. Развитие проектного управления в общественном секторе за рубежом: тенденции, возможности и ограничения применения в российской действительности // Экономика и предпринимательство. — 2019. — № 3. — С. 1016–2021. — ISSN 1999–2300.
11. Школьник И.С. Реализация национальных проектов в области инфокоммуникаций на примере внедрения 4G стандарта в Южной Корее // Экономика: вчера, сегодня, завтра. — 2019 — Т. 9. — № 9–1. — С. 186–193. — ISSN 2222–9167.
12. Бондарева Н.Н., Комков Н.И. Организационно-методические вопросы разработки и реализации проектов // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). — 2019. — Т. 10. — № 3. — С. 369–379. — ISSN 2079–4665.
13. Кожевников С.А. Проблемы развития проектного управления в публичном секторе в ракурсе достижения национальных целей // Проблемы развития территории. — 2020. — Т. 105. — № 1. — С. 64–77. — ISSN 2076–8915.
14. Бобков В.Н. Теоретико-методологические подходы к разрешению противоречий национальных целей и национальных проектов // Научные труды Вольного экономического общества России. — 2019. — Т. 217. — № 3. — С. 77–99. — ISSN 2072–2060.
15. Гришин В.И., Устюжанина Е.В. Производительность труда: общенациональная проблема и национальный проект // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2019. — Т. 15. — № 12. — С. 2204–2222. — ISSN 2073–2872.

REFERENCES

1. Komkov N.I., Romancov V.S., Lazarev A.A. Program-targeted management of scientific and technological development: art or an effective mechanism? *MIR (Modernizacija. Innovacii. Razvitie) = MID (Modernisation, Innovation and Development)*. 2016;7(3):82–90. (In Russ.).
2. Maksanova L.B.-Zh., Danilova Z.A. Program-project approach in the management system of regional tourism development. *Vestnik Burjatskogo gosudarstvennogo universiteta. Jekonomika i menedzhment = Bulletin of the Buryat state University. Economy and Management*. 2019(3):49–55. (In Russ.).

3. Tatarkin A. I. Formation of regional institutes of spatial development of the Russian Federation. *Jekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz = Economic and social changes: facts, trends, forecast*. 2012(6):42–59. (In Russ.).
4. Schick A. The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 2013(13/2). DOI: 10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8
5. Show T. Performance budgeting practices and procedures. *OECD Journal on Budgeting*. 2015(13/2). DOI: 10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvhh
6. Lavrov A. M., Begchin N. A. Problems and prospects of implementing “program” budgets. *Finansy = Finance*. 2016(4):3–12. (In Russ.).
7. Zolotareva A. B., Sokolov I. A. Problems and ways to improve the system of strategic planning in Russia. *Jekonomicheskaja politika = Economic policy*. 2018;13(5):8–23. (In Russ.).
8. Hotuljov E. L., Naumov S. N., Blohin A. A. New challenges of program-oriented management: search for answers and solutions. Scientific report. Moscow: All-Russian Academy of foreign trade of the Ministry of economic development of the Russian Federation, center for development of program and target management; 2019. 51 p. (In Russ.).
9. Penchuk A. V. Harmonization of BOR tools in the context of implementing project management of budget expenditures. *Jekonomika i predprinimatel'stvo = Economy and entrepreneurship*. 2019;(1):220–223. (In Russ.).
10. Penchuk A. V. Development of project management in the public sector abroad: trends, opportunities and limitations of application in the Russian reality *Jekonomika i predprinimatel'stvo = Economy and entrepreneurship*. 2019;(3):1016–2021. (In Russ.).
11. Shkol'nik I. S. Implementation of national projects in the field of Infocommunications on the example of 4G standard implementation in South Korea. *Jekonomika: vchera, segodnja, zavtra = Economy: yesterday, today, tomorrow*. 2019;9(9/1):186–193. (In Russ.).
12. Bondareva N. N., Komkov N. I. Organizational and methodological issues of project development and implementation. *MIR (Modernizacija. Innovacii. Razvitie) = MID (Modernisation, Innovation and Development)*. 2019;10(3):369–379. (In Russ.).
13. Kozhevnikov S. A. Problems of project management development in the public sector in terms of achieving national goals. *Problemy razvitija territorii = Problems of territorial development*. 2020;105(1):64–77. (In Russ.).
14. Bobkov V. N. Theoretical and methodological approaches to resolving contradictions between national goals and national projects. *Nauchnye trudy Vol'nogo jekonomicheskogo obshhestva Rossii = Scientific works of the Free economic society of Russia*. 2019;217(3):77–99. (In Russ.).
15. Grishin V. I., Ustjuzhanina E. V. Labor productivity: a national problem and a national project. *Nacional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National interests: priorities and security*. 2019;15(12):2204–2222. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Марина Леонидовна Седова — кандидат экономических наук, доцент, профессор Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
MSedova@fa.ru

ABOUT THE AUTHOR

Marina L. Sedova — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Prof. at the Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia
MSedova@fa.ru

*Статья поступила 25.03.2020; принята к публикации 15.05.2020.
Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.
The article was received 25.03.2020; accepted for publication 15.05.2020.
The author read and approved the final version of the manuscript.*

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-28-41
УДК 338.262.7,338.264(045)
JEL H11, P11

Проектный подход к согласованию бюджетных процедур и ресурсного обеспечения реализации национальных проектов

В. П. Бауэр^а, В. В. Ерёмин^б, В. В. Смирнов^с

Финансовый университет, Москва, Россия,

^а <https://orcid.org/0000-0002-6612-3797>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-2144-3543>;

^с <https://orcid.org/0000-0003-0753-2520>

АННОТАЦИЯ

Эффективная реализация национальных проектов является одним из важных условий прорывного развития Российской Федерации и зависит от своевременного финансирования. Для решения этой задачи необходима согласованность бюджетных и плановых процедур, национальных проектов и бюджетного планирования. Для повышения эффективности реализации национальных проектов предлагается соблюдать принципы проектного подхода к стратегическому планированию, позволяющие не только теснее связывать национальные проекты и бюджетные процедуры, но и дополнять эту связь эффективным контрольным механизмом, возможностью пересчета плановых показателей до получения их оптимальных значений с учетом ресурсных ограничений. *Актуальность исследования* обусловлена повышением эффективности проектного управления как части системы государственного управления, которое позволит Российской Федерации активнее и успешнее противостоять комплексу угроз ее социально-экономическому развитию. *Предметы исследования* – бюджетные процедуры и ресурсное обеспечение реализации национальных проектов как органичных составляющих системы стратегического планирования. *Цель работы* – разработка схемы увязки стратегического планирования и бюджетного процесса, позволяющей устранять концептуальный дуализм, возникший в системе стратегического планирования Российской Федерации, и обеспечить эффективное ресурсное обеспечение реализации национальных проектов. *Источниками информации* являются нормативные правовые акты, материалы конференций, посвященные вопросам эффективности стратегического планирования и реализации национальных проектов в Российской Федерации. В *результате исследования* сформирована общая схема увязки стратегического планирования и бюджетного процесса, включающая иерархию элементов стратегического планирования, систему ответственных лиц и контрольные механизмы. *Сделаны выводы* о том, что эффективная система стратегического планирования, основанная на методах управления, должна быть выстроена на основе единой схемы, позволяющей связать национальные цели, государственные программы и их составляющие. Немаловажным фактором является повышение ответственности исполнителей.

Ключевые слова: стратегическое планирование; государственные программы; федеральные проекты; национальные проекты; бюджетные процедуры; управление проектом; национальные цели

Для цитирования: Бауэр В. П., Ерёмин В. В., Смирнов В. В. Проектный подход к согласованию бюджетных процедур и ресурсного обеспечения реализации национальных проектов. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):28-41. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-28-41

ORIGINAL PAPER

Project Approach to the Coordination of Budget Procedures and Resource Support for the Implementation of National Projects

V.P. Bauer^a, V.V. Yeremin^b, V.V. Smirnov^c

Financial University, Moscow, Russia

^a <https://orcid.org/0000-0002-6612-3797>; ^b <https://orcid.org/0000-0002-2144-3543>;^c <https://orcid.org/0000-0003-0753-2520>

ABSTRACT

Effective implementation of national projects is one of the important conditions for the breakthrough development of the Russian Federation and depends on their timely financing. To achieve this goal, it is necessary to coordinate budget and planning procedures, national projects and budget planning. In today's increasing relevance of the design approach to strategic planning, it is proposed to carry out the alignment using the principles of the design approach that is not only closely linked to national projects and budgetary procedures, but complements the relationship of effective control mechanism, the possibility of recalculation of planned targets to obtain their optimal values, taking into account resource constraints. *The importance of the research* is determined by the increase in the effectiveness of project management as part of the public administration system, which will allow the Russian Federation to more actively and successfully counter the complex of threats to its socio-economic development. *The subjects of the research* are budget procedures and resource support for the implementation of national projects as an integral part of the strategic planning system. *The purpose of the work* is development of a scheme for linking strategic planning and the budget process, which allows eliminating the conceptual dualism that has arisen in the strategic planning system of the Russian Federation, and ensuring effective resource support for the implementation of national projects. *The sources of information* are normative legal acts and conference materials on the effectiveness of strategic planning and implementation of national projects in the Russian Federation. *As a result of the research*, a general scheme for linking strategic planning and the budget process was formed, including a hierarchy of strategic planning elements, a system of responsible persons and control mechanisms. *It is concluded* that an effective system of strategic planning based on management methods should be built on the basis of a single scheme that allows linking national goals, state programs and their components. An important factor is to increase the responsibility of performers.

Keywords: strategic planning; state programs; federal projects; national projects; budget procedures; project management; national goals

For citation: Bauer V.P., Yeremin V.V., Smirnov V.V. Project approach to the coordination of budget procedures and resource support for the implementation of national projects. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2020;13(3):28-41. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-28-41

ВВЕДЕНИЕ

Экономика Российской Федерации столкнулась в последнее время с большими сложностями на пути своего развития. Рост ВВП в 2019 г. замедлился до 1,3%¹. Происходит уменьшение как потребительской, так и инвестиционной активности².

¹ Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://showdata.gks.ru/report/280029/> (дата обращения: 09.03.2020).

² Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года. URL: <https://economy.gov.ru/material/file/450ce3f2da1ecf8a6ec8f4e9fd0cbdd3/Prognoz2024.pdf> (дата обращения: 09.03.2020).

Продолжающееся снижение реальных располагаемых доходов населения стало самым затяжным в новейшей российской истории.

Такая динамика развития является следствием действия комбинации внешних и внутренних угроз социально-экономическому развитию Российской Федерации. К внешним угрозам относятся санкционное давление со стороны западных стран; конфликты в мировой экономике, приводящие к осложнению условий мировой торговли; финансовые потрясения в странах с формирующимися рынками; волатильность цен на углеводороды. В последнее время к списку внешних угроз добавилась

рецессия мировой экономики в результате пандемии коронавируса.

В перечень основных внутренних угроз российской экономике входят демографическое «сжатие» и старение населения, неравенство социально-экономического развития регионов (в частности, сверхконцентрация экономики и населения в Москве); спад и значительная территориальная поляризация инвестиций; недостаточный рост доходов населения [1].

Масштабность и взаимосвязанность вышеперечисленных угроз требуют адекватного ответа, конкретизировать который можно извлечением из послания Президента РФ Федеральному Собранию 1 марта 2018 г., согласно которому инвестиции в развитие науки, инфраструктуры, обеспечение экономического роста, разработку и применение новых технологий, развитие системы здравоохранения и образования, содействие талантливой молодежи — все это должно вносить свой вклад в решение одной стратегически важной задачи: обеспечение прорывного развития Российской Федерации.

Именно прорывное развитие Российской Федерации способно активно противодействовать комплексу взаимодействующих угроз, тормозящих развитие нашей страны. С этих позиций обсуждаемый «прорыв» — это исторический императив [2].

О необходимости прорывного развития Российской Федерации Президент РФ сказал на пресс-конференции 20 декабря 2018 г., отвечая на вопрос о целесообразности национальных проектов, указав на то, что их реализация создаст условия для прорывного развития страны, перехода российской экономики на новый технологический уклад. Без этого перехода российской экономике грозит значительное отставание от развитых стран мира, которое будет чрезвычайно сложно преодолеть.

Таким образом, основой комплекса мероприятий по противодействию угрозам социально-экономическому развитию Российской Федерации является стратегическое планирование, под которым понимается процесс создания и претворения в жизнь программ и планов действий, и мероприятий, связанных в пространстве по исполнителям и во времени, — деятельность участников стратегического планирования на всех его уровнях (федеральном, региональном, местном, отраслевом), заключающаяся в решении задач устойчивого социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, ее субъектов

и муниципальных образований путем определения целей, прогнозирования, планирования и программирования их социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности [3].

Одними из механизмов реализации стратегического подхода к планированию социально-экономического развития России с 2017 г. стали национальные проекты [4], под которыми подразумеваются программы, обеспечивающие достижение целевых показателей и выполнение задач, определенных Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ Президента РФ № 204), а при необходимости — достижение дополнительных показателей, выполнение дополнительных задач³.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ КАК РАЗВИВАЮЩАЯСЯ СИСТЕМА

В целях реализации Указа Президента РФ № 204 управление социально-экономическим развитием Российской Федерации переводится на рельсы целевого подхода, что позволяет использовать лучшие зарубежные практики и наработки в этой сфере, а также масштабный отечественный опыт стратегического планирования, накопленный во времена СССР.

Отсутствие долгосрочных целей развития дезориентировало субъекты пространства развития, создавая у них предпочтение к достижению текущих целей перед необходимостью долгосрочного развития [5]. Формирование долгосрочных целей развития, подкрепленных конкретными национальными проектами, призвано решить эту проблему.

Существующие в настоящее время составляющие системы стратегического планирования Российской Федерации, основанной на реализации целевого подхода, представлены на *рис. 1*.

Ввиду того что система стратегического планирования, включающая национальные проекты, продолжает в настоящее время активно развиваться, она не смогла избежать как и любая другая новая и сложная система недоработок и противоречий. В январе 2020 г. Счетная палата Российской Федерации провела анализ восьми из тринадцати национальных проектов, выявив их недостатки

³ Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/72093040/> (дата обращения: 09.03.2020).

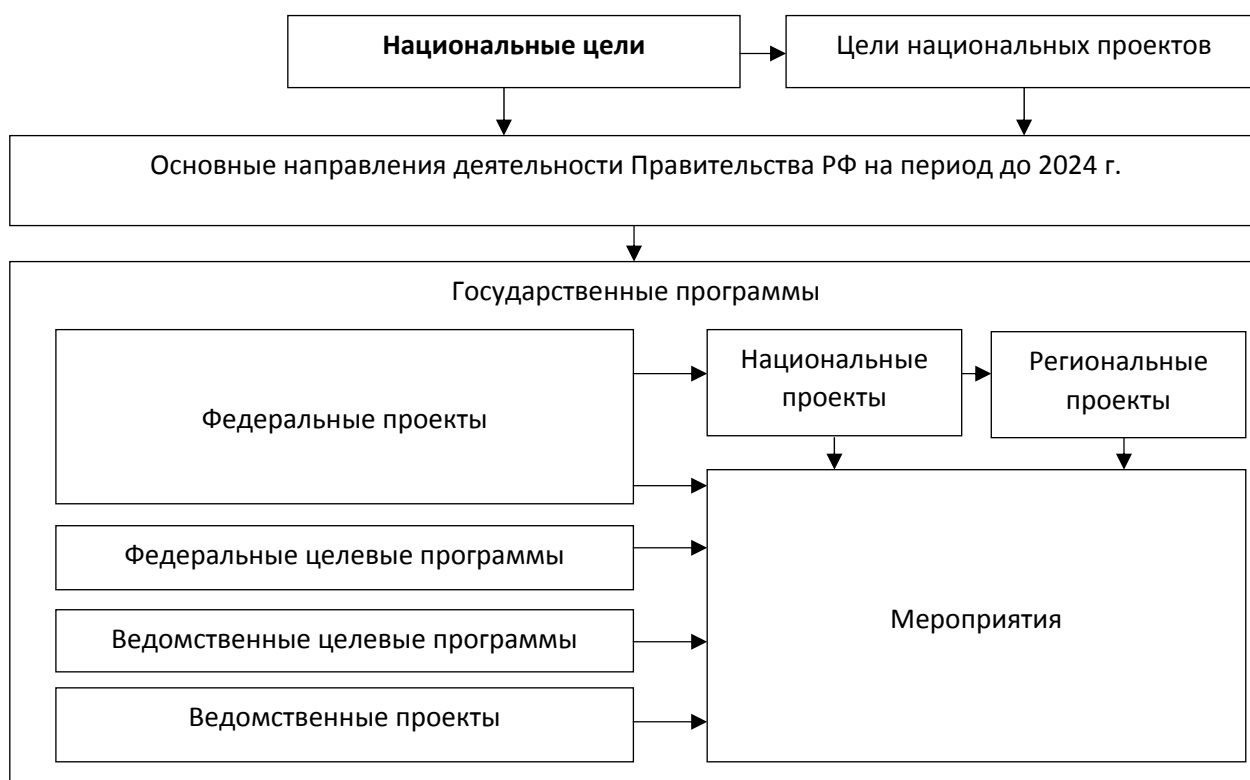


Рис. 1 / Fig. 1. Составляющие целевого подхода в системе стратегического планирования Российской Федерации (в настоящее время) / Components of the target approach in the strategic planning system of the Russian Federation (currently)

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

по состоянию на ноябрь 2019 г. В части выполнения задач, поставленных в национальном проекте «Производительность труда и поддержка занятости», аудиторами сделан вывод о том, что их выполнения будет недостаточно для вхождения России в топ-5 крупнейших экономик мира.

Аудиторы Счетной палаты Российской Федерации отметили, что в проекте «Малое и среднее предпринимательство» лица, ответственные за достижение целевых показателей, не отвечают за распределение средств, а программа субсидирования не обеспечивает в полной мере требуемого прироста льготного кредитования малому и среднему бизнесу.

Достижение установленных показателей в рамках национального проекта «Наука» в значительной степени зависит от негарантированных поступлений внебюджетных средств. В составе целевых показателей прирост количества патентов и научных статей не означает, по мнению аудиторов, увеличения их практического применения.

Подобные замечания у аудиторов Счетной палаты Российской Федерации есть и к другим

национальным проектам⁴. Их наличие естественно для формирующейся системы, находящейся в процессе развития. Кроме этого, необходимо отметить, что долгосрочное планирование осуществляется в динамичных социально-экономических условиях, осложняемых надвигающейся рецессией мировой экономики. На наш взгляд, развитие российской системы стратегического планирования позволит усовершенствовать ее, сделав более эффективной, в том числе путем устранения существующих в ней недочетов и противоречий. Для этого существующая система стратегического планирования требует четко выстроенного, иерархически ранжированного, подкрепленного ресурсами плана взаимосвязанных мероприятий, для осуществления которого необходимо устранение концептуального дуализма стратегического планирования.

⁴ Сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://audit.gov.ru/news/realizatsiya-natsproektov-pervye-rezultaty> (дата обращения: 09.03.2020).

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ДУАЛИЗМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Анализ нормативных правовых актов показывает, что де-факто в Российской Федерации действуют две относительно самостоятельные модели стратегического планирования [6].

Основой первой модели планирования является Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ), который относит к перечню актов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, следующие документы: послание Президента РФ Федеральному Собранию, а также федеральные, отраслевые и территориальные стратегии развития, прогнозы развития, государственные программы, схемы территориального планирования и планы деятельности федеральных органов исполнительной власти [7]. Эта модель не предусматривает ни установления национальных целей, ни выполнения национальных проектов. Ни Совет при Президенте РФ по стратегическому планированию и национальным проектам, ни президиум этого Совета, утверждающий паспорта национальных проектов в рамках этой модели, не входят в число участников стратегического планирования. Необходимо отметить, что в связи с принятием постановления Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» в системе стратегического планирования Российской Федерации появилось понятие «приоритетный проект». В рамках пилотного режима несколько государственных программ были переведены на механизмы проектного управления с утверждением специфических правил их разработки, реализации, оценки эффективности [8].

Вторая модель стратегического планирования основана на Указе Президента РФ № 204. Из системы стратегического планирования эта модель де-факто исключает отраслевые и межотраслевые, пространственные стратегии, но вводит такие понятия, как «национальные цели развития» и «национальные проекты» (федеральные, ведомственные и региональные проекты) [9]. Согласно постановлению Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», у каждого национального проекта есть куратор, руководитель и администратор. Некоторые исследователи считают, что распределение обязанностей может раз-

мывать персональную ответственность [10], в то время как формат государственных программ предусматривает для руководителей, ответственных исполнителей и соисполнителей государственной программы, ее участников, распорядителей бюджетных средств в рамках ее реализации персональную ответственность за эффективность выполнения государственной программы. Одним из критериев неэффективности реализации государственной программы является недостижение в результате ее реализации плановых значений целевых показателей программы⁵.

В рамках модели, основанной на Указе Президента РФ № 204, национальные проекты реализуются через выполнение мероприятий, расписанных в государственных программах. Получить финансирование на реализацию национального проекта можно только через государственную программу, которая является инструментом (структурным элементом) бюджета.

При этом национальные проекты и государственные программы взаимодействуют по достаточно сложной схеме. Один национальный проект может реализовываться через несколько государственных программ. Примером может служить национальный проект «Демография», реализуемый посредством выполнения ряда государственных программ («Развитие образования», «Развитие физической культуры и спорта», «Социальная поддержка граждан»).

Но реализация одной государственной программы может обеспечивать выполнение нескольких национальных проектов. Так, реализация государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» обуславливает осуществление трех национальных проектов. Следовательно, имеются два основных подхода к увязке национальных проектов и государственных программ (рис. 2).

Если реализация одной государственной программы предусматривает выполнение нескольких национальных проектов (рис. 2, б), ответственный за ее реализацию будет подотчетен нескольким вице-преьерам — кураторам национальных проектов. Он должен следить как за выполнением показателей «своей» государственной программы, так и за обеспечением достижения показателей соответствующих национальных проектов, что услож-

⁵ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/198991/> (дата обращения: 09.03.2020).

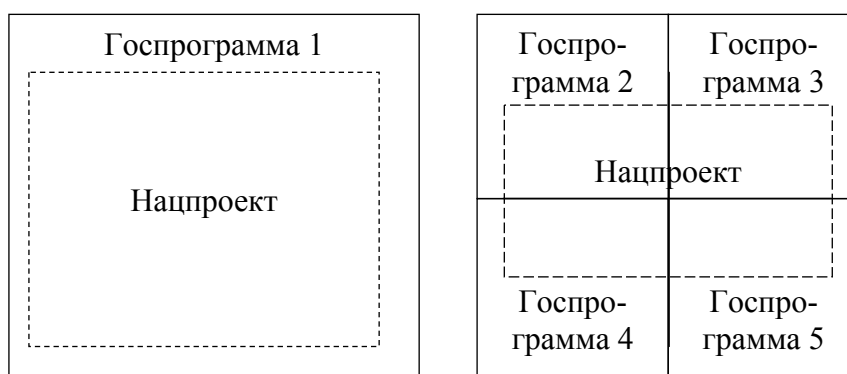


Рис. 2 / Fig. 2. Подходы к увязке национальных проектов и государственных программ / Approaches to linking national projects and government programs

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

няет деятельность ответственного за реализацию государственной программы, часто не позволяя ему в достаточной степени концентрироваться на решении поставленных перед ним задач.

При этом в рамках национального проекта действуют несколько федеральных проектов, а в рамках государственной программы — несколько подпрограмм, включая федеральные целевые программы, ведомственные программы. Реализация федеральных проектов подкрепляется осуществлением региональных проектов.

Связи между государственными и национальными проектами, включая федеральные проекты и ведомственные программы, показаны на рис. 3.

На наш взгляд, существующий дуализм стратегического планирования приводит, с одной стороны, к определенной перегрузке руководителей государственных программ, реализующих несколько национальных проектов, а с другой стороны, — к размыванию ответственности из-за нечетко выстроенной иерархии проектов и программ. Так, некоторые федеральные целевые программы входят в национальные проекты и государственные программы, другие же не включены ни в один проект [11].

НЕДОСТАТКИ ПРОЦЕССА СОГЛАСОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРОЦЕДУР И РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Финансирование национальных проектов осуществляется в рамках государственных программ

за счет средств, направляемых из федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Бюджетные процедуры, в том числе непосредственно связанные с финансированием реализации государственных программ, включают составление, рассмотрение и утверждение проекта бюджета, контроль за исполнением бюджета, а также утверждение отчетов об его исполнении.

Общий порядок выделения бюджетных средств, необходимых для финансирования процесса реализации государственных программ Российской Федерации, программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, определяется ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ).

Зависимость между объемами финансового обеспечения государственных программ (национальных проектов) и показателями их реализации в настоящее время является недостаточно тесной. Несмотря на значительные корректировки объемов расходов, предусмотренных проектами паспортов программ и проектов, цели и задачи по ряду государственных программ не корректируются либо изменяются незначительно.

При этом обоснование требуемых для реализации государственной программы финансовых ресурсов, так же как оценка влияния дополнительно выделяемых ресурсов на изменение показателей и сроков реализации программы, прописаны в составе дополнительных документов, разрабатываемых при подготовке государственной



Рис. 3 / Fig. 3. Связи национальных проектов и государственных программ /
Links between national projects and government programs

Источник / Source: Сайт НИФИ. URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/2018/conf_krista/Begchin.pdf (дата обращения: 09.03.2020).

программы. Причем эти материалы не входят в состав документов, утверждаемых актом Правительства РФ⁶.

По нашему мнению, в паспорте государственной программы (национального проекта) следовало бы больше внимания уделять связи финансовых и целевых показателей, поясняя, как именно будет достигнуто значение того или иного целевого показателя за счет выделенного финансирования, как именно те или иные направления расходования финансовых ресурсов окажут влияние на достижение целевых значений показателя. Поэтому возникает проблема отставания фактических объемов расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов от запланированных объемов. Так, в 2019 г. на реализацию мероприятий в рамках национальных проектов было заложено 1,75 трлн руб. Фактический объем расходов по данным на 1 января 2020 г. составил 1,6 трлн руб.

⁶ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 5880 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/198991/> (дата обращения: 09.03.2020).

Таким образом, неосвоенными остались 150 млрд руб.⁷ Во многом это стало результатом неравномерного финансирования государственных программ в течение финансового года. В частности, по состоянию на 15 февраля 2019 г. Правительство РФ и руководство регионов заключили лишь 95% соглашений по субсидиям на реализацию национальных проектов за год⁸.

При этом, кроме переноса на следующий временной период и, тем более, изъятия неосвоенных бюджетных средств, следует предусмотреть принятие дополнительных мер ответственности лиц, своевременно не освоивших выделенные на реализацию национальных проектов средства, так как ни перенос этих средств на следующий временной период, ни их изъятие в бюджет не приведут к своевременной реализации национальных проектов.

График финансирования осуществления национальных проектов необходимо выстроить таким образом, чтобы в течение года у получателей бюджетных средств оставалось достаточно времени для их

⁷ Сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/17/01/2020/5e21994a9a794745151f4b8b> (дата обращения: 09.03.2020).

⁸ Сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/15/02/2019/5c667c949a79478ea3036356> (дата обращения: 09.03.2020).

израсходования с учетом необходимости проведения конкурсных и иных предусмотренных регламентами процедур с учетом следующих проблем:

- в рамках Закона № 172-ФЗ нет четко установленного нормативного разграничения, позволяющего увязать стратегическое и бюджетное планирования;
- отсутствует нормативный набор сопоставимых и идентичных показателей, используемых при формировании документов стратегического и бюджетного планирования, что затрудняет увязку и сопоставление этих документов;
- экономический состав и назначение документов, применяемых для составления проекта бюджета (включая документы стратегического планирования), достаточно разнообразны, что усложняет увязку бюджетных и плановых процессов [12].

Для решения вышеуказанных проблем необходимо:

- определить, сформировать и законодательно закрепить перечень показателей, позволяющих сопоставлять документы стратегического планирования с документами бюджетного планирования;
- законодательно установить связь между документами бюджетного и стратегического планирования, а именно условие их формирования, заключающееся в том, что эти документы должны либо дополнять друг друга, либо вытекать один из другого; а также законодательно определить, в какой именно части документы будут дополнять (вытекать из) друг друга;
- законодательно синхронизировать сроки разработки документов стратегического и бюджетного планирования, определив предельные сроки их подготовки, учитывающие как длительность процедур разработки и оформления этих документов, так и необходимость их совместного использования (применения одних документов для формирования других документов).

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В ЦЕЛЯХ ЭФФЕКТИВНОГО РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Большинство выявленных выше проблем решается в рамках масштабного внедрения методов проектного управления в сферу ресурсного обеспечения реализации национальных проектов. Во многом методы проектного управления хорошо зарекомендовали себя в сфере стратегического планирования частных корпораций. Именно в этой сфере выявлены

и устранены недочеты и противоречия стратегического планирования, выстроена четкая связь между процессами корпоративного стратегического планирования и бюджетирования, на основе которых реализуется своевременное и эффективное обеспечение стратегических планов корпораций ресурсами. Именно принимая во внимание богатый опыт корпораций, правительства развитых стран выстраивают свои системы стратегического планирования, первоначально основывая их на директивных принципах, переходя по мере развития экономики к соблюдению принципов индикативного стратегического планирования. Этот многолетний и успешный опыт применения проектного подхода в целях эффективного ресурсного обеспечения корпоративных проектов, равно как и перенятие этого опыта зарубежными правительствами, позволяет рекомендовать данный подход для ресурсного обеспечения национальных проектов в России.

При этом применение проектных методов управления не должно быть сконцентрировано исключительно в сфере реализации государственных программ (национальных проектов). Позитивный опыт их применения следует распространять, в частности, на согласование бюджетных процедур и ресурсного обеспечения реализации национальных проектов. Необходимо отметить, что данное направление развивается в течение десяти лет⁹. В настоящее время программный бюджет увязывается с разработкой и реализацией государственных (региональных) программ. По нашему мнению, следует расширить применение проектных принципов управления для более эффективного ресурсного обеспечения реализации национальных проектов, взяв за основу (как указано выше) опыт проектного управления в частном бизнесе, в рамках которого проекты развития предприятий органично увязываются с системой финансового планирования.

Под проектом понимается комплексный подход к разработке и реализации набора взаимосвязанных мероприятий, позволяющих (с учетом временного и ресурсного ограничений) получать уникальные результаты¹⁰.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6639347/> (дата обращения: 09.03.2020).

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/72093040/> (дата обращения: 09.03.2020).

Управление проектом (*Project Management*) представляет собой искусство руководства и координации людских и материальных ресурсов на протяжении жизненного цикла проекта путем применения современных методов и техник управления для достижения определенных в проекте результатов по составу и объему работ, стоимости, времени и качеству их исполнения [13].

Для более эффективного ресурсного обеспечения национальных проектов необходимо нормативно формировать их целостную картину в увязке с государственными программами и прочими элементами системы стратегического планирования Российской Федерации. В настоящее время такая увязка между отдельными государственными программами и национальными проектами делается через перечень федеральных проектов, указанных в паспортах государственных программ и национальных проектов. Но единой, нормативно утвержденной схемы, увязывающей воедино все существующие программы и проекты, нет.

Основой создания этой схемы является декомпозиция национальных целей на составляющие их подцели — дерево целей. Это позволит определить зависимость между целями высших и низших уровней, что с учетом меньшей глобальности целей низших уровней сделает формируемую систему в большей степени контролируемой и управляемой. Не менее важным является определение взаимозависимости целей одного уровня.

Цели одного уровня, а следовательно, программы, их составляющие, должны быть ранжированы по степени важности для достижения целей первого уровня. Такое ранжирование позволит минимизировать ущерб процессу достижения целей первого уровня в случае сокращения финансирования программ в результате нехватки денег в бюджете, так как на основе рейтинга программ будет определяться процент сокращения их финансирования.

Аналогичным образом рейтинг может использоваться в случае увеличения финансирования государственных программ и их составляющих.

Достижение целей более низких уровней должно быть подкреплено разработкой и реализацией государственных программ, которые декомпозируются на федеральные, ведомственные и национальные проекты. Нижним уровнем этой схемы будут проводимые в целях реализации проектов и программ мероприятия. Именно они служат основой для расчета требуемого объема ресурсов.

В данном случае чрезвычайно важным является определение влияния реализации одних проектов и программ на достижение целевых показателей других проектов и программ. Использование этой зависимости позволит решать поставленные задачи более эффективно, так как позитивные мультипликативные эффекты, генерируемые одними программами (проектами), ускорят выполнение других программ и проектов с меньшими затратами ресурсов на их реализацию [14, 15]. Возможно генерирование отрицательных мультипликативных эффектов, тормозящих выполнение проектов и программ, например в результате нехватки ресурсов и развития инфляции. Мероприятия, направленные на снижение негативного влияния мультипликативных эффектов, должны стать неотъемлемой частью эффективно выстроенной системы стратегического планирования. Предлагаемая к формированию и законодательному закреплению целостная картина позволит выявлять:

1) сквозные связи между показателями программ, проектов и бюджетов разных уровней (включая не только влияние финансирования на сроки и объемы реализации национальных проектов, но и обратную связь — изменение доходов бюджетов в результате реализации национальных проектов). Сквозная связь позволит устанавливать, как именно изменятся показатели реализации проектов при изменении финансирования. В свою очередь это позволит более обоснованно планировать набор и сроки реализации мероприятий, осуществлять имитационное моделирование изменения набора мероприятий и сроков их реализации в части влияния этих изменений на процесс достижения целевых показателей реализации национальных проектов в условиях существующих ресурсных ограничений;

2) связи между разными национальными проектами (программами, мероприятиями), позволяющие устанавливать, в какой мере достижение целевых показателей в процессе реализации одного национального проекта оказывает влияние на достижение целевых показателей другого проекта, существует ли зависимость показателей этих проектов, является ли она прямой или обратной зависимостью. В случае наличия прямой зависимости реализация национальных проектов может потребовать меньшего ресурсного обеспечения, так как достижение целевых показателей в рамках одного проекта позволит обеспечить достижение показателей другого проекта с меньшими затратами ресурсов либо обеспечит получение дополнительных ресурсов для достижения этих показателей.

Обратная зависимость показателей разных проектов может потребовать дополнительного ресурсного обеспечения их реализации, так как достижение показателей в рамках одного проекта приведет к увеличению срока достижения показателей другого проекта.

Именно в рамках этих связей могут быть рассчитаны и учтены положительные и отрицательные мультипликативные эффекты, искажающие траекторию развития экономики. В свою очередь учет этих эффектов сделает процесс реализации стратегических планов более предсказуемым, что упростит контроль над ним.

Предложенная иерархия, подкрепленная соответствующими изменениями в нормативных правовых актах, устраним концептуальный дуализм стратегического планирования. Эту схему необходимо дополнить механизмом контроля реализации государственных программ и проектов (включая их составляющие), на основе которого выстраивается механизм ресурсного обеспечения реализации государственных программ и проектов.

Для каждой государственной программы и ее составляющих, включая национальные проекты, должны быть разработаны график выделения средств и график осуществления мероприятий, включающий ежемессичную проверку этапов реализации (контрольных точек). Данные графики должны быть согласованы друг с другом по времени на основе согласованности реализации государственных программ и их составляющих.

Для каждой государственной программы, подпрограммы (национального проекта) необходимо назначать одного ответственного исполнителя, не допуская размывания ответственности. Ответственные исполнители по государственным программам (министерства) являются распорядителями бюджетных средств, направленных на финансирование реализации программы. Требуется также формирование регламентов, четко и в определенной степени детально описывающих процедуры контроля ответственных исполнителей с указанием сроков контроля, форм, сроков, состава параметров, способов предоставления отчетной документации.

Как указано выше, необходимо четкое описание связи объемов финансирования по тем или иным мероприятиям в рамках программы с получением запланированных результатов ее реализации. Следует определить, какое именно влияние оказывает финансирование того или иного мероприятия (включая сроки и объемы его финансирования) на степень достижения показателей национального проекта, включая непо-

средственное описание связи механизма этого достижения с конкретным направлением финансирования.

Ответственный исполнитель программы (ее составляющей) несет ответственность за своевременное и эффективное использование выделенных на ее реализацию финансовых ресурсов, за каждый этап осуществления программы (составляющей) и достижение заявленных значений целевых показателей. Мера ответственности должна быть прописана в соответствующих нормативных документах. Система контроля основывается на расчете отклонений, выявлении факторов, вызвавших эти отклонения.

Производить увязку стратегического планирования и бюджетного процесса предлагается осуществлять на основе обязательного предварительного анализа за доступных объемов финансового обеспечения мероприятий исходя из результатов проведения предварительной экспертизы проектов документов стратегического планирования соответствующими федеральными органами исполнительной власти. По результатам анализа увязка стратегического планирования и бюджетного процесса обеспечивается посредством учета согласованности мероприятий документов стратегического планирования и параметров бюджетного прогноза, в котором на основании балансовых расчетов установлены предельные значения бюджетных ассигнований на финансирование мероприятий программных документов.

На случай если результаты согласования мероприятий документов стратегического планирования с параметрами бюджетного прогноза будут признаны неудовлетворительными, должна быть предусмотрена возможность их пересчета до получения (при условии существующих ресурсных ограничений) показателей государственных программ, значения которых максимально способствуют достижению национальных целей в требуемые сроки.

При этом сроки реализации государственных программ и их составляющих, а также сроки выделения и поступления бюджетных ассигнований на эти цели должны быть согласованы друг с другом.

Предлагаемая система представлена на *рис. 4*. Декомпозиция составляющих на нем проведена только для одной цели второго уровня.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Национальные проекты занимают важное место в системе стратегического планирования Российской Федерации. Внимание, уделяемое национальным проектам на уровне Президента Российской Федерации,

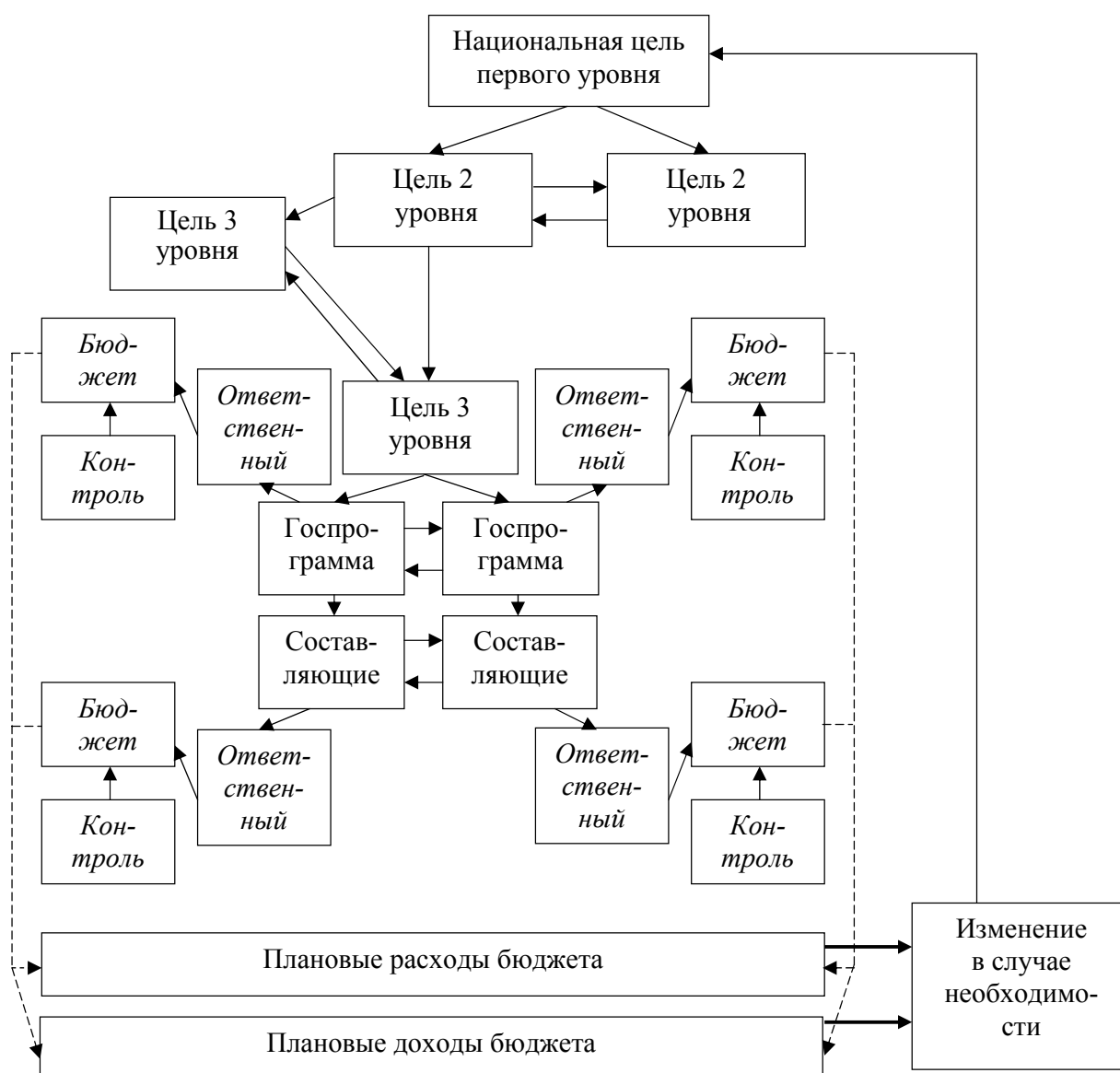


Рис. 4 / Fig. 4. Общая схема увязки стратегического планирования и бюджетного процесса / General scheme for linking strategic planning and the budget process

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Правительства РФ, свидетельствует о том, что их роль в системе стратегического планирования будет увеличиваться. В связи с этим именно в настоящее время, пока российская система стратегического планирования, основанная на целевом подходе и методах проектного управления, находится на стадии своего развития, чрезвычайно важно устранить существующие в ней недоработки и возникающие противоречия (в особенности касающиеся своевременного ресурсного обеспечения реализации национальных проектов). Проведенный в статье анализ позволяет сделать вывод о том, что перспективное направление

совершенствования существующей системы заключается в систематизации и взаимной увязке ее существующих элементов путем создания закрепленной нормативно-правовыми документами единой ее схемы, позволяющей не только определять эффект, который реализация одних государственных программ и проектов оказывает на осуществление других государственных программ и проектов, но и создавать на этой основе механизм увязки процессов стратегического планирования и их бюджетного обеспечения во времени, а также систему контроля реализации государственных программ и их составляющих.

Предложенная в статье схема увязки стратегического планирования и бюджетного обеспечения разработана на основе опыта реализации проектного управления корпоративным менеджментом, включающего как непосредственно механизмы разработки и реализации проектов разных уровней, в том числе их декомпозицию на отдельные составляющие, так и опыт создания системы бюджетирования, являющейся не только основой эффективного и своевременного ресурсного обеспечения реализуемых проектов, но и позволяющей в совокупности с проектным управлением выстраивать контрольный механизм, обеспечивающий реализацию проектов. Сочетание лучшего опыта и практик проектного управления, применяемых как на уровне корпораций, так и на уровне государственного управления, позволит выстроить систему стратегического государственного планирования, в полной мере удовлетворяющую вызовам, стоящим перед социально-экономическим развитием и национальной безопасностью Российской Федерации.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету.

ACKNOWLEDGEMENT

The paper was prepared following the research results within the framework of the government research task for Financial University.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Ушаков Е.А. Оценка факторов неравенства субъектов Российской Федерации по совокупности социально-экономических показателей // Успехи современного естествознания. — 2020. — № 1. — С. 61–69. — ISSN 1681-7494. — DOI: 10.17513/use.37322
2. Дискин И.Е. Альтернативы «российского прорыва». — Москва: Политическая энциклопедия, — 2019. — 287 с. — ISBN 978-5-824-32360-3.
3. Щербakov В.Н. Эффективность инвестиционного процесса в государственном стратегическом планировании (2-е изд.) — Москва: Дашков и К, 2019. — 128 с. — ISBN 978-5-394-03394-0.
4. Морозов О.В., Бирюков А.Г., Васильев М.А. Стратегическое планирование в Российской Федерации: теория, практика, методология // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. — 2019. — № 6(108). — С. 124–148. — ISSN 2413-2829. — DOI: 10.21686/2413-2829-2019-6-124-148
5. Бондарева Н.Н., Комков Н.И. Организационно-методические вопросы разработки и реализации национальных проектов // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). — 2019. — Т. 10. — № 3. — С. 369–379. — ISSN 2079-4665. — DOI 10.18184/2079-4665.2019.10.3.369-379
6. Гумеров Р.Р. Реализация национальных целей в предлагаемой модели стратегического народно-хозяйственного планирования // Российский экономический журнал. — 2019. — № 5. — С. 3–24. — ISSN 0130-9757. — DOI: 10.33983/0130-9757-2019-5-3-24
7. Злобин С.М., Соловьев И.В. О гармонизации понятийного аппарата информационной сферы в документах стратегического планирования // NovaInfo.Ru. — 2019. — Т. 1. — № 99. — С. 9–17. — ISSN 2308-3689.
8. Карпакова Д.А., Щенева А.А. Приоритетные национальные проекты в РФ: основные проблемы и перспективы // В сборнике: Совершенствование системы государственного и муниципального управления в условиях реализации приоритетных национальных проектов в Российской Федерации / Сборник материалов Всероссийской (национальной) научно-практической конференции с международным участием (к 100-летию Республики Башкортостан). — 2019. — С. 102–107. — ISBN 978-5-7477-4949-8.
9. Махутов Н.А. Национальные приоритеты и стратегические цели развития страны / В сборнике: Предупреждение чрезвычайных ситуаций: Опыт. Реалии. Перспективы XXIV Международная научно-практическая конференция по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Материалы конференции. — 2019. — С. 18–20. — ISBN 978-5-93970-239-3.
10. Василенко О.А. Вопросы экономической безопасности и государственного управления в контексте стратегии экономической безопасности России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2020. — Т. 16. — № 1 (382). — С. 60–79. — ISSN 2073-2872. — DOI: 10.24891/ni.16.1.60

11. Васецкая Н. О. Программно-целевое управление как инструмент финансовой реализации федеральных целевых программ // Экономика науки. — 2019. — Т. 5. — № 3. — С. 160–169. — ISSN 2410–132X. — DOI: 10.22394/2410–132X-2019–5–3–160–169
12. Разработка системы стратегического планирования и ее интеграция в систему государственного управления / Сборник материалов симпозиума «Проблемы стратегического управления», Москва, 11 апреля 2019 г. — Москва: Когито-Центр. — 2019. — 154 с. — ISBN 978–5–89353–494–8.
13. Павлов А. Н. Эффективное управление проектами на основе стандарта PMI PMBOK 6th Edition. — Москва: Лаборатория знаний, 2019. — 273 с. — ISBN 978–5–00101–178–1.
14. Еремин В. В. Математический анализ мультипликатора автономных расходов в статистике и динамике: монография. — Уфа, 2015. — 130 с. — ISBN 978–5–906836–38–0.
15. Еремин В. В. Мультипликатор автономных расходов в региональной экономике // Отходы и ресурсы. — 2018. — Т. 5. — № 1. — С. 5. — ISSN 2500–0659.

REFERENCES

1. Ushakov E. A. Evaluation of the inequality factors of the constituent entities of the Russian Federation by the totality of socio-economic indicators. *Uspehi sovremennogo estestvoznaniya = Successes in modern science*. 2020;1:61–69. (In Russ.).
2. Diskin I. E. Alternatives to the “Russian Breakthrough”. Moscow: Political Encyclopedia; 2019. 287 p. (In Russ.).
3. Shcherbakov V. N., Dubrovsky A. V., Makarova I. V. The effectiveness of the investment process in state strategic planning (2nd edition). Moscow: Dashkov and K; 2019. 128 p. (In Russ.).
4. Morozov O. V., Biryukov A. G., Vasiliev M. A. Strategic planning in the Russian Federation: theory, practice, methodology. *Vestnik Rossijskogo jekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plehanova = Bulletin of the Russian Economic University named after G. V. Plekhanov*. 2019;6(108):124–148. (In Russ.).
5. Bondareva N. N., Komkov N. I. Organizational and methodological issues of the development and implementation of national projects. *MIR (Modernizacija. Innovacii. Razvitie) = MIR (Modernization. Innovation. Development)*. 2019;10(3):369–379. (In Russ.).
6. Gumerov R. R. Realization of national goals in the proposed model of strategic national economic planning. *Rossijskij jekonomicheskij zhurnal = Russian Journal of Economics*. 2019;5:3–24. (In Russ.).
7. Zlobin S. M., Soloviev I. V. About harmonization of the conceptual apparatus of the information sphere in strategic planning documents. *NovaInfo.Ru*. 2019;1(99):9–17. (In Russ.).
8. Karpakova D. A., Shheneva A. A. Priority national projects in the Russian Federation: main problems and prospects: In the collection: Improving the system of state and municipal governance in the context of the implementation of priority national projects in the Russian Federation Collection of materials of the All-Russian (national) scientific-practical conference with international participation (on the 100th anniversary of the Republic of Bashkortostan). 2019:102–107. (In Russ.).
9. Mahutov N. A. National priorities and strategic goals of the country’s development: In the collection: Prevention of emergency situations: Experience. Realities. Prospects XXIV International scientific-practical conference on the problems of protecting the population and territories from emergency situations. 2019:18–20. (In Russ.).
10. Vasilenko O. A. Issues of economic security and public administration in the context of the strategy of economic security of Russia. *Nacional’nye interesy: priority i bezopasnost’ = National interests: priorities and security*. 2020;1(382):60–79. (In Russ.).
11. Vasetskaya N. O. Program and target management as a tool for the financial implementation of federal target programs. *Jekonomika nauki = Economics of Science*. 2019;5(3):160–169. (In Russ.).
12. Development of a strategic planning system and its integration into the public administration system: Collection of materials of the symposium “Problems of Strategic Management” (Moscow, April 11, 2019). Moscow: Kogito-Center; 2019. 154 p. (In Russ.).
13. Pavlov A. N. Effective project management based on the PMI PMBOK 6th Edition standard. Moscow: Knowledge lab; 2019. 273 p.
14. Eremin V. V. Mathematical analysis of the multiplier of autonomous expenses in statistics and dynamics. Monograph. Ufa; 2015. 130 p. (In Russ.).

15. Eremin V.V. The multiplier of autonomous costs in the regional economy. *Othody i resursy = Waste and resources*. 2018;5(1):5. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Владимир Петрович Бауэр — доктор экономических наук, доцент, директор Центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет, Москва, Россия
bvp09@mail.ru

Владимир Владимирович Ерёмин — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра мониторинга и оценки экономической безопасности, Институт экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет, Москва, Россия
villy.eremin@gmail.com

Владимир Васильевич Смирнов — младший научный сотрудник Центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет, Москва, Россия
Vladimir.Smirnov.fsg@gmail.com

ABOUT THE AUTHORS

Vladimir P. Bauer — Dr. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Director Of the Center for Strategic Forecasting and Planning of the Institute of Economic Policy and Economic Security Problems, Financial University, Moscow, Russia
bvp09@mail.ru

Vladimir V. Yeremin — Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher at Center for Monitoring and Evaluation of Economic Security, Institute of Economic Policy and Problems of Economic Security, Financial University, Moscow, Russia
villy.eremin@gmail.com

Vladimir V. Smirnov — Junior Researcher, Center for Strategic Forecasting and Planning, Institute of Economic Policy and Economic Security, Financial University, Moscow, Russia
Vladimir.Smirnov.fsg@gmail.com

Заявленный вклад авторов:

Бауэр В.П. — научное руководство исследованием; формулировка общей концепции статьи; выявление недостатков процесса согласования бюджетных процедур и ресурсного обеспечения реализации национальных проектов.

Ерёмин В.В. — анализ национальных проектов как развивающейся системы; увязка стратегического планирования и бюджетного процесса с помощью применения проектного подхода.

Смирнов В.В. — подбор литературы по проблеме исследования, подготовка аннотации, введения, заключения, оформление работы.

Authors' contribution statement:

Vladimir P. Bauer — scientific management of the research; formulation of the General concept of the article; identification of shortcomings in the process of coordinating budget procedures and resource support for the implementation of national projects.

Vladimir V. Yeremin — analysis of national projects as a developing system; linking strategic planning and the budget process through the application of the project approach.

Vladimir V. Smirnov — selection of literature on the research problem, preparation of an abstract, introduction, conclusion, registration of the work.

Статья поступила 25.03.2020; принята к публикации 26.05.2020.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received 25.03.2020; accepted for publication 26.05.2020.

The authors read and approved the final version of the manuscript.

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-42-49
УДК 338.262.4(045)
JEL 032, 033

Национальные проекты как инструмент управления прорывным развитием российской промышленности

О.И. Донцова

Финансовый университет, Москва, Россия
<http://orcid.org/0000-0002-7924-2111>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – национальные проекты как инструмент управления развитием национальной экономики. *Цель работы* – оценка эффективности государственной политики в области реализации национальных проектов. Установлено, что основными драйверами перезагрузки российской экономики выступают структурные преобразования с акцентом на развитие человеческого капитала, построение инфраструктуры, модернизацию государственного управления. Методологическая база исследования основана на теоретических положениях системного, факторного, функционального, логического, сравнительного и статистического анализов. В статье *сделаны выводы* о том, что важным элементом прорывного технологического развития экономики России в целом и промышленности в частности в стратегии достижения национальных целей является пространственное развитие, призванное повышать инвестиционную привлекательность регионов и формировать устойчивую базу прорывного экономического развития. Комплексная стратегия фундаментальной трансформации российской экономики на заданном уровне включает набор межсекторальных решений по следующим направлениям: трансформация делового климата (подключение к сетям инженерно-технического обеспечения, градостроительная деятельность и территориальное планирование, повышение качества государственных услуг в области кадастрового учета и недвижимости и т.д.), развитие корпоративного законодательства, повышение уровня конкуренции, поэтапное снижение доли государства в экономике и повышение эффективности управления государственной собственностью. Современная стратегия модернизации экономики России в целом выглядит обоснованной и затрагивающей критические точки структурной трансформации. Недостатками реализации системы национальных проектов являются сложность и громоздкость конструкции принятия решений, которые уменьшают вероятность достижения национальных целей в намеченные сроки.

Ключевые слова: национальный проект; научные исследования; промышленность; конкурентные преимущества; управленческие механизмы; трансформация экономики; экономическое развитие

Для цитирования: Донцова О.И. Национальные проекты как инструмент управления прорывным развитием российской промышленности. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):42-49. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-42-49

National Projects as a Tool for Managing the Breakthrough Development of Russian Industry

O.I. Dontsova

Financial University, Moscow, Russia
<http://orcid.org/0000-0002-7924-2111>

ABSTRACT

The subject of the research is national projects as a tool for managing the development of the national economy. *The purpose of the work* is assessment of the effectiveness of state policy in the implementation of national projects. It is established that the main drivers for rebooting the Russian economy are structural changes with a focus on developing human capital, building infrastructure, modernization of public administration. The methodological basis of the research is based on the theoretical provisions of system, factor, functional, logical, comparative and statistical analyses. *It is concluded* in the article that an important element of the breakthrough technological development of the Russian economy in general and industry in particular in the strategy for achieving national goals is spatial development, aimed at increasing the investment attractiveness of regions and forming a stable base for breakthrough economic development. The comprehensive strategy for fundamental transformation of the Russian economy at a given level includes a set of

© Донцова О.И., 2020

intersectoral solutions in the following areas: transforming the business climate (connecting to engineering networks, urban planning and territorial planning, improving the quality of public services in the field of cadastral accounting and real estate, etc.), developing corporate legislation, developing competition, gradually reducing the state's share in the economy, and improving the efficiency of state property management. The modern strategy of modernizing the Russian economy as a whole looks reasonable and touches on the critical points of structural transformation. As a certain disadvantage of the system of national projects implemented by the Government of the Russian Federation, we see the complexity and cumbersome structure of decision-making, which reduce the likelihood of achieving national goals in the planned time frame.

Keywords: national project; research; industry; competitive advantages; management mechanisms; economic transformation; economic development

For citation: Dontsova O.I. National projects as a tool for managing the breakthrough development of Russian industry. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2020;13(3):42-49. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-42-49

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время перед Россией стоит сложная задача трансформации национальной экономики в целях:

- обеспечения естественного роста численности населения, повышения продолжительности жизни, снижения в два раза уровня бедности, улучшения жилищных условий населения;
- увеличения до 50% доли инновационных организаций, внедрения цифровых технологий, создания в обрабатывающей промышленности и сельском хозяйстве высокотехнологичного экспортно ориентированного сектора;
- вхождения российской экономики в число пяти ведущих экономик мира, поддержания темпов роста экономики на уровне выше мирового, устойчивого роста доходов населения¹.

Ключевыми механизмами трансформации хозяйственной деятельности общества, а также совокупности отношений, складывающихся в системе производства, распределения, обмена и потребления, выступают национальные проекты, направленные на обеспечение конкурентоспособности российской экономики [1].

Одним из наиболее сложных элементов системы управления национальными проектами является организация взаимодействия федеральных и региональных проектов с системой Минфина России «Электронный бюджет», в рамках которой формируются и распределяются бюджетные ассигнования, а также осуществляется имплементация в систему федеральных и региональных проектов действующих государственных программ (федеральных целевых

программ), по которым распределяются бюджетные ассигнования.

Система национальных проектов предполагает конфигурацию управления «сверху-вниз». Инициатором национальных проектов выступает Президент Российской Федерации, инициатором федеральных проектов — Правительство РФ, региональных проектов — правительства субъектов Российской Федерации.

Ядром системы управления национальными проектами является механизм эффективного взаимодействия государства и бизнеса, под которым понимаются как частный бизнес, так и государственные корпорации, играющие в экономике России значительную роль.

Идеальную модель системы национальных проектов можно представить в виде виртуальной платформы, посредством которой бизнес реализует проекты, которые ведут к достижению национальных целей [2].

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТЕМПОВ РОСТА ЭКОНОМИКИ

Запланированный Правительством РФ бюджет национальных проектов до 2024 г. составляет 25,7 трлн руб., из которых 10,1 трлн руб. направляются на реализацию проектов стимулирования экономического роста, 9,9 трлн руб. — на формирование комфортной для жизни среды, 5,7 трлн руб. — на развитие человеческого капитала.

В разрезе источников финансирования в бюджетах национальных проектов преобладают средства федерального бюджета (13,2 трлн руб.). Предусматривается также весомое участие бизнеса — 7,5 трлн руб. Вклад бюджетов субъектов Российской Федерации составляет 4,9 трлн руб.

Наиболее капиталоемким национальным проектом является комплексный план модернизации магистральной инфраструктуры (бюджет — 6348,1

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

млрд руб., в том числе 3260,6 млрд руб. из внебюджетных источников). Самым капиталоемким федеральным проектом считается строительство дорожной сети (национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги») с бюджетом 4438,7 млрд руб.

Одним из базовых инструментов управления российской экономики являются среднесрочные (пять-шесть лет) программы развития, которые утверждаются ответственным за данное направление органом — Правительством РФ, принявшим 29 сентября 2018 г. стратегию реализации национальных проектов в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2024 г.

Национальная цель по достижению и поддержанию экономического роста на уровне выше мирового является для сегодняшней экономики России чрезвычайно сложной задачей [3]. По оценке Правительства РФ превышение на 3% темпов роста реального ВВП позволит России войти в пятерку стран, лидирующих по паритету покупательской способности (далее — ППС).

Средние темпы роста экономики выше мировых в России наблюдались в период 1999–2008 гг. (см. таблицу). Средние темпы увеличения российской экономики в посткризисный период (2010–2018 гг.) составили 1,94% против средних темпов роста мировой экономики на уровне 3,83% за аналогичный период. При этом прогноз МВФ касательно дальнейших темпов развития экономики России является пессимистичным по отношению к поставленным национальным целям — в среднем 1,63% в период 2019–2024 гг. против средних 3,57% в год у темпов роста мировой экономики. Волатильность экономического развития России в период 1999–2018 гг. превысила волатильность развития мировой экономики.

Согласно стратегии реализации национальных проектов основными условиями обеспечения темпов роста экономики России на уровне выше развитых стран являются повышение объема инвестиций до 25% от ВВП и увеличение факторной производительности труда.

Средний показатель доли инвестиций в ВВП России свыше целевых 25% наблюдался в период 1990–1999 гг. Текущее среднее значение инвестиций (период 2010–2018 гг.) составляет 23,03%. При этом в соответствии с прогнозом МВФ в период до 2024 г. ожидается рост уровня инвестиций в российскую экономику до среднего показателя 24,68%. Следует отметить высокий уровень инвестиций в странах Юго-Восточной Азии (медиана в период 1990–2024 гг. составляет 37,3% при

размахе квартилей 5,87%)². Уровень инвестиций в странах с развитой экономикой несколько ниже — медиана в период 1990–2024 гг. составляет 22,58%, а размах квартилей — 1,88%.

Базовым инструментом достижения целевого показателя уровня инвестиций в основной капитал в стратегии реализации национальных проектов выступает инфраструктурное строительство с привлечением частных инвестиций [4]. Инвестиционную привлекательность российской экономики планируется улучшать согласно Основным направлениям деятельности Правительства РФ на период до 2024 г. посредством реформирования контрольно-надзорных институтов и либерализации финансовых рынков.

Начиная с 2010 г. происходит стагнация ВВП на душу населения России, одновременно с этим увеличивается разрыв по данному показателю между Россией и странами с высоким подушевым доходом.

Одним из ключевых факторов успеха активной индустриальной политики как эффективного инструмента структурной трансформации национальной экономики является развитие высокотехнологичного экспорта, ситуация с которым близка к критической. Доля экспортируемой российскими предприятиями высокотехнологичной промышленной продукции уступает не только аналогичному показателю государств с высоким доходом на душу населения, но и показателю высокотехнологического промышленного экспорта беднейших стран [5].

РЕФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Причинами необходимости структурного реформирования российской экономики являются возросшая турбулентность и неопределенность внешней среды. Сокращение периода колебания волн инновационного развития, увеличение амплитуды колебаний в геополитической обстановке и повышение непредсказуемости в социально-экономических процессах делают чрезвычайно сложным процесс планирования преобразований, заставляя отказываться от привычного инструментария реализации проектов [6].

Ядром новой модели развития экономики России является по аналогии со странами Юго-Восточной Азии повышение инвестиционного спроса, который должен повлиять на потребление домохозяйств. Иными словами, реформы российской экономики в первую очередь

² В данных за период 2018–2024 гг. берутся прогнозные значения МВФ.

Таблица / Table

Описательная статистика темпов роста реального ВВП / Descriptive statistics of real GDP growth rates

Показатели / Indicators	Среднее значение / Average value, %				Стандартное отклонение / Standard deviation	Медиана / Median	Размах квартилей / The scope of the quartile
	1999–2008	2009	2010–2018	2019–2024			
Россия / Russia	6,90	–7,8	1,94	1,63	3,77	3,00	4,50
Развитые экономики / Advanced economy	2,51	–3,3	2,01	1,67	1,35	1,75	1,03
Развивающиеся экономики / Emerging economy	6,17	2,8	5,24	4,78	1,46	4,90	1,65
Мир/ World	4,26	–0,1	3,83	3,57	1,15	3,60	0,88

Источник / Source: МБФ / IMF. URL: <https://www.imf.org>.

направлены на ее модернизацию, обеспечивающую долгосрочный устойчивый рост.

В фокусе предлагаемых реформ находятся в первую очередь структурные изменения российской экономики и догоняющее развитие по отношению к странам с высоким доходом на душу населения [7].

Догоняющее технологическое развитие России должно быть обеспечено посредством достижения следующих национальных целей согласно Основным направлениям деятельности Правительства РФ на период до 2024 г.:

1) ускорение технологического развития, увеличение количества инновационных организаций до 50% от их общего числа;

2) обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий;

3) создание в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе высокотехнологичных экспортно-ориентированных секторов.

В России имеется 8,5% инновационных организаций от общего количества предприятий. За период с 2010 г. данный показатель колебался в диапазоне от 8,4 до 10,4%. Доля инновационных организаций в промышленности составляет 10,6%, в обрабатывающих производствах — 15,1%. Наиболее инновационными секторами обрабатывающей промышленности России считаются производство табачных изделий, фармакология и производство компьютеров и электронных оптических изделий.

При межстрановом сравнении инновационной активности позиции России выглядят весьма слабо. В частности, согласно данным ОЭСР доля инновационных организаций во Франции составляет 54,1%, в Китае — 39,7%, в Бразилии — 71,8%.

В целях стимулирования инновационной активности предполагается создание условий для развития

рынка венчурного инвестирования, международного трансфера технологий, повышения степени кооперации научных центров и бизнеса с целью коммерциализации технологий [8]. На это направлены национальные проекты «Наука», «Образование», «Цифровая экономика», «Малое и среднее предпринимательство».

Приоритетными секторами развития высокотехнологичного производства в обрабатывающей промышленности в соответствии со стратегией достижения национальных целей согласно Основным направлениям деятельности Правительства РФ на период до 2024 г. являются:

- автомобилестроение (планируется рост экспорта на 74,4% до показателя 7,5 млрд долл. США в год);

- гражданское авиастроение (планируется увеличение экспорта в девять раз до годового показателя 4,42 млрд долл. США);

- производство железнодорожной техники (запланировано увеличение экспорта на 96,7% до уровня 1,22 млрд долл. США в год);

- сельскохозяйственное машиностроение (целевое увеличение экспорта на 61,5% до 0,42 млрд долл. США в год).

К числу приоритетных секторов высокотехнологического развития российской промышленности Правительство РФ также относит оборонно-промышленный комплекс, атомную энергетику, промышленное машиностроение и станкостроение, энергетическое машиностроение, судостроение, химическую, фармацевтическую и медицинскую промышленности [9].

Сквозными векторами научно-технологического развития в стратегии достижения национальных целей выбраны всеобъемлющее развитие цифровых технологий (с их проникновением в различные сферы экономики), цифровизация государственных услуг и социальной сферы: медицины и образования) и фор-

мирование в России современной инфраструктуры научных исследований.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ

На придание импульса развитию цифровых технологий направлен национальный проект «Цифровая экономика», которым предполагается увеличение затрат на цифровую экономику с базовых 1,7 до 5,1% в 2024 г. Поставлена также задача обеспечения высокоскоростного доступа к сети Интернет домохозяйств России (с базовых 72,6 до 97% в 2024 г.) и объектов социально значимой инфраструктуры (с базовых 30,3 до 100% в 2024 г.). Дополнительно поставлены цели по формированию в федеральных округах восьми опорных дата-центров к 2024 г. и увеличению доли России на мировом рынке услуг хранения и обработки данных с базовых 0,9 до 5% в 2024 г.³

Одним из показателей потенциала формирования конкурентных преимуществ научно-технического характера служит соотношение затрат на исследования и разработки к ВВП.

На сегодняшний день Россия имеет уступающий передовым технологическим странам (США, ЕС) показатель расходов на исследования и разработки. При этом отмечается дивергенция данного показателя по отношению к Китаю, который планомерно наращивает затраты на исследования и разработки на протяжении последних десятилетий. Изменить сложившуюся тенденцию с финансированием НИОКР должен национальный проект «Наука», одним из целевых ориентиров которого является установление опережающих темпов роста внутренних затрат на научные исследования и разработки по отношению к национальному ВВП.

Медианное значение затрат на исследования и разработки России в период 2000–2017 гг. составило 1,06% при аналогичных показателях у США в 2,7%, стран ОЭСР — 2,28%, Китая — 1,56%. При этом межквартильный размах для России является минимальным, что может свидетельствовать об укоренившейся модели развития науки, которая не адаптирована к решению задач прорывного развития отечественной экономики.

Помимо слабой описательной статистики затрат на научные исследования и разработки в России, целесообразно отметить отрицательную корреляцию

показателя затрат на НИОКР в России с подушевым ВВП (ППС).

Приведенный анализ данных свидетельствует о наличии проблем в отечественной модели формирования конкурентных преимуществ научно-технического характера, которые необходимы для прорывного развития российской экономики [10].

Следует отметить отрицательную корреляцию между затратами на НИОКР и высокотехнологичным экспортом в странах с высоким уровнем дохода (США, ЕС). Это обстоятельство во многом объясняется фактором переноса производства из стран с развитой экономикой и фокусированием усилий данных государств на создании ключевых технологий с их дальнейшим предоставлением производителям из стран с догоняющей моделью научно-технологического развития.

Так, среди десяти крупнейших технологических компаний по версии журнала *Forbes* восемь базируются в США (*Apple, Microsoft, Alphabet, Intel, IBM, Facebook, Cisco Systems, Oracle*), одна в Южной Корее (*Samsung*) и одна в Китае (*Tencent*) [11].

Национальный проект «Наука» направлен на трансформацию сложившейся системы кооперации науки и бизнеса в России, формирование передовой инфраструктуры для проведения фундаментальных исследований и развития кадрового потенциала научных исследований [12]. Инструментами модернизации отечественной науки призваны стать научные центры мирового уровня, укомплектованные установками класса «мегасайенс», мировые исследовательские центры в области физики, система подготовки научных кадров и система взаимодействия науки, образования и бизнеса на базе специально созданных кластеров⁴.

В стратегии научно-технологического развития Российской Федерации обозначены следующие приоритеты формирования будущих конкурентных преимуществ российской экономики [13]:

- переход к цифровым, роботизированным и интеллектуальным производственным процессам;
- повышение эффективности добычи, переработки, транспортировки и хранения углеводородного сырья;
- переход к высокотехнологичному здравоохранению;

³ Паспорт национального проекта (программы) «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7.

⁴ Паспорт национального проекта «Наука», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16.

- укрепление пространственной связанности регионов за счет создания интеллектуальных логистических систем⁵.

На стимулирование создания экспортно-ориентированной промышленной продукции направлена реализация федерального проекта «Промышленный экспорт» в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт». Основным инструментом стимулирования промышленного экспорта является субсидирование отдельных производителей высокотехнологичной продукции [14]. Реализацию субсидирования предполагается осуществлять по каналам госкорпорации «ВЭБ» для подавших заявку в единую систему Минпромторга России предприятий. Предполагается также формирование российской промышленной зоны в Египте⁶.

Важным также представляется развитие малого и среднего предпринимательства (далее — МСП), которое является одним из ключевых звеньев цепи коммерциализации и диффузии технологий. В национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка предпринимательской инициативы» содержатся крайне важные для реализации инициативы по упрощению физического и ресурсного доступа МСП в промышленные инновационные кластеры⁷.

Базовым критерием измерения структурной трансформации экономики является производительность труда [15], на развитие которой в системообразующих предприятиях несырьевых отраслей российской экономики нацелен национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости». Основными инструментами повышения производительности труда служат льготное кредитование и субсидирование технического перевооружения предприятий, предоставление налоговых преференций, формирование системы подготовки кадров и развития занятости на основе цифровых технологий⁸.

⁵ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

⁶ Паспорт национального проекта (программы) «Международная кооперация и экспорт», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16.

⁷ Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16.

⁸ Паспорт национального проекта (программы) «Производительность труда и поддержка занятости», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому

Важным элементом развития экономики России в целом и промышленности в частности в стратегии достижения национальных целей является механизм пространственного развития, призванный в первую очередь повысить инвестиционную привлекательность регионов и сформировать устойчивую базу прорывного экономического развития.

Действующая стратегия пространственного развития России предполагает формирование точек экономического роста вокруг 19 городских агломераций (Москва, Санкт-Петербург, Владивосток, Волгоград, Воронеж, Екатеринбург, Иркутск, Казань, Краснодар, Красноярск, Набережные Челны — Нижнекамск, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Пермь, Ростов-на-Дону, Самара-Тольятти, Тюмень, Челябинск, Уфа) и четырех минерально-сырьевых центров (в Якутии, Сахалинской области, ЯНАО, ХМАО), объединенных в 12 макрорегионов. Одними из ключевых аспектов формирования точек роста принято считать сглаживание дифференциации в уровнях экономического развития регионов и снятие инфраструктурных ограничений по ряду транспортных коридоров международного значения (коридоры «Запад-Восток» и «Север-Юг», отдельные участки Транссибирской и Байкало-Амурской железных дорог, подъезды к морским портам и крупным логистическим центрам, слабая развитость высокоскоростного движения, высокая степень централизации авиационного сообщения)⁹.

Инфраструктурное развитие предусматривает расширение пропускной способности транспортной и энергетической инфраструктуры¹⁰.

Комплексная стратегия формирования факторов фундаментальной трансформации российской экономики на заданном уровне включает набор межсекторальных решений по следующим направлениям:

- 1) трансформация делового климата, выражающаяся в подключении к сетям инженерно-технического обеспечения, повышении качества государственных услуг в области кадастрового учета и недвижимости, упрощении доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам и государственным закупкам,

скому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

¹⁰ Распоряжение Правительство РФ от 30.09.2018 № 2101-р «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года».

совершенствовании корпоративного управления и т.д.¹¹;

2) развитие корпоративного законодательства: внедрение института специальных инвестиционных контрактов;

3) повышение уровня конкуренции: ограничение создания унитарных предприятий на конкурентных рынках, запрет на приобретение государством долей в предприятиях, осуществляющих деятельность на конкурентных рынках, реформирование правовой базы формирования и работы естественных монополий, поэтапное прекращение государственного тарифного регулирования в конкурентных сферах, реформирование процедуры государственного регулирования цен и тарифов¹²;

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.01.2019 № 20-п «План мероприятий „Трансформация делового климата”».

¹² Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы».

4) поэтапное снижение доли государства в экономике и повышение эффективности управления государственной собственностью¹³.

Вышеприведенная стратегия модернизации экономики России в целом выглядит вполне обоснованной и затрагивающей критические точки структурной трансформации. Недостатком реализуемой Правительством РФ системы национальных проектов является громоздкость конструкции принятия решений, уменьшающая вероятность достижения национальных целей в планируемые сроки.

Касательно содержания национальных проектов следует отметить, что достижение намеченных в их паспортах ориентиров может стать драйвером структурной трансформации промышленности России.

¹³ Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года. URL: <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJuk9SQjlGNNsXlX2d2CpCho9qS.pdf> (дата обращения: 18.02.2020).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Медведев Д.А. Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. — 2018. — № 10. — С. 5–28. — ISSN 0042–8736.
2. Полтерович В.М. Региональные институты модернизации // Экономическая наука современной России. — 2011. — Т. 55. — № 4. — С. 17–29. ISSN 1609–1442.
3. Пономарев А., Дежина И. Подходы к формированию приоритетов технологического развития России // Форсайт. — 2016. — Т. 10. — № 1. — С. 7–15. — ISSN 1995–459X.
4. Багриновский К.А., Никонова А.А. Конкурентные преимущества российской экономики — базис ее устойчивого развития // Экономическая политика и хозяйственная практика. — 2015. — Т. 68. — № 1. — С. 43–64. — ISSN 2305–3100.
5. Сафиулин А.Р., Котенкова С.Н., Новенькова А.З. Роль промышленной политики в условиях интенсивного развития конкурентных преимуществ территории // Научно-технические ведомости СПбГПУ. — 2016. — Т. 235. — № 1. — С. 134–146. — ISSN 2542–1239.
6. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — Москва: Эксмо, 2017. — 1056 с. — ISBN 978–5–699–84994.
7. Avtonomov V. Austrian economics and its reception in different countries. *Russian Journal of Economics*. 2018;4(1):1–7.
8. Blanchard O., Summers L., editors. Evolution or revolution? Rethinking macroeconomic policy after the great recession. Boston: MIT Press; 2019. 392 p.
9. Aghion P., Jones B., Jones C. Artificial intelligence and economic growth. In: *The economics of artificial intelligence: an agenda*. Chicago: University of Chicago Press, 2019:282–289.
10. Василенко А.С., Чернядьев Д.Н., Власов С.А. Структурная трансформация экономики Китая: успех или неудача? // Вопросы экономики. — 2018. — № 7. — С. 65–81. — ISSN 0042–8736.
11. Ponciano J. The largest technology companies in 2019: apple reigns as smartphones slip and cloud services thrive. *Forbes*. 2019.
12. Aghion P., Guriev S., Jo K. Chaebols and firm dynamics in Korea. *EBRD Working Paper*. 2019;(227, June):1–30.
13. Май В.А. Социально-экономическая политика: национальные цели и модель экономического роста. В кн.: *Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы* / ред. Кудрин А.Л., Синельников-Мурылев С.Г. — Москва: Издательство Института Гайдара, 2019. — С. 17–38. — ISBN 978–5–93255–554–5.

14. Фальцман В.К., Крахина М.В. К концепции структурной политики на долгосрочную перспективу // Проблемы прогнозирования. — 2019. — № 3. — С. 17–27. — ISSN 0868–6351.
15. Ленчук Е.Б. Формирование промышленной политики России в контексте задач новой индустриализации // Журнал НЭА. — 2018. — Т. 39. — № 3. — С. 138–145. — ISSN 2221–2264.

REFERENCES

1. Medvedev D.A. Russia-2024: Strategy of socio-economic development. *Voprosy Ekonomiki = Questions of economy*. 2018;(10):5–28. (In Russ.).
2. Polterovich V.M. Regional institutes of modernization. *Economics of Contemporary Russia*. 2011;55(4):17–29. (In Russ.).
3. Ponomarev A., Dezhina I. Approaches to forming priorities of technological development of Russia. *Foresight*. 2016;10(1):7–15. (In Russ.).
4. Bagrinovsky K.A., Nikonova A.A. Competitive advantages of the Russian economy — the basis of its sustainable development. *Economic policy and economic practice*. 2015;68(1):43–64. (In Russ.).
5. Safullin A.R., kotenkova S.N., Novenkova A.Z. Role of industrial policy in the conditions of intensive development of competitive advantages of the territory. *St. Petersburg Polytechnic University Journal of Engineering Science and Technology*. 2016;235(1):134–146. (In Russ.).
6. Smith A. Research on the nature and causes of the wealth of Nations. Moscow: Expo; 2017. 1056 p. (In Russ.).
7. Avtonomov V. Austrian economics and its reception in different countries. *Russian Journal of Economics*, 2018;4(1):1–7.
8. Blanchard O., Summers L., editors. Evolution or Revolution? Rethinking macroeconomic policy after the great recession. Boston: MIT Press; 2019. 392 p.
9. Aghion P., Jones B., Jones C. Artificial Intelligence and Economic Growth. In: The economics of artificial intelligence: an agenda. Chicago: University of Chicago Press, 2019:282–289.
10. Vasilenko A.S., Chernyadev D.N., Vlasov S.A. Structural transformation of the chinese economy: success or failure? *Voprosy ekonomiki*, 2018;(7):65–81. (In Russ.).
11. Ponciano J. The Largest technology companies in 2019: apple reigns as smartphones slip and cloud services thrive. *Forbes*. 2019.
12. Aghion P., Guriev S., Jo K. Chaebols and firm dynamics in Korea. EBRD Working Paper. 2019;(227, June):1–30.
13. Mau V.A. socio-economic policy: national goals and model of economic growth. In the book.: The Russian economy in 2018. Trends and prospects / ed. Kudrin A.L., Sinelnikov-Murylev S.G. Moscow: Publishing house of the Gaidar Institute, 2019:17–38. (In Russ.).
14. Faltsman V.K., Krokhhina M.V. To the concept of structural policy for the long term. *Problems of forecasting*, 2019;(3):17–27.
15. Lenchuk E.B. Formation of the industrial policy of Russia in the context of the tasks of new industrialization. *NEA Journal*. 2018;39(3):138–145.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Олеся Игоревна Донцова — кандидат экономических наук, доцент Департамента экономической теории, ведущий научный сотрудник Института промышленной политики и институционального развития, Финансовый университет, Москва, Россия

OIDontsova@fa.ru

ABOUT THE AUTHOR

Olesya I. Dontsova — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. at Department of Economic Theory, Leading Researcher at Institute of Industrial Policy and Institutional Development, Financial University, Moscow, Russia

OIDontsova@fa.ru

Статья поступила 20.02.2020; принята к публикации 24.04.2020.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article was received 20.02.2020; accepted for publication 24.04.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-50-58
УДК 330.34,336.64(045)
JEL O16, O22

Инструменты внебюджетного финансирования национальных проектов

С.В. Криворучко^а, В.А. Лопатин^б

Финансовый университет, Москва, Россия

^а <http://orcid.org/0000-0002-6618-3095>; ^б <http://orcid.org/0000-0001-5412-0663>

АННОТАЦИЯ

Актуальность статьи обусловлена рисками невыполнения национальных проектов по объему внебюджетного финансирования в рамках реализации Указа Президента РФ от 08.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». *Предмет исследования* – инструменты внебюджетного финансирования национальных проектов, которые способствуют выполнению плана финансирования и включают способы стимулирования, обеспечения условий и привлечения финансирования. *Цели работы* – выявление, классификация особенностей применения инструментов внебюджетного финансирования на основе анализа нормативных и иных документов, связанных с реализацией и финансированием национальных проектов. В статье предлагается модель реализации национального проекта на условиях внебюджетного финансирования, охватывающая действия органов государственной власти и компаний на четырех этапах реализации проекта: принятие решения о реализации проекта, подготовка проектной документации, привлечение средств для финансирования проекта и непосредственно реализация проекта (развертывание процессов планирования, выполнения, мониторинга и контроля работ в соответствии с требованиями к проекту). Показано, что органы государственной власти обладают большим набором инструментов для привлечения компаний к реализации национальных проектов на условиях внебюджетного финансирования, включая инструменты стимулирования в части принятия решений о реализации проектов, обеспечения информацией для подготовки проектной документации, создания условий для привлечения средств с целью финансирования и реализации проектов. При этом компании обладают большим набором инструментов привлечения средств с разной функциональностью, которые могут обеспечивать внебюджетное финансирование практически любого проекта.

Ключевые слова: внебюджетное финансирование; национальный проект; инструменты финансирования; стимулирование к финансированию

Для цитирования: Лопатин В.А., Криворучко С.В. Инструменты внебюджетного финансирования национальных проектов. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):50-58. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-50-58

Tools for Extra-Budgetary Financing of National Projects

V.A. Lopatin^б, S.V. Krivoruchko^а

Financial University, Moscow, Russia

^а <http://orcid.org/0000-0002-6618-3095>; ^б <http://orcid.org/0000-0001-5412-0663>

ABSTRACT

The relevance of the article is due to the risk of failure of national projects for extra budgetary funding in the framework of the decree of the President of the Russian Federation from 08.05.2018 No. 204 “On the national goals and strategic objectives development of the Russian Federation for the period up to 2024”. *The subject of the research* is tools for extra-budgetary financing of national projects that contribute to the implementation of the financing plan and include ways to stimulate, provide conditions and attract funding. *The purpose of the work* is identification and classification of features

of the use of extra-budgetary financing tools based on the analysis of regulatory and other documents related to the implementation and financing of national projects. The article proposes a model for implementing a national project on the terms of extra-budgetary financing, covering the actions of public authorities and companies at four stages of project implementation: making a decision on project implementation, preparing project documentation, attracting funds for project financing and directly implementing the project (deploying the processes of planning, execution, monitoring and control of work in accordance with the project requirements). It is shown that public authorities have a large set of tools for attracting companies to implement national projects on the terms of extra-budgetary financing, including tools to encourage companies to make decisions on project implementation, provide information for the preparation of project documentation, create conditions for attracting funds to finance projects and implement them. At the same time, companies have a wide range of tools for raising funds with different functionality, which can provide extra-budgetary funding for almost any project.

Keywords: extra-budgetary financing; national project; financing instruments; incentives for financing

For citation: Lopatin V.A., Krivoruchko S.V. Tools for extra-budgetary financing of national projects. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law.* 2020;13(3):50-58. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-50-58

ВВЕДЕНИЕ

В рамках выполнения 13 национальных проектов, разработанных в рамках реализации Указа Президента РФ от 08.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ Президента РФ № 204) предусмотрено значительное внебюджетное финансирование (в сумме более 7,52 трлн руб.¹), причем 86% всего объема финансирования приходятся только на два проекта: «Экология» (3,21 трлн руб.) и «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» (3,26 трлн руб.). При этом доля внебюджетных источников существенно варьируется от проекта к проекту: от 0% в проектах «Демография», «Культура» и «Международная кооперация и экспорт» до 51,36% в проекте «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» и 79,34% в проекте «Экология». С одной стороны, это может свидетельствовать о том, что по отдельным направлениям развития государство разработало и применяет эффективные инструменты привлечения внебюджетного финансирования. С другой стороны, это может быть показателем отсутствия у государственных органов системного подхода к организации внебюджетного финансирования национальных проектов в целом.

УТОЧНЕНИЕ ЗНАЧЕНИЯ ТЕРМИНОВ

В общем случае прилагательное «внебюджетный» означает понятие, означающее несвязанность с государственным бюджетом, получение средств не из бюджета или предназначенность для расходов помимо бюджетных ассигнований². При этом под государственным бюджетом обычно подразумевается консолидированный бюджет, представляющий собой свод бюджетов всех уровней (федерального, регионального и муниципального). Как следствие, внебюджетное финансирование проектов не связано с государственным бюджетом и осуществляется за счет иных источников финансирования, в том числе государственных и негосударственных. К первым, как правило, относят государственные внебюджетные фонды и собственные средства государственных компаний, ко вторым — негосударственные фонды, собственные и заемные средства негосударственных компаний и др.

Государственные проекты стратегического развития обычно имеют сложную структуру финансирования, включающую как бюджетные, так и внебюджетные источники. В национальных проектах, подготовленных в соответствии с Указом Президента РФ № 204, используются четыре вида источников: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, государственные внебюджетные фонды и внебюджетные источники. При этом содержание термина «внебюджетные

¹ Сайт Правительства РФ. Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ980OwAt2dzCIAietQih.pdf>.

² Академический толковый словарь русского языка. Т. 2: ВИА-ГЯУР / отв. ред. Л.П. Крысин. — Москва: Издательский дом ЯСК, 2016. — 680 с. — ISBN 978-5-9909114-0-6.

источники» в нормативных документах, имеющих отношение к национальным проектам, не раскрывается. Тем не менее логично предположить, что данный термин охватывает все источники финансирования, кроме федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов. Именно в этом значении термин «внебюджетные источники» будет использоваться в настоящей работе. При этом под внебюджетным финансированием национального проекта подразумевается финансирование национального проекта за счет средств внебюджетных источников, а под инструментом внебюджетного финансирования национальных проектов понимается способ обеспечения выполнения плана по внебюджетному финансированию национальных проектов. В рамках настоящей работы к таким инструментам относятся:

1) инструменты привлечения компаний, которые используются органами государственной власти в целях реализации национальных проектов в части внебюджетного финансирования;

2) инструменты привлечения заемных средств для финансирования затрат при реализации корпоративных проектов в составе национальных проектов.

Заметим, что в настоящей статье термин «корпоративный проект» применяется в случаях нестандартного использования проектных терминов в документах, касающихся формирования и реализации национальных проектов, и означает реальный проект, реализуемый компанией. Причем в структуре национальных проектов только корпоративные проекты соответствуют классическому определению проекта³, а национальные, федеральные и региональные проекты являются, по сути, программами проектов. При этом:

а) национальный проект является программой проектов, составными элементами которой выступают федеральные проекты;

б) федеральный проект представляет собой программу проектов, включающую региональные и корпоративные проекты федерального уровня;

в) региональный проект является программой проектов, составными элементами которой вы-

ступают корпоративные проекты регионального уровня.

ОБЗОР НАУЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Вопросы развития инструментов внебюджетного финансирования национальных проектов и изменения «правил игры» для успешной реализации проектов затронуты в ряде исследований российских авторов. В работе Ю. В. Зворыкиной и С. П. Семенцова [1] говорится о важности механизма привлечения внебюджетных средств для успешной реализации национального проекта «Экология». Авторы утверждают, что в России уже применяется механизм стимулирования проектов технологического перевооружения, основанный на ужесточении государственными институтами развития экологических требований к заемщикам. Одновременно указывается на предложение Минпромторга России о внедрении механизма предоставления предприятиям субсидий на возмещение части затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в целях внедрения наилучших доступных технологий взамен «грязных» способов производства. А. М. Ажлуни и О. Л. Шарыгина [2] отмечают, что для целей реализации национальных проектов изменились «правила игры» в налогово-бюджетной сфере — увеличился НДС, реформирована акцизная политика, внесены новые статьи расходов в региональные бюджеты и др. А. С. Бедняков и Л. А. Миэринь [3] анализируют эволюцию проектов национального масштаба в исторической перспективе и среди основных причин невыполнения проектов выделяют мотивационные проблемы, связанные с восприятием проектов национальной элитой, бизнесом и населением. И. А. Бозиева [4], затрагивая проблему снижения рисков инвесторов и отмечая необходимость внедрения новых инструментов финансирования национальных проектов, подчеркивает важность преимущества массового участия в инновациях инвесторов с небольшими финансовыми ресурсами, в том числе в форме краудфандинга. Одновременно она предлагает разработать и ввести в действие еще один инструмент финансирования национальных проектов — федеральную платформу инновационного финансирования, которая позволяет обеспечивать публичность транзакций

³ Управление проектами: Основы профессиональных знаний, Национальные требования к компетенции специалистов (NCB — SOVNET National Competence Baseline Version 3.1) / под ред. В. И. Воропаева. — Москва: ЗАО «Проектная практика», 2014. — 259 с. — ISBN 5-904574-03-1.



Рис. / Fig. Модель реализации проекта на условиях внебюджетного финансирования / Project implementation model on the terms extrabudgetary funding

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

за счет применения современных технологий распределенного реестра. А. Я. Запорожан [5] с целью преодоления слабости методологической поддержки национальных проектов выступает за доведение до регионов концептуальных подходов к развитию затрагиваемых проектами сфер, получая от них конкретику стоящих перед ними задач. Рассматривая правовые, институциональные и методические новации на субфедеральном уровне, О. Б. Иванов и Е. М. Бухвальд [6] указывают на необходимость создания условий для стимулирования проектного управления в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образованиях, а также на целесообразность разработки моделей проектного управления, учитывающих их специфические особенности. Е. А. Фирсова и В. А. Куликов [7], раскрывая потенциал государственно-частного партнерства в реализации национальных проектов, отмечают необходимость доработки паспортов проектов в части применения инструментов государственно-частного партнерства.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для исследования инструментов внебюджетного финансирования национальных проектов разработана модель реализации проекта на условиях внебюджетного финансирования, основанная на следующих предположениях и ограничениях (диаграмма модели для корпоративного проекта регионального уровня приведена на рисунке):

1) органы государственной власти способны привлекать внебюджетное финансирование, хотя им не предоставлено право контроля источников внебюджетного финансирования национальных, федеральных, региональных и корпоративных проектов;

2) корпоративный проект финансируется компаниями за счет собственных и заемных средств, привлекаемых на финансовом рынке;

3) компания принимает решения об использовании собственных и заемных средств для финансирования корпоративных проектов в соответствии с ее целями, учитывая стоимость привлекаемых заемных средств;

4) компания принимает решение о реализации корпоративного проекта и осуществляет его при выполнении следующих четырех условий:

а) получение явной выгоды (увеличение дохода, снижение затрат, снижение рисков, увеличение доли рынка и др.);

б) обладание полной информацией, необходимой для подготовки проектной документации (нормативной базы, стандартов, методик и др.);

в) реальность привлечения финансирования в размере и на срок, соответствующий проектной документации;

г) наличие возможности реализации проекта согласно проектной документации (выполнение условий, необходимых для реализации проекта, третьими лицами, включая государство);

5) заинтересованность органов государственной власти в привлечении компаний к реализации корпоративных проектов на условиях внебюджетного финансирования, если имеются возможности для:

а) создания стимулов для осознания компаниями своей выгоды от реализации корпоративных проектов (выдача разрешений и лицензий, компенсация затрат на выплату процентов, наложение штрафов и др.);

б) обеспечения доступности информации, необходимой для подготовки компаниями проектной документации (выпуск необходимых нормативных актов, методик, стандартов, справочников, отчетов и др.);

в) привлечения заемных средств в целях финансирования корпоративных проектов (наличие финансовых институтов, способных предоставлять заемные средства на условиях, необходимых для реализации корпоративных проектов);

г) создания условий, необходимых для реализации корпоративных проектов (выполнение третьими лицами требований, необходимых для реализации проектов; обеспечение в ходе реализации проектов стабильности «правил игры» и функционирования критичной инфраструктуры и др.).

Инструменты внебюджетного финансирования исследовались в настоящей работе в соответствии с моделью реализации проектов на условиях внебюджетного финансирования в три этапа.

На первом этапе осуществлялся семантический и предметный анализы материалов, связанных с национальными проектами (паспортов проек-

тов, нормативных документов, сообщений о ходе реализации проектов и др.). Целью анализа было выявление инструментов, способствующих выполнению плана по внебюджетному финансированию национальных проектов.

На втором этапе проводился сравнительный анализ и классифицировались выявленные инструменты внебюджетного финансирования по двум группам:

1) инструменты привлечения органами государственной власти компаний к реализации корпоративных проектов на условиях внебюджетного финансирования;

2) инструменты привлечения компаниями заемных средств к финансированию затрат в рамках корпоративных проектов.

При этом в первой группе инструменты распределялись по четырем подгруппам, соответствующим разным инструментам привлечения компаний к реализации проектов на условиях внебюджетного финансирования:

- инструменты стимулирования принятия компаниями решений о реализации корпоративных проектов;

- инструменты обеспечения компаний информацией для подготовки проектной документации;

- инструменты создания условий для привлечения компаниями заемных средств с целью финансирования корпоративных проектов;

- инструменты создания условий для реализации компаниями корпоративных проектов.

Во второй группе инструменты распределялись по четырем подгруппам, соответствующим разным по субъектному составу инструментам привлечения средств к финансированию затрат в рамках корпоративных проектов:

- инструменты привлечения средств финансовых институтов (кредитных организаций, государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», иностранных банков);

- инструменты привлечения государственных средств;

- инструменты привлечения средств организаций;

- инструменты привлечения средств физических лиц.

На третьем этапе за каждым инструментом закреплялись одна или несколько функций, которые он должен выполнять в ходе исполнения плана

Таблица / Table

Инструменты внебюджетного финансирования национальных проектов / Extrabudgetary Funding Tools national projects

№	Наименование инструмента / Tool name	Функции инструмента / Tool Functions
1	Инструменты привлечения компаний к реализации корпоративных проектов на условиях внебюджетного финансирования / Tools for attracting companies to implement corporate projects on the basis of extrabudgetary funding	
1.1	Инструменты стимулирования компаний в части принятия решений о реализации проектов / Incentive tools for companies regarding decision-making on project implementation	
1.1.1	Нормативные акты, регулирующие деятельность компаний / Regulations governing the activities of companies	Способствовать принятию решений о реализации проектов посредством: введения требований к деятельности компаний, выполнение которых возможно только в результате реализации проектов; введения обременительных санкций за нарушение требований
1.1.2	Нормативные акты, регулирующие выдачу разрешений и лицензий / Regulations governing the issuance of permits and licenses	Способствовать принятию решений о реализации проектов посредством введения условий выдачи разрешений и лицензий, выполнение которых возможно только в результате реализации проектов
1.1.3	Системы мониторинга и контроля деятельности компаний / Monitoring and control systems for companies	Способствовать принятию решений о реализации проектов посредством повышения вероятности выявления нарушений и наложения санкций за нарушения требований, выполнение которых возможно только в результате реализации проектов
1.1.4	Предоставление субсидий для компенсации затрат компаний / Providing subsidies to offset companies' costs	Способствовать принятию решений о реализации проектов путем повышения уровня эффективности проектов
1.2	Инструменты обеспечения информацией для подготовки проектной документации / Tools for providing information for the preparation of project documentation	
1.2.1	Нормативные акты, необходимые для подготовки проектной документации / Regulations necessary for the preparation of project documentation	Аннулировать возможность отказа от реализации проекта из-за отсутствия нормативных актов
1.2.2	Методические рекомендации, необходимые для подготовки проектной документации / Guidelines required for the preparation of project documentation	Устранять возможность отказа от реализации проекта из-за отсутствия методических рекомендаций
1.2.3	Справочные системы, необходимые для подготовки проектной документации / Help systems necessary for the preparation of project documentation	Исключать возможность отказа от реализации проекта из-за отсутствия справочной информации
1.3	Инструменты создания условий для привлечения средств с целью финансирования проектов / Tools for creating conditions for raising funds to finance projects	
1.3.1	Нормативные акты, стимулирующие финансовые институты выдавать кредиты компаниям / Regulations encouraging financial institutions to grant loans to companies	Устранять возможность отказа от реализации проекта из-за отсутствия финансовых институтов, заинтересованных и имеющих возможность выдавать кредиты на финансирование проекта
1.3.2	Публично-правовые компании, осуществляющие финансирование проектов в рамках государственно-частного партнерства / Public law companies financing projects in the framework of public-private partnerships	Исключать возможность отказа от решения о реализации проекта из-за отсутствия публично-правовых компаний, способных финансировать проекты в рамках государственно-частного партнерства
1.3.3	Нормативные акты, регулирующих вопросы привлечения компаниями средств на условиях краудфандинга / Regulations governing the raising of funds by companies on crowdfunding conditions	Способствовать принятию решения о реализации проекта путем предоставления компаниям дополнительных возможностей привлечения средств на условиях краудфандинга

Окончание таблицы 1 / Table 1 (continued)

№	Наименование инструмента / Tool name	Функции инструмента / Tool Functions
1.4	Инструменты создания условий для реализации корпоративных проектов / Tools for creating conditions for the implementation of corporate projects	
1.4.1	Нормативные и ненормативные акты, стимулирующие третьих лиц своевременно выполнять работы, результаты которых необходимы для реализации проектов / Normative and non-normative acts encouraging third parties to timely perform work, the results of which are necessary for the implementation of projects	Устранять возможность отказа от реализации проекта в ходе его реализации вследствие невыполнения третьими лицами работ, которые необходимы для реализации проекта
1.4.2	Системы мониторинга и контроля выполнения работ, результаты которых необходимы для реализации проектов / Monitoring and control systems for the implementation of work, the results of which are necessary for the implementation of projects	
1.4.3	Нормативные акты, необходимые для реализации проектов / Regulations required for the implementation of projects	Устранять возможность отказа от реализации проекта в ходе реализации проекта из-за отсутствия нормативных актов, необходимых для реализации проекта
1.4.4	Методические рекомендации, необходимые для реализации проектов / Guidelines required for project implementation	Исключить возможность отказа от реализации проекта в ходе его реализации вследствие отсутствия методических рекомендаций, необходимых для реализации проекта
2	Инструменты привлечения компаниями средств для финансирования корпоративных проектов / Tools for raising funds for companies to finance corporate projects	
2.1	Инструменты привлечения компаниями средств финансовых институтов / Instruments for attracting financial institutions funds by companies	
2.1	Кредит / Loans	Привлекать денежные средства для финансирования проекта
2.2	Кредитные линии / Lines of credit	Привлекать денежные средства для финансирования проекта в соответствии с графиком затрат на проект
2.3	Синдицированные кредиты / Syndicated loans	Привлекать денежные средства для финансирования проекта в больших объемах от нескольких кредиторов
2.3	Проектное финансирование / Project finance	Привлекать денежные средства для финансирования проекта на условиях выплаты процентов из доходов от эксплуатации проекта
2.5	Выпуск облигаций / Bond issues	Привлекать денежные средства для финансирования проекта за счет продажи облигаций широкому кругу лиц
2.6	Лизинг / Leasing	Привлекать денежные средства для финансирования поставок оборудования при реализации проекта
2.2	Инструменты привлечения компаниями государственных средств / Tools for raising public funds by companies	
2.2.1	Государственно-частное партнерство / Public-private partnerships	Получать доход от эксплуатации объекта, который принадлежит государству и является результатом реализации проекта. Получать государственные субсидии на эксплуатацию объекта
2.3	Инструменты привлечения компаниями средств организаций / Tools for attracting company funds by companies	
2.3.1	Выпуск облигаций / Bond issues	Привлекать денежные средства для финансирования проекта за счет продажи облигаций широкому кругу лиц
2.3.2	Коммерческий кредит / Commercial credit	Приобретать от поставщиков оборудование на условиях отсрочки платежа в рамках реализации проекта
2.4	Инструменты привлечения компаниями средств физических лиц / Instruments for attracting physical funds by companies	
2.4.1	Выпуск облигаций / Bond issues	Привлекать денежные средства для финансирования проекта за счет продажи облигаций широкому кругу лиц
2.4.2	Краудфандинг / Crowdfunding	Привлекать денежные средства для финансирования проекта с помощью специальных интернет-платформ, в том числе на условиях возврата долга из будущих доходов

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

внебюджетного финансирования национальных проектов.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Результаты исследования инструментов внебюджетного финансирования национальных проектов приведены в *таблице*, в графе 2 которой перечислены инструменты финансирования, а в графе 3 — основные функции инструментов.

Каждый из перечисленных в графе 2 инструментов включает множество отличающихся между собой инструментов. Например, отмеченные в п. 1.1.3 системы мониторинга и контроля деятельности компаний будут отличаться функционалом, структурой базы данных, интерфейсом и т.д. Справочные системы, необходимые для подготовки проектной документации и указанные в п. 1.2.3, будут содержать разную информацию в зависимости от отраслевой принадлежности системы. Приведенные в п. 1.4.1 нормативные и иные акты, стимулирующие третьих лиц временно выполнять работы, результаты которых необходимы для реализации проектов, будут отличаться не только структурой и формой, но и юридическим статусом. Сюда войдут законы,

инструкции, положения, предписания и др., в том числе многие документы, явно или неявно указанные в паспортах национальных проектов: акты инвентаризации, приказы о назначении операторов систем, акты аудиторских проверок и многое другое.

ВЫВОДЫ

Внебюджетное финансирование национальных проектов основано на использовании собственных и заемных средств государственных и негосударственных компаний. Поэтому выполнение плана внебюджетного финансирования потребует привлечения разнообразных инструментов внебюджетного финансирования, в том числе инструментов привлечения компаний к реализации корпоративных проектов на условиях внебюджетного финансирования и инструментов привлечения самими компаниями средств у финансовых институтов, публично-правовых компаний и др. Итоги реализации национальных проектов в части внебюджетного финансирования в значительной мере будут зависеть от способности органов государственной власти и компаний эффективно использовать указанные инструменты в своей деятельности.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету при Правительстве РФ на 2020 г.

ACKNOWLEDGEMENT

The article is based on the results of research carried out at the expense of budget funds under the state task of the Financial University under the Government of the Russian Federation for 2020.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Зворыкина Ю.В., Семенцов С.П. Национальный проект «Экология» как фактор формирования системы «зеленого финансирования» в России // Российский экономический журнал. — 2018. — № 6. — С. 61–71. — ISSN 0130–9757.
2. Ажлуни А.М., Шарыгина О.Л. Национальные проекты России и их реализация // Вестник аграрной науки. — 2019. — № 6. — С. 72–76. — ISSN 2587–666X.
3. Бедняков А.С., Миэринь Л.А. Национальные проекты России: проблемы и решения // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. — 2019. — № 4. — С. 20–25. — ISSN 2311–3464.
4. Бозиева И.А. Финансирование инноваций: национальные проекты и необходимость новых инструментов // Финансы и кредит. — 2019. — Т. 25. — № 5. — С. 1043–1060. — ISSN 2071–4688.
5. Запорожан А.Я. К вопросу о реализации национальных проектов // Управленческое консультирование. — 2019. — № 5. — С. 18–23. — ISSN 1726–1139.
6. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика. — 2019. — № 1. — С. 37–53. — ISSN 2071–6435.

7. Фирсова Е. А., Куликов В. А. Государственно-частное партнерство в реализации национальных проектов России // Вестник московской международной высшей школы бизнеса МИРБИС. — 2019. — № 4. — С. 24–30. — ISSN 2411–5703.

REFERENCES

1. Zvorykina Yu.V., Sementsov S.P. National project “Ecology” as a factor in the formation of the system of “green financing” in Russia. *Rossiiskij ekonomicheskij zhurnal = Russian Economic Journal*. 2018;(6):61–71. (In Russ.).
2. Azhluni A.M., Sharygina O.L. National projects of Russia and their implementation. *Vestnik agrarnoj nauki = Bulletin of agrarian science*. 2019;(6):72–76. (In Russ.).
3. Bednyakov A. S., Mierin L. A. National projects of Russia: problems and solutions. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Bulletin of the St. Petersburg State University of Economics*. 2019;(4):20–25. (In Russ.).
4. Bozieva I. A. Innovation financing: national projects and the need for new tools. *Finansy i kredit = Finance and Credit*. 2019;25(5):1043–1060. (In Russ.).
5. Zaporozhan A. Ya. To the question of the implementation of national projects. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Management Consulting*. 2019;(5):18–23. (In Russ.).
6. Ivanov O. B., Buchwald E. M. National projects of Russia: regional dimension. *ETAP: Ekonomicheskaya teoriya, Analiz, Praktika = ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice*. 2019;(1):37–53. (In Russ.).
7. Firsova E. A., Kulikov V. A. Public-private partnership in the implementation of national projects of Russia. *Vestnik moskovskoj mezhdunarodnoj vysshej shkoly biznesa MIRBIS = Bulletin of the Moscow International Higher School of Business MIRBIS*. 2019;(4):24–30. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Валерий Алексеевич Лопатин — кандидат экономических наук, доцент Департамента менеджмента, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского центра денежно-кредитных отношений Департамента финансовых рынков и банков, Финансовый университет, Москва, Россия
VALopatin@fa.ru

Светлана Витальевна Криворучко — доктор экономических наук, профессор, профессор Департамента финансовых рынков и банков, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского центра денежно-кредитных отношений, Финансовый университет, Москва, Россия
SKrivoruchko@fa.ru

ABOUT THE AUTHORS

Valeriy A. Lopatin — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. at Department of Management, Leading Researcher at the Research Center for Monetary and Credit Relations of the Department of Financial Markets and Banks, Financial University, Moscow, Russia
VALopatin@fa.ru

Svetlana V. Krivoruchko — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Department of Financial Markets and Banks, Leading Researcher at the Research Center for Monetary Relations, Financial University, Moscow, Russia
SKrivoruchko@fa.ru

Статья поступила 18.03.2020; принята к публикации 20.05.2020.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received 18.03.2020; accepted for publication 20.05.2020.

The authors read and approved the final version of the manuscript.

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-59-69
УДК 338.23(045)
JEL E62, G00, H54

Государственно-частное партнерство в инновационном развитии российской экономики

Н.Н. Семенова

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, Саранск, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-2270-256X>

АННОТАЦИЯ

Для реализации приоритетных национальных проектов, формирования инновационной экономики необходимы инструменты стимулирования и активизации инвестиционно-инновационной активности частного бизнеса. В современном мире в качестве такого инструмента выступает государственно-частное партнерство, предусматривающее проведение совместных научных исследований и разработок; государственное стимулирование инновационных процессов посредством предоставления налоговых льгот и преференций; участие государства в создании инфраструктуры поддержки инновационной деятельности. Государственно-частное партнерство является перспективной формой привлечения частного бизнеса к решению масштабных общенациональных проектов и программ.

Предметы исследования – современное состояние и уровень развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

Цели работы – оценка современного состояния государственно-частного партнерства в России, разработка предложений по его дальнейшему развитию.

В статье рассмотрены теоретические подходы к раскрытию экономического содержания дефиниции «государственно-частное партнерство». Выявлены основные формы государственно-частного партнерства на различных стадиях инновационного процесса. Дана оценка современного состояния и уровня развития государственно-частного партнерства в России, проведен кластерный анализ субъектов Российской Федерации. В статье *сделан вывод* о том, что для дальнейшего развития государственно-частного партнерства необходимо совершенствовать законодательную базу; создавать благоприятную экономическую среду для эффективного взаимодействия государства и бизнеса; формировать новые организационно-экономические механизмы государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; инновационное развитие; инновации; инвестиции

Для цитирования: Семенова Н.Н. Государственно-частное партнерство в инновационном развитии российской экономики. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):59-69. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-59-69

ORIGINAL PAPER

Public-Private Partnership in the Innovative Development of the Russian Economy

N.N. Semyonova

National Research State Mordovian University Saransk, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-2270-256X>

ABSTRACT

The implementation of priority national projects and the formation of an innovative economy actualize the search for tools to stimulate and activate investment and innovation activity of private businesses. In the modern world, such a tool is public-private partnership, which provides for joint research and development; state stimulation of innovation processes through the provision of tax incentives and preferences; state participation in the creation of infrastructure to support innovation. Public-private partnership is a promising form of attracting private business to large-scale national projects and programs.

© Семенова Н.Н., 2020

The subjects of the research is current state and level of development of public-private partnership in the Russian Federation.

The purpose of the work is current state and level of development of public-private partnership in the Russian Federation. The article considers theoretical approaches to the disclosure of the economic content of the “public-private partnership” definition. The main forms of public-private partnership at various stages of the innovation process are identified. An assessment of the current state and level of development of public-private partnership in Russia is given, and a cluster analysis of the subjects of the Russian Federation is carried out. In the article *it is concluded* that for the further development of public-private partnership, it is necessary to improve the legal framework; to create a favorable economic environment for effective interaction between the state and business; to form new organizational and economic mechanisms for public-private partnership.

Keywords: public-private partnership; innovative development; innovation; investment

For citation: Semyonova N.N. Public-private partnership in the innovative development of the Russian economy. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2020;13(3):59-69. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-59-69

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В настоящее время в России реализуются национальные проекты по 12 направлениям стратегического развития, определенным Указом Президента РФ от 17.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ Президента РФ № 204). Реализация национальных проектов направлена на прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие России, вхождение страны в пятерку ведущих экономически развитых держав, повышение уровня жизни, создание условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека. В соответствии с Указом Президента РФ № 204 для обеспечения прорывного научно-технологического и социально-экономического развития нашей страны необходимо до 50% увеличить количество организаций, осуществляющих технологические инновации (для справки: в 2018 г. их было 7,5%).

Мировая практика свидетельствует о том, что одним из важнейших финансовых инструментов формирования инновационной экономики, привлечения частного бизнеса для реализации национальных проектов и программ выступает государственно-частное партнерство (далее — ГЧП) вследствие, во-первых, ограниченности бюджетных средств и возрастающей потребности в частных инвестициях для реализации крупных инновационных проектов; во-вторых, ориентации частного бизнеса на снижение инвестиционных и инновационных рисков; в-третьих, наличия возможности объединения инвестиционных,

управленческих и финансовых ресурсов государства и бизнеса для получения синергетического эффекта, повышения конкурентоспособности инновационных товаров.

Теоретические основы концепции ГЧП заложены Дж. М. Кейнсом, который, исследуя вопросы взаимодействия государства и бизнеса, подчеркивал приоритетность регулирующей и контролирующей функций государства. По его мнению, государство должно посредством осуществления кредитно-денежной и бюджетной политики, стимулирования частных инвестиций и потребительских расходов способствовать увеличению национального дохода.

В период 1950–1960 гг. экономическая политика развитых стран мира стала осуществляться на основе соблюдения принципов смешанной экономики, выраженных Дж. К. Гэлбрейтом в концепции «государства всеобщего благоденствия», ставящей задачу объединения финансовых ресурсов государства и бизнеса для получения технологических знаний, гарантирования установления определенного уровня цен на производимые продукты.

В научном обороте дефиниция «государственно-частное партнерство» была впервые употреблена в Великобритании в 1992 г. в программе управления государственной собственностью «Частная финансовая инициатива».

В современной экономической литературе имеется большое количество публикаций, посвященных проблеме взаимодействия государства и бизнеса, в которых приводятся различные трактовки рассматриваемого понятия. В частности, Европейский инвестиционный банк использует термин «государственно-частное партнерство»

в контексте сотрудничества государства и частного сектора для создания общественно значимых объектов или оказания государственных услуг. Согласно определению Всемирного банка ГЧП является результатом определенной договоренности государства и частного бизнеса по поводу осуществления производства, оказания инфраструктурных услуг с целью привлечения дополнительных источников финансирования, повышения эффективности и результативности государственных инвестиций [1].

По мнению Х. Ван Хэма и Ю. Копенъяна, долгосрочное сотрудничество государства и частного сектора в разработке инновационного продукта (услуги) способствует распределению рисков, затрат и ресурсов. Такое сотрудничество позволяет не только создавать продуктовые инновации, но и предусматривать институциональное обновление (усовершенствование методов работы, создание институтов поддержки инноваций и др.) [2].

Г.В. Горденко и Л.А. Ивановская считают, что альянс государства и бизнеса, создаваемый для реализации общественно значимых проектов и программ, может охватывать широкий спектр сфер деятельности: от базовых отраслей национальной (региональной) экономики до стратегически значимых отраслей экономики; от предоставления услуг в рамках отдельных территорий до оказания общественных услуг [3, 4].

Юридическое определение категории ГЧП дано в ст. 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 224-ФЗ), в котором ГЧП трактуется как сотрудничество публичного и частного партнеров на основе соглашения, оформленного на определенный срок и предусматривающего консолидацию ресурсов и распределение рисков между участниками.

Резюмируя вышеприведенное, можно сделать вывод о том, что ГЧП представляет собой механизм устойчивого целенаправленного взаимодействия государственного и частного секторов в рамках четко обозначенных задач (проектов), решение которых предполагает формирование, дальнейшее использование совместного продукта и распределение рисков, затрат и прибыли от его реализации между участниками договора. В данном контексте

можно выделить следующие основные (базовые) признаки ГЧП:

- 1) участие государственных организаций и частного бизнеса;
- 2) равноправие и паритетность взаимоотношений между участниками ГЧП;
- 3) осуществление регулирования взаимоотношений между участниками ГЧП посредством заключенных между государством и бизнесом контрактов, соглашений, договоров;
- 4) консолидация финансовых ресурсов государства и бизнеса;
- 5) распределение рисков и ответственности между участниками ГЧП [5–8].

ОСОБЕННОСТИ ГЧП В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ

В развитых экономиках ГЧП служит важнейшим инструментом поддержки развития инноваций, а также финансирования инвестиционных инфраструктурных проектов в таких секторах экономики, как транспорт, социальная и коммунальная сферы. Согласно данным Организации экономического сотрудничества и развития ежегодный объем инвестиций в инфраструктуру составляет 2,7 млн долл. США, а потребность в них — около 3,7 трлн долл. США [9]. В соответствии с оценкой Минэкономразвития России непокрытая потребность в финансировании инфраструктуры составляет 1,6 трлн руб. Разрешение сложившейся ситуации возможно только посредством привлечения государством частного капитала для финансирования крупных инвестиционных и инновационных инфраструктурных проектов.

При этом особенностью взаимодействия государства и бизнеса в инновационной сфере является то, что партнерство не осуществляется в рамках реализации каких-либо отдельных проектов. Сущность ГЧП в инновационной сфере состоит в том, что оно представляет собой некое товарищество или взаимоотношения, в которых государство и частный бизнес способствуют инновационному процессу [10, 11].

Важным аргументом необходимости применения механизма ГЧП в инновационной сфере является то, что по своей сущности инновационная деятельность не является предпринимательством в чистом виде. Поэтому государство (особенно на начальной стадии инновационного процесса)

Таблица 1 / Table 1

Основные формы государственно-частного партнерства в инновационной сфере / The main forms of public-private partnership in the innovation sphere

Стадия / Stage	Основа для взаимодействия / The basis for cooperation between	Формы участия государства / Forms of state participation	Формы участия бизнеса / Forms of business participation
Организация научной деятельности / Organization scientific activity	Совестные программы проведения научных исследований	Финансирование программ проведения научных исследований; создание институтов финансовой поддержки фундаментальных исследований; налоговые льготы и преференции; государственные закупки результатов научных исследований; использование результатов исследований; государственный заказ на исследования и разработки	Софинансирование; участие в управлении; предоставление активов для проведения исследований
Инновационная стадия / Innovation stage	Совестные программы осуществления разработок	Финансирование программ; финансирование субъектов поддержки инноваций; создание институтов инфраструктурной поддержки инноваций; предоставление налоговых льгот и преференций; государственные закупки результатов научных исследований	Софинансирование; участие в управлении; создание и финансирование инновационной инфраструктуры; предоставление активов для разработок; закупки инновационных товаров
	Программы и соглашения по субъектам инфраструктурной поддержки		
	Соглашения об использовании инновационных продуктов		

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

должно выполнять функцию гаранта и распределять риски.

Использование механизма ГЧП в инновационной сфере предусматривает проведение совместных научных исследований и разработок, государственное стимулирование инновационных процессов посредством налоговых льгот и преференций, участие государства в создании инфраструктуры для проведения НИОКР [12]. Основные формы ГЧП на различных стадиях инновационного процесса представлены в табл. 1.

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ГЧП В РОССИИ

В России идея о необходимости развития ГЧП для формирования инновационной экономики активно обсуждается с 2000-х гг. в связи с увеличением финансовых возможностей государ-

ства от поступлений нефтегазовых доходов. Однако в настоящее время наша страна находится на начальной стадии формирования механизма ГЧП [13, 14]. На рисунке представлены данные о частных инвестициях и количестве реализуемых ГЧП-проектов в России в период 2013–2018 гг.

На протяжении рассматриваемого периода наблюдается неоднозначная тенденция. В период 2013–2016 гг. отмечается значительный рост количества ГЧП-проектов вследствие внесения законодательных изменений в порядок стимулирования ГЧП-сферы. В 2016 г. было зафиксировано максимальное число проектов — 1202 с инвестициями бизнеса в размере 300,2 млрд руб. В этом периоде большую часть инвестиций в ГЧП-проекты составили бюджетные средства. В последующие два года произошло сокращение

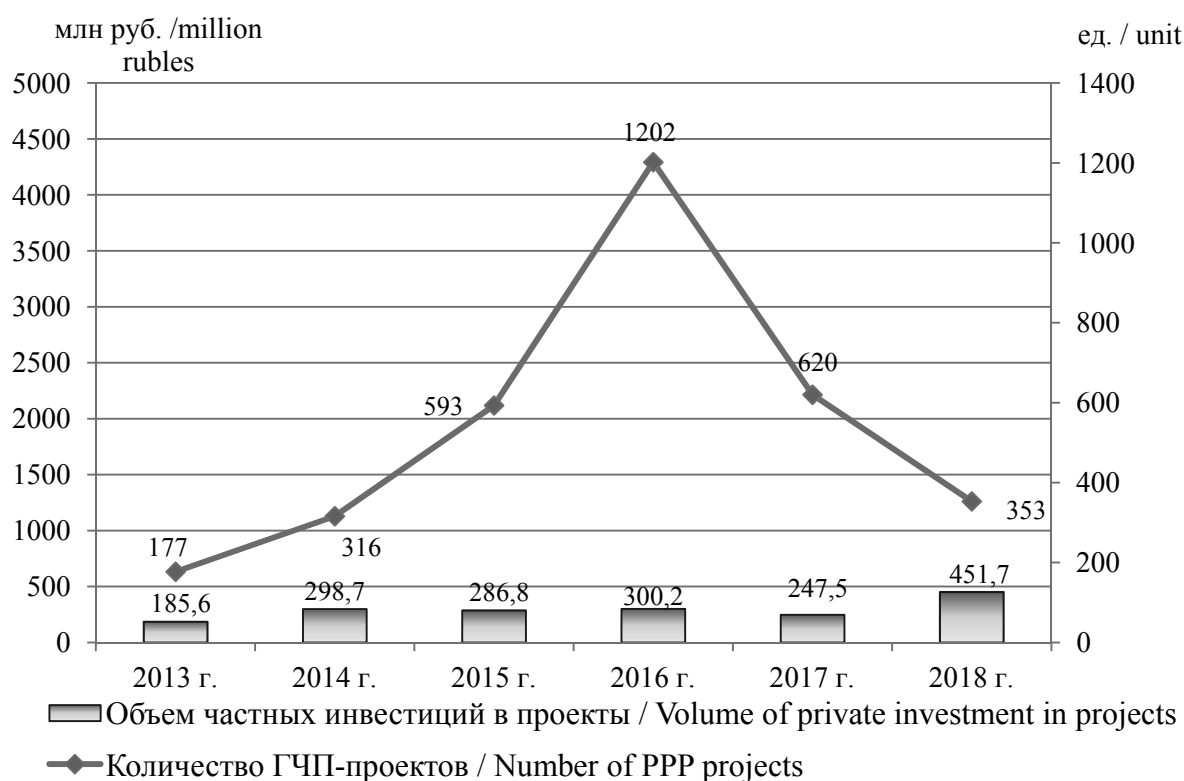


Рис. / Fig. Объем частных инвестиций и количество ГЧП-проектов, прошедших стадию коммерческого закрытия в России в 2013–2018 гг. / The volume of private investment and the number of PPP projects that have passed the stage of commercial closure in Russia in 2013–2018

Источник / Source: составлено автором по данным Национального центра ГЧП.

числа реализуемых ГЧП-проектов (см. рисунок): в 2017 г. — 620 проектов (почти в два раза меньше аналогичного показателя 2016 г.) с объемом инвестиций 247,5 млрд руб.; в 2018 г. — 353 сделки с частными инвестициями в размере 451,7 млрд руб. (увеличение составило около 183% прироста от уровня прошлого года).

Сегодня в России уровень частных инвестиций, привлекаемых для реализации ГЧП-проектов, по отношению к ВВП составляет около 1% и является недостаточным для формирования инновационной экономики. По нашему мнению, в целях формирования инновационной модели экономического развития объем частных инвестиций в рамках ГЧП-проектов должен быть увеличен до 4–5% ВВП [15].

Что касается отраслевой структуры реализуемых на данный момент ГЧП-проектов, отметим, что в основном они осуществляются в коммунально-энергетической сфере с общим количеством проектов 2731 (80% от общего количества) и объе-

мом инвестиций 560,3 млрд руб.; сфере транспорта с объемом инвестиций, равном 1292,6 млрд руб. (59% всех инвестиций), и числом проектов — 124 (4% от общего числа). На долю социальной сферы приходится 452 проекта с объемом частных инвестиций 246,6 млрд руб. ИТ-инфраструктура представлена 33 проектами стоимостью 49,4 млрд руб., а оборона и безопасность — одним проектом на сумму 18 млрд руб. (ПЛК «Архангельск»). На долю промышленности приходятся 5,6 млрд руб. с числом проектов 11, сельского хозяйства — 2,5 млрд руб. с количеством проектов 8, благоустройства — 7,3 млрд руб. с числом проектов 62.

Причем ведущей формой ГЧП выступает концессия. В настоящее время в стране 2815 проектов реализуется по концессионным соглашениям (85% от общего количества проектов) с общим объемом частных инвестиций в размере 1 трлн руб. (47% от общего объема).

Важным индикатором современного состояния ГЧП в Российской Федерации служит пока-

Таблица 2 / Table 2

Топ-10 регионов-лидеров Российской Федерации по уровню развития ГЧП в 2016–2018 гг. /
 Top 10 regions – leaders of the Russian Federation in terms of PPP development in 2016–2018

Место / Place	2016 год / 2016 year		2017 год / 2017 year		2018 год / 2018 year	
	Регион / Region	Интегральный показатель, % / Integral indicator	Регион / Region	Интегральный показатель, % / Integral indicator	Регион / Region	Интегральный показатель, % / Integral indicator
1	г. Москва	90,1	г. Москва	90	г. Москва	90
2	Московская область	82,7	г. Санкт- Петербург	90	г. Санкт- Петербург	90
3	Самарская область	82,7	Московская область	90	Московская область	90
4	Новосибирская область	72,5	Самарская область	90	Республика Башкортостан	90
5	г. Санкт- Петербург	70,2	Республика Башкортостан	83,2	Самарская область	90
6	Нижегородская область	69,4	Пермский край	80,6	Ханты- Мансийский АО	90
7	Республика Башкортостан	67,7	Тамбовская область	79	Новосибирская область	85,3
8	Республика Татарстан	66,1	Нижегородская область	78,7	Пермский край	84,1
9	Ленинградская область	65,3	Новосибирская область	78	Тамбовская область	84,1
10	Ульяновская область	63,7	Свердловская область	76,9	Нижегородская область	83,2

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

затель, характеризующий уровень его развития в различных субъектах Российской Федерации и определяющийся на основе оценки значений трех составляющих его факторов: развитие институциональной среды, нормативно-правовое обеспечение, инвестиционная привлекательность.

В табл. 2 представлен рейтинг регионов по уровню развития ГЧП в период 2016–2018 гг. На начало 2019 г. первые позиции рейтинга регионов занимали г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область и Республика Башкортостан. Представленный ТОП-10 регионов характеризуется

общим интегральным показателем в пределах $63,7 < \text{Показатель} < 90,1$.

В рамках нашего исследования проведем кластерный анализ субъектов Российской Федерации по уровню развития ГЧП, что позволит сформировать типологию регионов, а также выявить определенные закономерности, лидеров и отстающих. Показателями, используемыми для расчетов, послужили количество ГЧП-проектов в разрезе уровней бюджетной системы; объем частных инвестиций; интегральный показатель уровня развития ГЧП в регионе; доля инвестиций в ВРП региона;

Таблица 3 / Table 3

Показатели кластерного анализа методом К-средних / Indicators of cluster analysis by K-means of averages

Номер кластера / The cluster number	Количество проектов, ед. / The number of projects, units	Объем частных инвестиций, млрд руб. / Volume of private investments, billion rubles	Интегральный показатель уровня развития ГЧП в регионе / Integral indicator of the level of PPP development in the region	Доля инвестиций в ВРП, % / Share of investments in GRP, %	ВРП на душу населения, млн руб. / GRP per capita, million rubles
Кластер 1 / cluster 1	32,33333	306	78,26667	16,40435	728056,3
Кластер 2 / cluster 2	43,7931	21,35862	66,92759	2,604431	486785,5
Кластер 3 / cluster 3	9	64,155	37,1	2,608003	5429462
Кластер 4 / cluster 4	11,15686	2,155804	29,48627	0,717906	376447

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

ВРП на душу населения. В расчетах использовались данные за 2017–2018 гг. В результате проведенного исследования стало возможным формирование критериев для кластеризации регионов (табл. 3).

В табл. 4 представлены выявленные в ходе анализа четыре кластера (лидеры, догоняющие, отстающие, аутсайдеры), а также регионы, вошедшие тот или иной кластер.

Проведенное исследование позволило выявить четыре кластера, где лидирующие позиции занимают крупнейшие города — Москва и Санкт-Петербург, а также Республика Алтай, имеющие значительную долю инвестиций в ВРП. Аутсайдерами признаны 51 субъект в связи с наименьшим уровнем инвестиционной привлекательности и минимальной долей инвестиций в ВРП.

МЕРЫ ПО РАЗВИТИЮ ГЧП ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

В настоящее время имеется ряд ограничений, препятствующих использованию ГЧП для инновационного развития национальной экономики, среди которых несовершенство законодательной базы; низкий уровень доверия частного бизнеса; непроработанность механизмов долгосрочного финансирования; фискальная направленность

действующей системы налогообложения; недостаточная квалификация кадров в сфере ГЧП.

В связи с этим в сложившихся условиях необходимо принятие мер, направленных на форсированное развитие ГЧП для целей перехода к новому инновационному типу экономического развития:

1) закрепление на законодательном уровне единой терминологии и определение форм ГЧП. В настоящее время законодательно регулируется такая форма ГЧП, как концессия (Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»). В то же время такие формы ГЧП, как инвестиционный договор, контракт жизненного цикла, не установлены в законодательном порядке;

2) предвидение возможности 100%-ной компенсации затрат инвестора за счет концедента, поскольку на практике возникают ситуации, при которых инфраструктурные проекты не окупаются, а концессионер не имеет гарантий возврата расходов публичной стороной;

3) законодательное закрепление правовых основ использования механизма предоставления гарантии минимального дохода, предполагающего, что частный партнер оказывает платные услуги большому числу потребителей, а публичная сторона вносит прямые платежи в случае, если уровень дохода или объем оказываемых услуг ока-

Таблица 4 / Table 4

Типология субъектов Российской Федерации по уровню развития ГЧП на 2018 г. / Typology of subjects of the Russian Federation on the level of PPP development for 2018

Кластер 1 / Cluster 1	Кластер 2 / Cluster 2
Лидеры / Leader	Догоняющие / Catching up
г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Алтай / Moscow, St. Petersburg, Republic of Altai	Амурская область, Архангельская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Иркутская область, Кемеровская область, Красноярский край, Ленинградская область, Московская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Ростовская область, Самарская область, Свердловская область, Тамбовская область, Тульская область, Тюменская область, Удмуртская Республика, Ульяновская область, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Челябинская область, Чувашская Республика
Кластер 3 / Cluster 3	Кластер 4 / Cluster 4
Отстающие / Lagging	Аутсайдеры / Outsider
Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ / Nenets Autonomous Area, Yamalo-Nenets Autonomous Area	Алтайский край, Астраханская область, Брянская область, Воронежская область, г. Севастополь, Еврейская автономная область, Забайкальский край, Ивановская область, Кабардино-Балкарская республика, Калининградская область, Калужская область, Камчатский край, Карачаево-Черкесская, Кировская область, Костромская область, Краснодарский край, Курганская область, Курская область, Липецкая область, Магаданская область, Мурманская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Приморский край, Псковская область, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия Алания, Республика Тыва, Республика Хакасия, Рязанская область, Саратовская область, Сахалинская область, Смоленская область, Ставропольский край, Тверская область, Томская область, Чеченская Республика, Чукотский автономный округ, Ярославская область

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

зывается меньше, чем обусловлено в соглашении. Официальное закрепление данного механизма будет являться условием государственной поддержки частной стороны в части обеспечения ее доходности при реализации проектов ГЧП;

4) расширение перечня возможных объектов ГЧП-финансирования. Учитывая, что важные и перспективные проекты в настоящее время связаны с IT-технологиями, целесообразно включение в состав объектов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП программ для ЭВМ, баз данных, информационных систем и/или сайтов,

в состав которых входят программы, базы либо указанные объекты и технологически связанное с ними имущество. В конечном счете это позволит развивать достаточно дорогостоящую IT-сферу в целях повышения инвестиционной привлекательности регионов, страны в целом;

5) формирование финансовых и нефинансовых инструментов развития ГЧП. Среди наиболее значимых действующих финансовых инструментов ГЧП в инновационной сфере выделяются Российская корпорация нанотехнологий (РОСНАНО), Внешэкономбанк, Фонд содействия развития

малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российская венчурная компания, Инвестиционный фонд Российской Федерации, фонд «Сколково» и др., а среди нефинансовых инструментов — особые экономические зоны, технопарки, технологические платформы и т.д. Однако в настоящее время указанные институты развития пока не смогли превратиться в катализаторы инновационных процессов. Необходимо повышать роль внебюджетных институтов ГЧП, создавать специализированные инфраструктурные фонды. Следует подчеркнуть, что в январе 2019 г. был создан Российский экологический оператор (далее — РЭО), который должен формулировать предложения по изменению законодательства, разрабатывать проекты федеральных госпрограмм поддержки инвестиций, выпускать облигации, покупать землю, предприятия, оборудование и приобретать доли уставных капиталов других компаний. В обязанности РЭО входят создание библиотеки лучших типовых проектов для отрасли, разработка и продвижение новых технологий. Важным фактором дальнейшего совершенствования механизма ГЧП является повышение квалификации работников, задействованных в реализации, планировании проектов;

б) совершенствование налогового законодательства в части налогообложения инновационного бизнеса. Переход к инновационной экономике обуславливает необходимость формирования адекватной налоговой системы, реализации новой инновационной парадигмы налоговой политики государства. Льготное налогообложение инноваций способствует увеличению темпов экономического роста, накоплению интеллектуального капитала и повышению предпринимательской активности, созданию новых рабочих мест.

В целях расширения источников финансирования ГЧП-проектов можно выделить такой

налоговой инструмент, как отложенный налоговый платеж. Его суть заключается в том, что происходит финансирование проекта с условием увеличения налоговых поступлений в будущем от развития территорий данных проектов. При этом территория выбирается публичной стороной;

7) подготовка и переподготовка кадров в сфере ГЧП. Процесс закупок в проектах ГЧП, проведение соответствующей экспертизы ГЧП-проектов требуют специальных навыков и компетенций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализация важнейших национальных проектов и программ социально-экономического развития России невозможна без партнерства государства и бизнеса. Сегодня ГЧП выступает эффективным инструментом стимулирования и активизации инвестиционно-инновационной активности частного бизнеса для достижения целей повышения экономического роста, развития человеческого капитала, создания комфортной среды для жизни. На этом фоне дальнейшее развитие данного инструмента возможно при условии реализации следующих мер:

1) создание благоприятной экономической среды для эффективного взаимодействия государства и бизнеса;

2) совершенствование законодательной базы в сфере ГЧП;

3) стимулирование создания институтов ГЧП;

4) формирование новых организационно-экономических механизмов ГЧП.

Использование ГЧП для инновационного развития национальной экономики, реализации масштабных общегосударственных и региональных социально-экономических программ позволит России оперативно реагировать на современные технологические вызовы и стать основой для широкого внедрения инноваций, повышения конкурентоспособности страны.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Республики Мордовия (проект № 18–410–130004 «Развитие методологии формирования финансово-экономического климата для устойчивого инновационного предпринимательства в регионе»).

ACKNOWLEDGEMENT

The article was prepared with the financial support of the RFBR and the Government of the Republic of Mordovia (project No. 18–410–130004 “Development of methodology for creating a financial and economic climate for sustainable innovative entrepreneurship in the region”).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Delmon J. Private sector investment in infrastructure: project finance, PPP projects and risk. The world bank and kluwer law international. 2009, p. 7.
2. Van Naam H., Koppenjan J. Building public-private partnerships: assesing and managing risks in port development. *Public Management Review*. 2001;3(4):593–616.
3. Горденко Г. В. Институциональные подходы к эволюции государственно-частного партнерства в России // Государственно-частное партнерство. — 2015. — Т. 2. — № 1. — С. 29–48. — ISSN 2410–8367.
4. Ивановская Л. А. Реализация механизма государственно-частного партнерства в проектах электронного правительства на основе принципа «платформенного управления» // Государственно-частное партнерство. — 2016. — Т. 3. — № 4. — С. 291–302. — ISSN 2410–8367.
5. Киреев А. В., Соколов И. А., Тищенко Т. В., Худько Е. В. Государственно-частное партнерство как инструмент поддержки инноваций. — Москва: Дело, 2012. — 512 с. — ISBN 978–5–7749–0743–4.
6. Калинин Н. В., Медведева Т. В., Ромицына Г. А. Совершенствование финансового механизма реализации проектов в рамках государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Экономические науки. — 2018. — № 2. — С. 53–56. — ISSN 2072–0858.
7. Постникова А. А. Государственно-частное партнерство как механизм привлечения инвестиций // Экономика и бизнес: теория и практика. — 2017. — № 1. — С. 87–91. — ISSN 2411–0450.
8. Рыжкова Э. Н., Блащенко Б. О. Современные концепции развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Научные дискуссии. — 2017. — № 1. — С. 55–63. — ISSN 2312–8410.
9. Maier T. An 8-point plan for closing the infrastructure gap. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2015/09/an-8-point-plan-for-closing-the-infrastructure-gap>.
10. Веселовский М. Я. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: современное состояние и перспективы развития // Модернизация. Инновации. Развитие. — 2015. — Т. 6. — № 3. — С. 8–17. — ISSN 2079–4665.
11. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / Р. М. Нижегородцев [и др.]; под ред. Р. М. Нижегородцева, С. М. Никитенко, Е. В. Гоосен. — Кемерово: ООО «Сибирская издательская группа», 2012. — 482 с. — ISBN 978–5–904496–15–9.
12. Емельянов Ю. С. Государственно-частное партнерство: инновации и инвестиции. Мировой и отечественный опыт. — Москва: Либроком, 2013. — 368 с. — ISBN 978–5–397–03981–9.
13. Саврукова А. Н., Савруков Т. Н., Козловская Э. А. Оценка состояния и уровня развития проектов государственно-частного партнерства в субъектах РФ // Вопросы экономики. — 2018. — № 7. — С. 131–141. — ISSN 0042–8736.
14. Панферова Е. В. Развитие государственно-частного партнерства: проблемы и перспективы // Научно-методический электронный журнал «Концепт». — 2016. — № 5. — С. 68–72. — ISSN 2304–120X.
15. Семенова Н. Н., Ермошина Т. В. Финансирование инвестиционных проектов на основе механизма государственно-частного партнерства // Российское предпринимательство. — 2017. — Т. 18. — № 10. — С. 1567–1578. — ISSN 1994–6937.

REFERENCES

1. Delmon J. Private sector investment in infrastructure: project finance, ppp projects and risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009, p. 7.
2. Van Naam H., Koppenjan J. Building public-private partnerships: assesing and managing risks in port. *Development. Public Management Review*. 2001;3(4):593–616.
3. Gordenko G. V. Institutional approaches to the evolution of public-private partnership in Russia. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo = Public-private partnership*. 2015;2(1):29–48. (In Russ.).
4. Ivanovskaya L. A. Implementation of the mechanism of public-private partnership in e-government projects based on the principle of “platform management”. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo = Public-private partnership*. 2016;3(4):291–302. (In Russ.).
5. Kireev A. V., Sokolov I. A., Tishchenko T. V., Khudko E. V. Public-private partnership as a tool to support innovation. Moscow: Delo; 2012. 512 p. (In Russ.).

6. Kalinin N. V., Medvedeva T. V., Romitsyna G. A. Improving the financial mechanism for the implementation of projects in the framework of public-private partnership in the Russian Federation. *Ekonomicheskie nauki = Economic Sciences*. 2018;(2):53–56. (In Russ.).
7. Postnikova A. A. Public-private partnership as a mechanism for attracting investments. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika = Economics and business: theory and practice*. 2017;(1):87–91. (In Russ.).
8. Ryzhkova E. N., Bloshentsev B. O. Modern concepts of development of public-private partnership in the Russian Federation. *Scientific discussion*. 2017;(1):55–63. (In Russ.).
9. Maier T. An 8-point plan for closing the infrastructure gap. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2015/09/an-8-point-plan-for-closing-the-infrastructure-gap>.
10. Veselovsky M. Ya. Public-private partnership in the innovation sphere: current state and prospects of development. *Modernizaciya. Innovacii. Razvitie = Modernization. Innovations. Development*. 2015;6(3):8–17. (In Russ.).
11. Public-private partnership in the innovation sphere: world experience and prospects of Russia / R. M. Nizhegorodtsev [et al.]; edited by R. M. Nizhegorodtsev, S. M. Nikitenko, E. V. Goosen. Kemerovo: Siberian publishing group; 2012. 482 p.
12. Emelyanov Yu. S. Public-private partnership: innovation and investment. World and domestic experience. Moscow: Librokom; 2013. 368 p. (In Russ.).
13. Sabrukova A. N., Shavrukov T. N., Kozlovskaya E. A. Assessment of the status and level of development of public-private partnership in the RF subjects. *Voprosy Ekonomiki = Economic Issues*. 2018;(7):131–141. (In Russ.).
14. Panferova E. V. Development of public-private partnership: problems and prospects. *Nauchno-metodicheskij elektronnyj zhurnal Koncept = Scientific and methodical electronic journal "Concept"*. 2016;(5):68–72. (In Russ.).
15. Semenova N. N., Yermoshina T. V. Financing of investment projects on the basis of the mechanism of public-private partnership. *Finansovaya zhizn' = Russian entrepreneurship*. 2017;18(10):1567–1578. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Надежда Николаевна Семенова — доктор экономических наук, заведующая кафедрой финансов и кредита, Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, Саранск, Россия
nnsemenova@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Nadezhda N. Semenova — Dr. Sci. (Econ.), Head of the Department of Finance and Credit, National Research Ogarev Mordovian State University, Saransk, Russia
nnsemenova@mail.ru

Статья поступила 28.02.2020; принята к публикации 20.04.2020.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article was received 28.02.2020; accepted for publication 20.04.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-70-79
УДК 33.024(045)
JEL O31, O33

Анализ эффективности кластеров и технопарков как институтов развития высокотехнологичных отраслей экономики

Н.М. Абдикеев^а, Ю.С. Богачев^б, С.Р. Бекулова^с

Финансовый университет, Москва, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0002-5999-0542>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-8595-7674>;

^с <https://orcid.org/0000-0003-1384-4694>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – институциональное обеспечение технологического прорыва в отраслях реального сектора экономики в рамках выполнения национального проекта «Наука». *Объекты исследования* – кластеры и промышленные технопарки в России. *Цель работы* – анализ эффективности функционирования кластеров в высокотехнологичных отраслях промышленности (атомной и авиационной) и технопарков в различных секторах экономики субъектов Российской Федерации. В статье выявлены основные направления деятельности кластеров и установлены позитивные и негативные факторы, от которых зависит эффективность их функционирования. Показано, что конкурентность деятельности, например Росатома, в значительной степени обусловлена уровнем эффективности функционирования соответствующего кластера. Установлены основные направления деятельности кластеров в авиационной промышленности. Проведен комплексный анализ результатов деятельности промышленных технопарков, в частности структуры форм собственности и организационно-правовых форм, механизмов финансового обеспечения, а также системы ранжирования технопарков по результатам их деятельности. Показаны позитивные и негативные факторы, определяющие эффективность функционирования технопарков, и предложены механизмы совершенствования их управления и координации. *Сделан вывод* о том, что высокий уровень мониторинга результатов деятельности кластеров, позволяющий разрабатывать и реализовывать программу развития кластеров, направленную на поддержку и ограничение действий соответственно позитивных и негативных факторов, способствует укреплению конкурентных позиций кластеров и технопарков на внешних рынках.

Ключевые слова: кластеры; технопарки; кооперация; национальный проект; инновационное развитие; научно-технологическое развитие; производственные цепочки

Для цитирования: Абдикеев Н.М., Богачев Ю.С., Бекулова С.Р. Анализ эффективности кластеров и технопарков как институтов развития высокотехнологичных отраслей экономики. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):70-79. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-70-79

Analysis of the Effectiveness of Clusters and Technology Parks as Institutions for the Development of High-Tech Industries of the Economy

N.M. Abdikeev^a, Y.S. Bogachev^b, S.R. Bekulova^c

Financial University, Moscow, Russia

^a <https://orcid.org/0000-0002-5999-0542>; ^b <https://orcid.org/0000-0002-8595-7674>;

^c <https://orcid.org/0000-0003-1384-4694>

ABSTRACT

The subject of the research is institutional support of technological breakthroughs in the real economy sectors within the framework of the national project “Science”. *The object of the research* is clusters and industrial technoparks in Russia. *The purpose of the work* is analysis of the effectiveness of clusters in high-tech industries (nuclear and aviation) and

© Абдикеев Н.М., Богачев Ю.С., Бекулова С.Р., 2020

technology parks in various sectors of the economy of the Russian Federation. The article identifies the main activities of clusters and identifies positive and negative factors that affect the effectiveness of their functioning. The paper shows that the competitiveness of activities, such as Rosatom, is largely determined by the level of efficiency of the corresponding clusters. The main directions of cluster activity in the aviation industry are established. A comprehensive analysis of the results of industrial technoparks, in particular, the structure of ownership forms and organizational and legal forms, financial support mechanisms, as well as the ranking system of technoparks based on the results of their activities. Positive and negative factors that determine the effectiveness of technoparks are shown, and mechanisms for improving their management and coordination are proposed. *It is concluded* that a high level of cluster performance monitoring, which makes it possible to develop and implement a cluster development program aimed at supporting and limiting the actions of positive and negative factors, respectively, contribute to strengthening the competitive positions of clusters and technoparks in foreign markets.

Keywords: clusters; technoparks; cooperation; national project; innovative development; scientific and technological development; production chains

For citation: Abdikeev N.M., Bogachev Y.S., Bekulova S.R. Analysis of the effectiveness of clusters and technology parks as institutions for the development of high-tech industries of the economy. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law.* 2020;13(3):70-79. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-70-79

ВВЕДЕНИЕ

В экспертном сообществе, органах исполнительной и законодательной власти России разного уровня сложился консенсус в том, что только в рамках инвестиционно-инновационной модели можно формировать условия устойчивого социально-экономического развития страны, обеспечивать ее обороноспособность и укреплять геополитические позиции. Известно, что на разработку макроэкономических моделей и их внедрение в хозяйственную жизнь требуется достаточно много времени. Например, на переход от кейнсианской концепции к монетаристской экономике США потребовалось несколько десятилетий в середине XX в. Однако в условиях турбулентной динамики глобальной экономики, нарастающей геополитической напряженности необходимо прорывное экономическое развитие в период перехода на шестой технологический уклад.

И именно национальные проекты, разработанные согласно Указу Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», призваны создавать соответствующие условия для развития экономики. В частности, национальные проекты «Наука» и «Производительность труда и поддержка занятости» направлены на ускоренное научно-технологическое развитие и повышение производительности труда.

В современных условиях эффективным институциональным инструментом решения этих задач может быть научная и научно-производственная

кооперация [1, 2]. В рамках национального проекта «Наука» реализуется федеральный проект «Развитие научной и научно-производственной кооперации», которым предлагается углубление кооперации научных организаций, университетов и организаций, действующих в реальном секторе экономики. Следует отметить, что в ведущих странах в настоящее время при решении задач, связанных с переходом на новый технологический уклад, широко применяются различные институциональные формы кооперации [3–8]. В России к настоящему времени накоплен значительный опыт создания и функционирования кластеров и промышленных технопарков [9–12].

КЛАСТЕРЫ В АТОМНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

В атомной промышленности функционируют кластеры в Красноярском крае, Томской, Ульяновской, Калужской и Ростовской областях¹.

Кластер инновационных технологий ЗАТО г. Железнодорожск (Красноярский край). Кластер создан в 2011 г., основное направление деятельности кластера — технологическое развитие ядерного топливного цикла, а также радиационных и энергетических технологий. Ядро кластера — ФЯО ФГУП «Горно-химический комбинат».

Приоритетными направлениями деятельности этого кластера являются:

¹ Карта кластеров России. НИУ ВШЭ, Российская кластерная обсерватория, Институт статистических исследований и экономики знаний. URL: <http://map.cluster.hse.ru/> (дата обращения: 16.07.2019).

1) развитие инновационного потенциала и сектора исследований и разработок;

2) совершенствование производственной базы в области ядерного топливного цикла;

3) продвижение и расширение номенклатуры продукции кластера на внутренний и внешний рынки;

4) повышение квалификации работников предприятий — участников кластера;

5) разработка механизмов кооперационного взаимодействия участников кластера; содействие международному сотрудничеству.

Источниками финансирования служат средства федерального, регионального и муниципального бюджетов, взносы предприятий — участников кластера, выручка от реализации продукции.

В организациях — участницах кластера работают более 20 тысяч человек. В состав кластера входят десять организаций, включая четыре производственных предприятия, три высших учебных заведения, одна инновационная компания, а также органы региональной власти (Агентство науки и инновационного развития Красноярского края) и орган местного самоуправления (администрация ЗАТО г. Железнодорожный).

Анализ потенциала инновационного развития кластера позволил выявить факторы, содействующие и препятствующие развитию кластера. Факторами, содействующими его развитию, являются:

- мировой уровень квалификации части участников кластера, выполняющих стратегические проекты в рамках государственных программ и реализующие продукцию на внешнем рынке. В этих компаниях сформирован механизм масштабной генерации перспективных технологий для внутреннего и внешнего рынков;

- высокоподготовленные кадры компаний — участниц кластера, обеспечивающие реализацию процессных и продуктовых инноваций, поддерживающих и развивающих производственно-технологический уровень кластера;

- опыт диверсификации бизнес-деятельности компаний — участниц кластера, позволяющий гибко реагировать на динамику рынков;

- устойчивые кооперационные связи с зарубежными партнерами по совместной разработке технологий;

- наличие комплекса научно-образовательных учреждений, обеспечивающих подготовку специалистов для отрасли.

В то же время слабыми сторонами кластера являются:

- недостаточность кооперационных связей между участниками кластера, в частности между научными и производственными предприятиями;

- несоответствие практической подготовки выпускников вузов требованиям современного производства. Поэтому участники кластера вынуждены реализовывать программы дополнительной подготовки специалистов;

- техническое состояние инженерной инфраструктуры, ограничивающее расширение производственных мощностей участников кластера.

С учетом позитивных и негативных факторов разработана и реализуется программа развития кластера. В частности, *во-первых*, предполагается создание центров научно-технологического развития по широкому спектру фундаментальных и прикладных исследований и опытно-конструкторских работ, *во-вторых*, разрабатываются новые элементы технологий переработки и/или замыкания ядерного топливного цикла, *в-третьих*, создаются технологии производства систем контроля гамма-излучения и организуется опытное производство.

Образовательный сектор кластера должен обеспечить потребности предприятий в специалистах.

Результаты реализации программы обеспечат не только устойчивые конкурентные позиции участников кластера на внешнем рынке, но и будут способствовать их социальному развитию.

Ядерно-инновационный кластер г. Димитровград Ульяновской области. Кластер создан для осуществления:

1) фундаментальных и прикладных исследований в области ядерной физики;

2) разработки перспективных ядерных технологий;

3) развития кадрового потенциала;

4) создания центра по продвижению ядерных технологий на рынок².

Основными задачами данного кластера являются:

1) получение информации для обоснования создания реакторов нового поколения;

2) разработка и экспериментальное подтверждение перспективности технологий производства

² Карта кластеров России. НИУ ВШЭ, Российская кластерная обсерватория, Институт статистических исследований и экономики знаний. URL: <http://map.cluster.hse.ru> (дата обращения: 16.07.2019).

радиоизотопов и модифицированных материалов, а также технологий замыкания топливного цикла и утилизации радиационных отходов.

Для решения этих задач предполагается введение в эксплуатацию многоцелевого исследовательского реактора на быстрых нейтронах. При эксплуатации этот реактор может использоваться в качестве генератора электроэнергии и тепла. При проведении исследований предполагается применение системы топливообеспечения и обращения с отходами ядерных технологий. Введение в эксплуатацию реактора обеспечит лидерство России в области ядерных технологий;

3) создание основного элемента технологий замкнутого топливного цикла и переработки ядерных отходов при функционировании реактора на быстрых нейтронах. Для решения этой задачи в 2018 г. введен в эксплуатацию полифункциональный радиохимический исследовательский комплекс;

4) организация производства препарата «молибден-99». Продукция производства может быть реализована на рынках Аргентины, Бразилии, Южной Кореи и Индии. Проект реализуется в рамках государственно-частного партнерства. Источником 40% бюджета проекта является государственная корпорация «Росатом»;

5) создание центра медицинской радиологии. Предполагается организация медицинской помощи по трем направлениям: онкология; кардиология; сердечно-сосудистая хирургия.

В рамках центра планируется осуществление 15 000 терапевтических процедур и 17 000 диагностических исследований. Центр планирует обслуживать 20 000 стационарных и 115 000 амбулаторных больных;

6) организация научно-производственного комплекса по разработке и производству радиофармпрепаратов и изделий медицинского назначения. Предполагается осуществление:

- исследований свойств препаратов на основе короткоживущих изотопов, производимых ОАО «ГНЦ НИИАР», и на циклотроне комплекса;

- подготовки высококвалифицированных кадров для ядерной медицины.

Срок окупаемости проекта — 10,5 лет;

7) создание комплекса подготовки специалистов на базе Детской ядерной медицинской академии (школьники 8–10 классов), структур среднего профессионального образования и высшего профес-

сионального и дополнительного образования на базе Димитровградского инженерно-технологического института НИЯУ МИФИ;

8) содействие развитию малого инновационного бизнеса на базе компании «Атомтесервис», инновационных компаний «Современные технологии» и «ТестГен (генетика нового поколения)». Партнерами этих организаций являются «Росатом», «Роснано» и инновационный центр «Сколково».

КЛАСТЕРЫ В АВИАЦИОННОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

В отрасли авиастроения созданы кластеры в Воронежской, Ульяновской, Иркутской, Хабаровской областях и республиках Бурятия и Татарстан³.

Межрегиональный кластер. Он создан на базе предприятий, образующих цепочку добавленной стоимости при производстве самолета МС-21 и находящихся в Нижегородской, Ульяновской, Иркутской областях.

Предприятия — участники межрегионального авиационного кластера формируют функциональную систему производства опытных образцов гражданских самолетов МС-21 300, боевых самолетов СУ-30 МК, СУ-20 СМ, транспортного самолета ИЛ-76 МД-90А, а также учебно-тренировочных самолетов ЯК-130, ЯК-152.

Производство авиационных компонентов распределено между предприятиями следующим образом:

- Ульяновск: бортовые кабельные системы, трубопроводы — АО «Промтех-Ульяновск», крыло — АО «АэроКомпозит-Ульяновск», авионика — АО «УКБП»;

- Нижний Новгород: шасси — ОАО «Гидромаш», система кондиционирования воздуха — ПКО «Теплообменник»;

- Иркутск: крепеж — ПАО «Нормаль».

Кроме того, обслуживание промышленного оборудования осуществляется тремя предприятиями: в Нижнем Новгороде: стапельная оснастка — ООО «Рост-Авиа»; в Иркутске: монтаж и ремонт промышленного оборудования — ОАО «Иркут Станко-Сервис», пусконаладочные работы — ОАО «Энергоцентр «Иркут».

³ Карта кластеров России. НИУ ВШЭ, Российская кластерная обсерватория, Институт статистических исследований и экономики знаний. URL: <http://map.cluster.hse.ru> (дата обращения: 16.07.2019).

Ведущим предприятием кластера является ЗАО «Авиастар-СП». Его главные проекты самолетостроения: МС-21 — панели фюзеляжа, хвостовые отсеки фюзеляжа, двери и люки, металлические детали крыла и оперение сборка хвостового оперения; Ил-76МД-90А — серийное производство (более 100 самолетов до 2020 г.); Ту-204 — производство и сервисное обслуживание; Ан-124 — модернизация.

В Ульяновской области на базе ЗАО «Авиастар-СП» сформирован кластер, который состоит из шести секторов:

1) производственный сектор — «Авиастар-СП», «УКБП», «Утес», «Спектр-Авиа», «АэроКомпозит-Ульяновск» и др.;

2) экономический сектор — «ОЭЗ», «ЦКР», «Корпорация развития Ульяновской области» и др.;

3) сектор подготовки кадров — УлГУ, УлГТУ, УВАУ ГА, АНКОР-АВИА и др.;

4) проектно-исследовательский сектор — «Ту-полев», «ВИАМ», «НИАТ»;

5) сектор авиационного спорта — «Ульяновский аэроклуб ДОСААФ», ФАСУ, УАТСК;

6) сектор авиационного транспорта и перевозок — «Ульяновск-Восточный», «Ульяновск Центральный», АК «Волга-Днепр», АК «Полет».

Основными задачами Ульяновского авиационного кластера являются:

1) разработка инновационных моделей авиационной техники по результатам исследований и разработок и их продвижение на рынок;

2) кадровое обеспечение предприятий авиационной промышленности;

3) организация серийного производства авиационной техники;

4) развитие инфраструктуры кластера;

5) создание транспортно-логистического узла, организация технического обслуживания и производства авиационной техники;

6) содействие развитию авиационных перевозок через аэропорты Ульяновска;

7) формирование условий для интенсивного развития малого и среднего бизнеса в авиационной отрасли.

В рамках государственно-частного партнерства государство оказывает поддержку функционированию авиационного кластера в Ульяновске по следующим направлениям: финансирование проектов; предоставление льгот по налогообложению; субсидирование части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам; содействие

социальному развитию. Кроме того, государство содействует продвижению товаров и услуг предприятий кластера на мировой рынок и способствует формированию системы управления кластером.

Улан-Удэнский авиационный производственный кластер. Он создан для повышения конкурентоспособности организаций и предприятий авиационной отрасли, расположенных на территории Республики Бурятия. Цель кластера — повышение конкурентоспособности производимой на территории Республики Бурятия авиатехники посредством внедрения передовых методов управления бизнес-процессами, модернизации производственно-технологической базы, активизации инновационной деятельности. Для реализации этой цели решаются следующие задачи:

1) развитие научно-технологического обеспечения серийного производства авиационной техники;

2) совершенствование механизмов и инструментов государственно-частного партнерства при реализации инновационных проектов;

3) разработка механизмов эффективного использования результатов интеллектуальной деятельности;

4) создание технологических платформ;

5) содействие взаимодействию промышленных, научных и образовательных организаций и корпораций;

6) совершенствование инновационной инфраструктуры.

Кластер состоит из научно-исследовательских, образовательных учреждений, промышленных организаций, малых инновационных предприятий, инновационной инфраструктуры, общественных организаций и исполнительных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (всего 22 организации). Специализация кластера — производство, модернизация, испытания авиатехники, комплектующих изделий и сервисное обслуживание. Головной организацией кластера, координирующей его деятельность, является ОАО «Улан-Удэнский авиационный завод», выпускающее вертолеты Ми-171 и Ми-171 А, а также авиационные агрегаты, узлы и комплектующие.

Специализация предприятий, входящих в кластер, позволяет разрабатывать и реализовывать научную, технологическую, образовательную, производственную деятельность в рамках инновационных проектов.

Для координации деятельности кластера сформированы общественные организации: Союз промышленников и предпринимателей Республики Бурятия; БРО «Союз машиностроителей России»; Торгово-промышленная палата Республики Бурятия. В рамках кластера созданы институты, содействующие реализации инновационных, инвестиционных проектов субъектами малого и среднего предпринимательства, в частности:

- республиканский бизнес-инкубатор, предоставляющий на льготных условиях офисные помещения и оказывающий необходимые услуги;
- фонд поддержки малого и среднего предпринимательства Республики Бурятия, предоставляющий займы и микрозаймы на льготных условиях;
- гарантийный фонд содействия кредитованию субъектов малого и среднего предпринимательства Республики Бурятия, оказывающий необходимую поддержку при получении ими кредитов;
- фонд регионального развития Республики Бурятия, содействующий формированию благоприятных условий для инвесторов, инвестиционных предложений.

Финансирование инвестиционных проектов осуществляется из федерального бюджета (12,7%), внебюджетных источников (79,7%), республиканского бюджета (7,5%), местного бюджета (0,2%). Основные направления финансирования: работы и проекты по развитию производства и производственной инфраструктуры — 40%; развитие инновационной инфраструктуры, работы и проекты в сфере исследований и разработок, осуществления инновационной деятельности, подготовки и повышения квалификации кадров — 31,8%; развитие инженерной инфраструктуры — 10,4%; развитие жилищной инфраструктуры — 11,8%.

Объем отгруженной продукции в 2017 г. заметно снизился по сравнению с 2016 г. в силу неблагоприятных экономических условий, сложившихся в России, и составил 84%. В последующие годы наблюдается увеличение объема производства, однако даже в 2019 г. он составил только 93% от уровня 2016 г. Соответственно если в 2016 г. доля экспорта от общего объема производства составляла 59%, то в последующие годы она находилась в диапазоне 21,6–19,7%, т.е. уменьшилась в три раза⁴.

⁴ Карта кластеров России. НИУ ВШЭ, Российская кластерная обсерватория, Институт статистических исследований

Об эффективности развития кластера свидетельствуют результаты сравнительного анализа производительности труда на одного работника в организациях — участниках кластера и организациях обрабатывающих производств Бурятии. Если в 2012 г. в кластере производилась продукция в расчете на одного работника всего на 1 млн руб. больше, чем в организациях обрабатывающих производств Бурятии, то в 2015 г. эта разница составила 3,8 млн руб.

ПРОМЫШЛЕННЫЕ ТЕХНОПАРКИ

В соответствии с Федеральным законом от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» технопарки представляют собой организационно-правовые формы инфраструктуры промышленного производства, научно-технической и инновационной деятельности в сфере промышленности в целях осуществления промышленного производства новой продукции и коммерциализации полученных научно-технических результатов при управлении управляющими компаниями.

В настоящее время в России созданы 157 технопарков, из них 65 — промышленные технопарки, при этом 49 — действующие⁵. В 2018 г. в Центральном федеральном округе насчитывалось 75 технопарков (их количество увеличилось по сравнению с 2015 г. в 2,3 раза), в Северо-Западном округе — 13 (увеличение в 4,3 раза), в Приволжском округе — 26 (увеличение в 1,9 раза), в Уральском округе — 15 (увеличение в 2,1 раза), в Дальневосточном округе — восемь (увеличение в четыре раза), в Северо-Кавказском округе — восемь (увеличение в восемь раз.), в Сибирском округе — девять технопарков и Южном округе — три технопарка, что соответственно на два больше и на один меньше, чем в 2015 г. В целом число технопарков в 2018 г. в 2,2 раза больше, чем в 2015 г. С учетом потребности экономики России в формировании потенциала инновационного развития следует отметить низкие темпы роста числа технопарков, особенно в Южном и Сибирском федеральных округах, что в определенной степени обусловлено структурой форм

и экономики знаний. URL: <http://map.cluster.hse.ru> (дата обращения: 16.07.2019).

⁵ Данилов Л.В., Валеева А.Р., Голубкин И.В. Четвертый ежегодный обзор «Технопарки России — 2018». — Москва: АКИТ РФ, 2018. — 52 с. URL: <http://akitrf.ru/upload/ot2018.pdf> (дата обращения: 30.09.2019).

собственности и организационно-правовых форм управляющих компаний. По форме собственности эти компании распределены следующим образом: государственная форма собственности — 53%, частная — 31%, смешанная — 16%. Статистические данные свидетельствуют о широком спектре организационно-правовых форм управляющих компаний: 28% — государственные (муниципальные) предприятия и учреждения, 14% — акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью, автономные учреждения, 6% — некоммерческие организации. В технопарках занято 81 607 тыс. человек, распределенных по 4833 резидентам.

Общий объем выручки промышленных технопарков в 2017 г. — 240,9 млрд руб., из которых 32 млрд руб. приходятся на импортозамещающую продукцию, т.е. 13,3%. Таким образом, на одного резидента приходится 49,3 млн руб. выручки. Затраты на НИОКР в определенной степени характеризуют технологический уровень реализуемой продукции. В расчете на одного резидента они составляют 2,7 млн руб., что равно 5,5% от годовой выручки⁶. Эти данные свидетельствуют о том, что наукоемкость реализуемой продукции соответствует критериям ЕС для высокотехнологичной продукции⁷. Созданы 1065 объектов интеллектуальной собственности. Это означает, что один объект интеллектуальной собственности приходится на четыре резидента. Поэтому можно сделать вывод о низком уровне патентной активности в технопарках.

Средний объем выручки управляющей компании равен 133,2 млн руб., при этом 45,8% этой суммы — от сдачи помещения в аренду резидентам, 27,8% — от предоставления им услуг, 11,8% — государственные субсидии, 14,6% — иное. При этом государственные субсидии управляющим компаниям направлены на субсидирование процентных ставок по кредитам, взятым на финансирование развития инфраструктуры технопарков. Расходы субъектов Российской Федерации на развитие инфраструктуры технопарков компенсируются из федеральных источников финансирования.

⁶ Данилов Л. В., Валеева А. Р., Голубкин И. В. Четвертый ежегодный обзор «Технопарки России — 2018». — Москва: АКИТ РФ, 2018. — 52 с. URL: <http://akitrf.ru/upload/ot2018.pdf> (дата обращения: 30.09.2019).

⁷ OECD. Classification of manufacturing industries into categories based on R&D intensities. 2011. URL: <https://www.oecd.org/sti/ind/48350231.pdf> (дата обращения: 30.09.2019).

Объем инвестиций в инфраструктуру технопарков в 2017 г. составил 17,8 млрд руб., при этом на одного резидента приходилось 3,7 млн руб., или 7,5% от годовой выручки. Для устойчивого развития необходимы инвестиции, равные по крайней мере 25% от объема реализуемой продукции⁸.

В 2018 г. Минпромторгом России совместно с Ассоциацией кластеров и технопарков разработаны требования к резидентам технопарков. Соответствующие критерии распределены по четырем блокам — инновационная активность резидентов, экономическая деятельность резидентов технопарка, эффективность деятельности управляющей компании технопарков, инвестиционная привлекательность и информационная открытость технопарков. В первый блок входят следующие критерии:

- 1) доля затрат на НИОКР в объеме стоимости отгруженной продукции;
- 2) количество объектов интеллектуальной собственности⁹.

Критериями второго блока являются:

- 1) уровень производительности труда;
- 2) объем экспортной продукции на одного сотрудника технопарка;
- 3) объем инвестиций на одного сотрудника;
- 4) темпы роста объема выручки резидента.

В условиях нарастания санкционного давления на экономику России и ухудшения конъюнктуры глобального рынка деятельность технопарков должна способствовать уменьшению зависимости внутреннего рынка России от поставок из-за рубежа высокотехнологичной продукции и технологической зависимости при организации ее производства.

Критериями третьего блока являются:

- 1) уровень занятости арендопригодной площади технопарка;
- 2) объем платных услуг управляющей компании на 1 кв. м площади;
- 3) объем привлеченных прямых инвестиций на 1 кв. м площади технопарка;

⁸ World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. URL: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/preview/on> (дата обращения: 30.09.2019).

⁹ Четвертый ежегодный обзор «Технопарки России — 2018» / Л. В. Данилов, А. Р. Валеева, И. В. Голубкин; Ассоциация кластеров и технопарков России. — Москва: АКИТ РФ, 2018. — 52 с. URL: <http://akitrf.ru/upload/ot2018.pdf> (дата обращения: 30.09.2019).

- 4) финансовая устойчивость технопарка;
- 5) доля введенной площади в эксплуатацию в 2015–2017 гг. в общей площади технопарка;
- 6) отношение объема частных инвестиций к объему государственных субсидий.

Критериями четвертого блока служат:

- 1) наличие благоприятных условий для деятельности резидента;
- 2) информационная открытость технопарков;
- 3) обеспеченность резидента технопарка услугами;
- 4) наличие региональных налоговых льгот для резидента технопарка.

По результатам мониторинга деятельности резидентов они были распределены по четырем группам А, А+, В, С: соответственно наивысший уровень эффективности функционирования технопарков, высокий уровень эффективности функционирования технопарков, умеренно высокий уровень эффективности функционирования технопарков, достаточный уровень эффективности функционирования технопарков.

Всего было отобрано 39 технопарков. В группе А представлены технопарки, величина баллов каждого из них превышает среднюю величину баллов больше, чем на 110% (всего — 13 технопарков); в группе А+ — технопарки, баллы которых превышают среднюю величину 100–109%, всего четыре технопарка; в группе В — технопарки, у которых баллы превышают среднюю величину на 90–99%, всего — 14 технопарков; в группе С — технопарки с баллами, превышающие среднюю величину на 60–89%, всего — восемь технопарков.

Из 13 технопарков группы А в Москве находятся четыре технопарка, по два — в Нижегородской и Но-

восибирской областях, по одному — в Московской, Самарской и Ульяновской областях, а также в Мордовии и Татарстане. Все технопарки, за исключением технопарка Московской области, функционирующего в легкой промышленности, — многоотраслевые.

Анализ уровня соответствия технопарков группы А требованиям из первого и второго блоков критериев показывает, что из 13 технопарков восемь входят в первую десятку по соответствию требованиям блока 2, но при этом по соответствию требованиям блока 1, четыре из них занимают позиции в третьей десятке, а четыре — во второй. Напротив, четыре технопарка из группы А, занимающие позиции в первой шестерке по соответствию требованиям из блока 1, в рейтинге по соответствию требованиям из блока 2 находятся в третьей и четвертой десятках. Таким образом, наблюдается противоречие основному критерию производства высокотехнологичной продукции на основе технологий, разработанных с использованием передовых достижений науки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в работе анализ показал высокую эффективность кластеров и промышленных технопарков как институциональных инструментов обеспечения технологического развития в условиях реализации в нем полного инновационного цикла. Позитивный опыт функционирования кластеров в атомной и авиационной промышленности ведущих промышленных технопарков полезно использовать в национальном проекте «Наука», особенно при реализации в нем федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации».

БЛАГОДАРНОСТЬ

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

ACKNOWLEDGEMENT

The article is based on the research results carried out at the expense of budget funds within the framework of the government research task for Financial University.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Портер Майкл Э. Конкуренция. — Москва: Вильямс, 2000. — 495 с. — ISBN 5–8459–0055–7.
2. Клейнер Г.Б. Промышленные экосистемы: взгляд в будущее // Экономическое возрождение России. — 2018. — Т. 56. — № 2. — С. 53–62. — ISSN 1990–9780.
3. Иванова О.Е. Критический анализ зарубежного опыта создания технопарковых структур // Вестник НГИЭИ. — 2018. — Т. 81. — № 2. — С. 97–110. — ISSN 2227–9407.

4. Сакун А. С. Национальные стратегии развития технопарков // Экономический анализ: теория и практика. — 2014. — Т. 35. — № 4. — С. 57–66. — ISSN 2073–039X.
5. Бунин М. А. История возникновения технопарков в США и Японии // Горный информационно-аналитический бюллетень. — 2013. — № 5. — С. 323–325. — ISSN 0236–1493.
6. Ярошевич Н. Ю., Благодатских В. Г. Исследование отраслевой структуры рынка промышленной продукции: динамический подход // Известия Уральского государственного экономического университета. — 2017. — Т. 74. — № 6. — С. 102–114. — ISSN 2073–1019.
7. Дежина И. Г., Пономарев А. К. Перспективные производственные технологии: новые акценты в развитии промышленности // Форсайт. — 2014. — № 2. — С. 16–29. — ISSN 1995–459X.
8. Киселева Н. Н., Ильяева Ю. М. Концепция формирования территориальных промышленно-инновационных кластеров // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: экономика и управление. — 2017. — Т. 28. — № 1. — С. 17–22. — ISSN 2221–5689.
9. Абдикеев Н. М., Малова Д. В. Динамическое моделирование и сценарный анализ развития инновационных кластеров в регионах // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2012. — Т. 121. — № 31. — С. 12–23. — ISSN 2073–4484.
10. Дежина И. Г., Пономарев А. К., Фролов А. С. Перспективные производственные технологии в России: контуры новой политики // Форсайт. — 2015. — № 1. — С. 20–31. — ISSN 1995–459X.
11. Ферова И. С. Промышленные кластеры и их роль в развитии промышленной политики региона: монография. — Москва: Инфра-М, — 2018. — 247 с. — ISBN 978–5–16–013256–3.
12. Черкасова Е. Т., Ильинская Ю. И. Формирование технопарков как способ активизации инновационного развития экономики РФ // Экономика знаний: теория и практика. — 2017. — № 1. — С. 72–84. — ISSN 2587–6082.

REFERENCES

1. Porter Michael E. Competition. Moscow: Williams Publishing House; 2000. 495 p. (In Russ.).
2. Kleiner G. B. Industrial ecosystems: a look into the future. *Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii = Economic revival of Russia*. 2018;56(2):53–62. (In Russ.).
3. Ivanova O. E. A critical analysis of the foreign experience in creating technopark structures. *Vestnik NGIIE = Bulletin NGIIE*. 2018;81(2):97–110. (In Russ.).
4. Sakun A. S. National development strategies for technology parks. *Ekonomicheskij analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*. 2014;35(4):57–66. (In Russ.).
5. Bunin M. A. The history of the emergence of technology parks in the USA and Japan. *Gornyj informacionno-analiticheskij byulleten' = Mining Informational and Analytical Bulletin*. 2013;(5):323–325. (In Russ.).
6. Yaroshevich N. Yu., Blagodatskikh V. G. Study of the sectoral structure of the industrial product market: a dynamic approach. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Journal of New Economy*. 2017;74(6):102–114. (In Russ.).
7. Dezhina I. G., Ponomarev A. K. Promising production technologies: new emphasis in the development of industry. *Forsajt = Foresight and STI Governance*. 2014;(2):16–29. (In Russ.).
8. Kiseleva N. N., Ilyaeva Yu. M. The concept of the formation of territorial industrial and innovative clusters. *Vektor nauki tol'yatinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: ekonomika i upravlenie = Science Vector of Togliatti State University. Series: Economics and Management*. 2017;28(1):17–22. (In Russ.).
9. Abdikeev N. M., Malova D. V. Dynamic modeling and scenario analysis of the development of innovative clusters in the regions. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*. 2012;121(31):12–23. (In Russ.).
10. Dezhina I. G., Ponomarev A. K., Frolov A. S. Promising production technologies in Russia: the contours of the new policy. *Forsajt = Foresight and STI Governance*. 2015;(1):20–31. (In Russ.).
11. Ferova I. S. Industrial clusters and their role in the development of the industrial policy of the region: monograph. Moscow: Publishing House Infra-M; 2018. 247 p. (In Russ.).
12. Cherkasova E. T., Ilyinskaya Yu. I. The formation of technology parks as a way of enhancing the innovative development of the economy of the Russian Federation. *Ekonomika znaniy: teoriya i praktika = Knowledge Economy: Theory and Practice*. 2017;(1):72–84. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Нияз Мустякимович Абдикеев — доктор технических наук, профессор, директор Института промышленной политики и институционального развития, Финансовый университет, Москва, Россия
NAbdikeev@fa.ru

Юрий Сергеевич Богачев — доктор физико-математических наук, главный научный сотрудник Института промышленной политики и институционального развития, Финансовый университет, Москва, Россия
YUSBogachev@fa.ru

Сузанна Робертиновна Бекулова — младший научный сотрудник Института промышленной политики и институционального развития, Финансовый университет, Москва, Россия
SRBekulova@fa.ru

ABOUT THE AUTHORS

Niyaz M. Abdikeev — Dr. Sci. (Tech.), Professor, Director of the Institute of Industrial Policy and Institutional Development, Financial University, Moscow, Russia
NAbdikeev@fa.ru

Yuriy S. Bogachev — Dr. Sci. (Phys. And Math.), Senior Researcher of the Institute of Industrial Policy and Institutional Development, Financial University, Moscow, Russia
YUSBogachev@fa.ru

Suzanna R. Bekulova — Junior Researcher of the Institute of Industrial Policy and Institutional Development, Financial University, Moscow, Russia
SRBekulova@fa.ru

Заявленный вклад авторов:

Абдикеев Н. М. — разработка концепции исследования, постановка задач и формулировка методов исследования.

Богачев Ю. С. — проведение анализа эффективности функционирования кластеров и промышленных технопарков.

Бекулова С. Р. — классификация, структурирование, сбор данных для проведения исследования, подготовка текста статьи.

Authors' declared contribution:

Niyaz M. Abdikeev — development of the research concept, setting goals and formulation research methods.

Yuriy S. Bogachev — analysis of the functioning efficiency of clusters and industrial technology parks.

Suzanna R. Bekulova — classification, structuring, data collection for research, preparation of the text of the article.

Статья поступила 15.02.2020; принята к публикации 20.04.2020.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received 15.02.2020; accepted for publication 20.04.2020.

The authors read and approved the final version of the manuscript.

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-80-90
УДК 336.76,331.5(045)
JEL D14, G10

Влияние цифровизации на население на российском финансовом рынке

Ю.С. Евлахова

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ),
Ростов-на-Дону, Россия
<http://orcid.org/0000-0002-2561-6165>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – влияние цифровизации труда на российский финансовый рынок. *Цели работы* – на основании анализа долгосрочных трендов участия населения на российском финансовом рынке и тенденций цифровизации труда рассмотреть сценарии изменения роли населения на рынке вкладов и кредитов в цифровой экономике и предложить меры регулирования. *В результате исследования* получены два сценария изменения роли населения на российском финансовом рынке. Первый из них предполагает сохранение занятости российского населения на прежнем уровне с изменением ее структуры, означая сохранение «донорской» роли населения на российском финансовом рынке, что требует лишь принятия корректирующих мер по сохранению сбережений домохозяйств как важного внутреннего источника финансовых ресурсов для российской экономики. Второй сценарий предполагает сокращение уровня занятости населения, приводящего к росту потребностей граждан в социальной поддержке, необходимости массового внедрения программ профессиональной переподготовки и их финансирования; смену сберегательной модели финансового поведения российского населения на рынке финансовых услуг, предусматривающей перераспределение и инвестирование имеющихся в распоряжении населения денежных средств в экономику, т.е. вместо выполнения донорской функции население становится реципиентом финансовых потоков. В этом случае актуализируется задача поиска новых источников финансовых ресурсов для российского финансового сектора и экономики в целом. В статье *сделаны выводы* о том, что влияние цифровизации труда на роль населения на финансовом рынке является неоднозначным и комплексным и проявляется в том, что цифровизация труда осуществляется на фоне других экономических тенденций, включая долгосрочные тренды участия населения на российском финансовом рынке, смену моделей финансового поведения домохозяйств.

Ключевые слова: цифровая экономика; занятость; безработица; автоматизация; роботизация; финансовое поведение; национальные проекты

Для цитирования: Евлахова Ю.С. Влияние цифровизации на население на российском финансовом рынке. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):80-90. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-80-90

The Impact of Digitalization on the Population in the Russian Financial Market

Y.S. Evlakhova

Rostov State University of Economics (RINH),
Rostov-on-Don, Russia
<http://orcid.org/0000-0002-2561-6165>

ABSTRACT

The subject of the research is impact of labor digitalization on the Russian financial market. *The purpose of the work* is to consider scenarios for changing the role of the population in the deposit and credit market in the digital economy and to propose regulatory measures basing on the analysis of long-term trends in population participation in the Russian financial market and trends in labor digitalization. *The study result* is suggesting two scenarios for changing the role of

the population in the Russian financial market. The first of them assumes that employment of the Russian population will remain at the same level with a change in its structure, meaning that the “donor” role of the population in the Russian financial market will be preserved, which only requires taking corrective measures to preserve household savings as an important internal source of financial resources for the Russian economy. The second scenario assumes a reduction in the level of employment, which leads to an increase in the needs of citizens for social support, the need for mass implementation of professional retraining programs and their financing; changing the savings model of financial behavior of the Russian population in the financial services market, which provides for the redistribution and investment of funds available to the population in the economy, i.e., instead of performing the donor function, the population becomes a recipient of financial flows. In this case, the task of finding new sources of financial resources for the Russian financial sector and the economy as a whole is actualized. In the article *it is concluded* that the impact of labor digitalization on the role of the population in the financial market is ambiguous and complex, and is manifested in the fact that labor digitalization occurs against the background of other economic trends, including long-term trends in population participation in the Russian financial market, and changes in household financial behavior patterns.

Keywords: digital economy; employment; unemployment; automation; robotization; financial behavior; national projects

For citation: Evlakhova Y.S. The impact of digitalization on the population in the Russian financial market. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2020;13(3):80-90. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-80-90

ВВЕДЕНИЕ

С началом антироссийских санкций, введенных после Крымской весны 2014 г., актуализировалась необходимость импортозамещения в различных секторах экономики, включая финансы. Продолжение и расширение геополитического давления требуют рассмотрения российских домохозяйств в качестве источников ресурсов для финансового сектора экономики, а также изучения возможностей сохранения или изменения их статуса-кво в условиях нового вызова — цифровизации труда. Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости», а также национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» направлены на обеспечение прорывного социально-экономического развития России и предусматривают принятие мер реагирования на новые вызовы, связанные с цифровой трансформацией экономики в целом и цифровизацией профессиональной деятельности и сферы занятости в частности. Тем не менее рассчитанные до 2024 г. национальные проекты, призванные выступать в роли триггера фундаментальных трансформаций экономики, не обеспечивают решение всего спектра проблем, возникающих в связи с процессами цифровизации труда. Поэтому в настоящее время перед исследователями стоят следующие задачи:

- обосновать позицию российских домохозяйств как доноров ресурсов для российского финансового сектора экономики, несмотря на существенное замедление темпов роста реальных доходов населения за последние 15 лет;

- проанализировать ситуацию, возникшую в экономике в условиях цифровизации и применения искусственного интеллекта, обуславливающих сокращение количества рабочих мест, а также изменение структуры занятости и, следовательно, уровня доходов домохозяйств;

- предложить принять меры, учитывающие последствия влияния цифровизации на состояние домохозяйств на российском финансовом рынке.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ИССЛЕДОВАНИЙ ПОСЛЕДСТВИЙ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Долгосрочные перспективы процесса трансформации труда как источника средств к существованию населения в так называемом мире посттруда (от англ. *post-work*), ключевыми драйверами которого становятся развитие искусственного интеллекта и автоматизация, сдвиги в системе ценностей (от традиционных к постмодернистским), снижение роли работы как отдельного измеримого вида деятельности вследствие ее совмещения с другими аспектами повседневной жизни людей, исследованы в работе Э. Хайнса [1], в которой рассмотрены новые технологические возможности, позволяющие заменять физический труд людей результатами автоматизации и роботизации рабочих процессов и переживать все более частые и продолжительные периоды безработицы посредством выполнения государственной программы гарантированного дохода, концепции «универсального дивиденда», предоставле-

ния всеобщих трудовых гарантий. С финансовой точки зрения эти программы предполагают либо государственное финансирование, либо перераспределение средств между группами населения с разным уровнем доходов с помощью бюджетно-налоговых механизмов.

Средне- и краткосрочные эффекты цифровизации для рынка труда и структуры занятости, их подразделение на деструктивные и трансформационные результаты, а также модель картирования профессий по степени подверженности эффектам цифровизации приведены в статье Ф. Фоссена и А. Зоргнера [2].

Анализ влияния цифровизации на российский рынок труда представлен в исследованиях международных организаций (*McKinsey*¹, *Boston Consulting Group*² и др.), а также в работах российских ученых, включая М. А. Измайлову [3], С. П. Земцова [4], В. С. Осипова [5], Е. Садовую [6] и др. Следует отметить проект «Атлас новых профессий»³, вобравший в себя результаты исследования «Форсайт компетенции 2030», организованного и проведенного Московской школой управления «Сколково» и Агентством стратегических инициатив.

В вышеуказанных работах, касающихся трансформации российского рынка труда в условиях цифровизации, предупреждается о потенциальной угрозе нарастания социально-экономического неравенства и обозначаются риски масштабной технологической безработицы при определенных условиях, но не анализируются их последствия для благосостояния населения и его участия в деятельности российского финансового рынка.

Посредством обобщения результатов исследований можно выделить тенденции, которые потенциально влияют на доходы людей и, следовательно, на их возможности на финансовом рынке:

1) автоматизация труда, включающая автоматизацию трудовых функций и действий работников, имеющих соответствующие профессии, замену человеческого труда роботами и появление/отмирание отдельных профессий в условиях технологиче-

ских перемен. В работе [4] приводятся оценки доли занятых, подверженных автоматизации. Так, для России доля занятых, подверженных автоматизации, составляет от 2 до 50% (в зависимости от методики расчета, количества учитываемых факторов и сделанных допущений). Эту тенденцию можно считать нейтральным фактором влияния на доходы населения, так как преимущества и недостатки технологических изменений сбалансированы;

2) сокращение числа рабочих мест в результате падения спроса на низко- и среднеквалифицированную рабочую силу: к 2030 г. — от 20 до 40% в развитых странах⁴, до двух третей — в развивающихся странах⁵. Появление структурной (технологической) безработицы в результате цифровой трансформации экономики исключать тоже нельзя. В этом случае влияние этого фактора можно считать негативным ввиду того, что безработица обуславливает сокращение доли населения, имеющего сбережения, в том числе в форме банковских депозитов и других инструментов финансового рынка, а также способствует увеличению доли населения, прибегающего к компенсации нехватки денежных средств за счет кредитных ресурсов (как банковских, так и некредитных финансовых организаций);

3) рост средней оплаты труда вследствие обострения конкуренции (в том числе ценовой) в процессе привлечения универсальных высокопрофессиональных специалистов, прежде всего в сферу цифровых технологий. Характер влияния этого роста на финансовый рынок зависит от доли высококвалифицированных специалистов в структуре рабочей силы: чем больше такая доля, тем выше положительное влияние данного фактора.

Исследованию роли населения на российском финансовом рынке посвящены работы многих авторов, в частности М. Н. Конягина [7], М. Ю. Матовникова [8], — в части изучения сберегательной активности населения и рынка вкладов физических лиц; Л. И. Ниворожкиной, Т. В. Тороповой [9], И. Н. Рыковой, Р. С. Губанова [10] — в отношении поведения физических лиц на рынке банковских услуг по ключевым направлениям: кредиты, вклады,

¹ Аптекман А., Калабин В., Клинецов В., Кузнецова Е., Кулагин В., Ясеновец И. Цифровая Россия: новая реальность. 2017. URL: <https://www.mckinsey.com/ru/-/media/McKinsey/Locations>.

² Россияне боятся потери работы из-за искусственного интеллекта // РИА Новости. — 2019. — 13 марта. URL: <https://ria.ru/20190313/1551739327.htm>.

³ Атлас новых профессий. URL: https://skolkovo.ru/public/media/documents/research/sedec/SKOLKOVO_SEDeC_Atlas.pdf.

⁴ Workforce of the Future. The Competing Forces Shaping 2030. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/services/people-organisation/publications/workforce-of-the-future.html>.

⁵ Доклад Всемирного банка «Цифровые дивиденды». URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/224721467988878739/pdf/102724-WDR-WDR2016Overview-RUSSIAN-WebRes-Box-394840B-OUO-9.pdf>.

платежная система; О.Е. Кузиной, Н.А. Крупенского [11], М.Е. Мамонова [12] — в контексте пользования банковскими кредитами и оценки уровня долговой нагрузки. Однако в вышеприведенных исследованиях, как правило, фиксируются современная ситуация и краткосрочная перспектива ее изменения без учета средне- и долгосрочных последствий цифровизации труда.

РОЛЬ НАСЕЛЕНИЯ НА РОССИЙСКОМ ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ: ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Благодаря анализу статистических данных Федеральной службы государственной статистики и Центрального банка России⁶ за 2005–2020 гг. подтверждается тезис о том, что российские домохозяйства выступают в роли доноров ресурсов для российского финансового сектора, несмотря на существенное замедление темпов роста их реальных доходов за последние 15 лет, а также в сравнении с реальным сектором экономики, несмотря на его более широкие финансовые возможности.

На *рис. 1* представлены графики изменения темпов роста реальной среднемесячной заработной платы россиян, объемов вкладов и кредитов физических лиц.

На основании *рис. 1* можно сделать следующие выводы исходя из изменений реальной среднемесячной заработной платы, объемов розничных вкладов и кредитов [13]:

- *сходство* в темпах роста реальной заработной платы и объема вкладов и кредитов физических лиц: рост объемов данных рынков в период 2005–2018 гг., темпы роста не равны, но сопоставимы; зависимость от экономической конъюнктуры, означающая влияние кризисных факторов и на объемы вкладов физических лиц, и на объемы розничных кредитов;

- *отличия* в темпах роста реальной заработной платы и объема вкладов и кредитов физических лиц: объем рынка вкладов физических лиц превышает в течение всего анализируемого периода объемы розничного кредитования, что позволяет заключить, что население на финансовом рынке выступает донором финансовых ресурсов. К этому же выводу, но при изучении на более коротком времен-

ном интервале, приходят другие исследователи (например, [11]). При этом на рынке вкладов и кредитов представлены группы населения, относящиеся к разным категориям по уровню благосостояния [8].

Сопоставление темпов роста реальной среднемесячной заработной платы и объемов розничных вкладов и кредитов в России позволяет выделить три периода изменений.

Первый период 2005–2008 гг. (предкризисный) характеризуется самыми высокими темпами роста реальной заработной платы и предоставления розничных кредитов в сравнении с последующими 2009–2019 гг.; в течение этого периода лидерство по темпам роста принадлежало розничным кредитам, затем — вкладам физических лиц; и, наконец, реальная заработная плата росла наименьшими темпами в сравнении с первыми двумя показателями.

Второй период 2009–2014 гг. (межкризисный) отличается небольшим снижением темпов роста вкладов физических лиц, падением темпов роста реальной заработной платы и розничных кредитов в 2009 г. с последующим активным восстановлением темпов роста розничных кредитов и относительно слабым восстановлением темпов увеличения реальной заработной платы.

В третьем периоде 2015–2019 гг. (посткризисном) наблюдаются такие же изменения, как и после кризиса 2008 г., однако восстановление темпов роста показателей носит более слабый характер.

Коэффициент корреляции между показателями «темпы прироста реальной среднемесячной заработной платы» и «темпы прироста объема розничных вкладов» равен 0,4, что свидетельствует о слабой положительной связи, имеющей логическое объяснение: повышение реальной заработной платы позволяет населению больше сберегать и тем самым способствует повышению темпов роста вкладов физических лиц. Коэффициент корреляции между показателями «темпы прироста реальной среднемесячной заработной платы» и «темпы прироста объема розничных кредитов» оказался статистически незначимым, свидетельствуя либо об отсутствии связи между этими показателями, либо об ее нелинейном характере.

На *рис. 2* обобщены графики, отражающие динамику роста объемов вкладов физических и депозитов юридических лиц, а также объемов банковских кредитов, предоставляемых соответственно физическим лицам и нефинансовому сектору экономики.

⁶ Обзоры банковского сектора РФ за 2005–2019 гг. URL: www.cbr.ru.

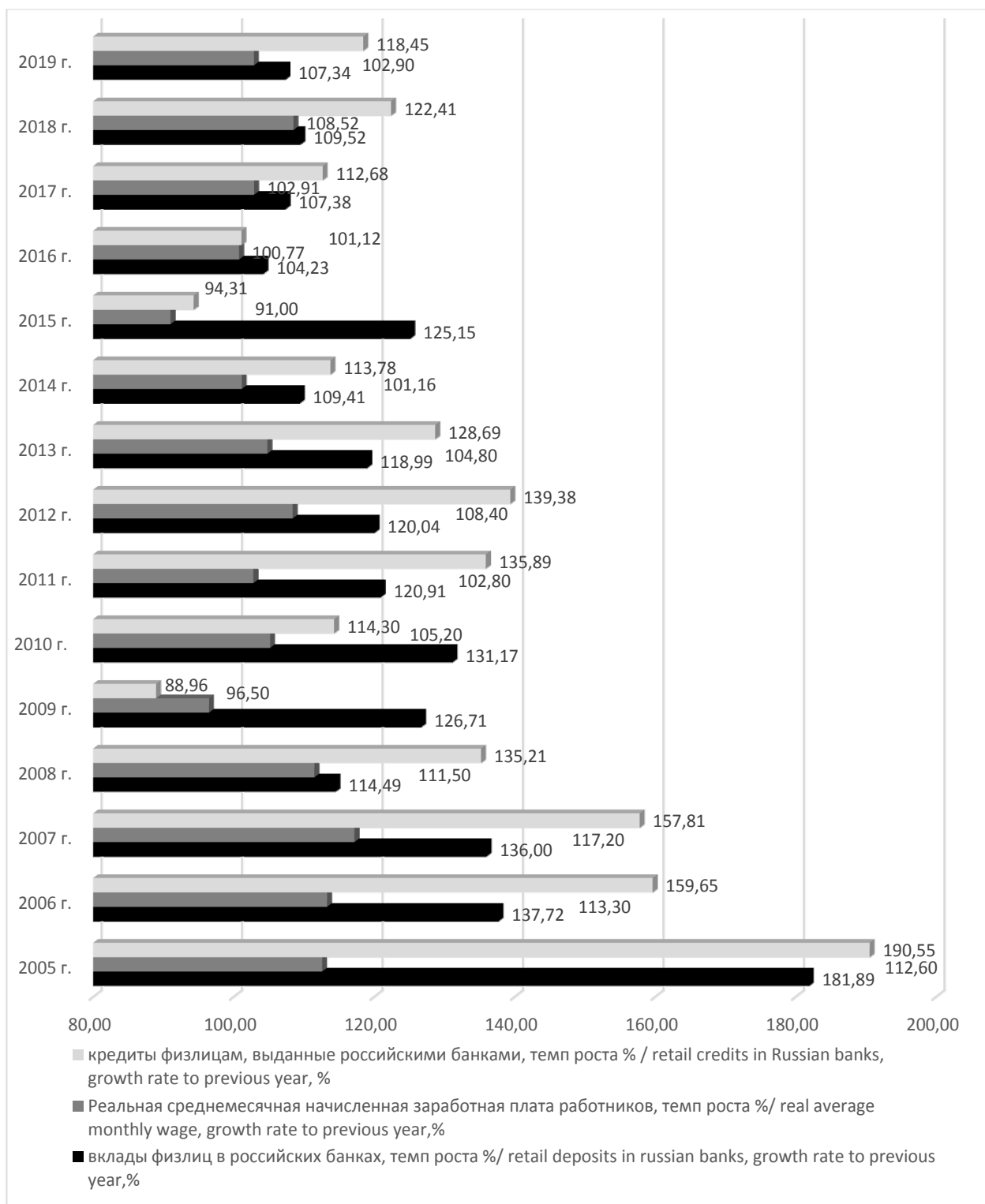


Рис. 1 / Fig. 1. Изменения реальной среднемесячной заработной платы, объемов розничных вкладов и кредитов в Российской Федерации, 2005–2019 гг., темп роста к предыдущему году, % / The changes of real average monthly wage, retail deposit and retail credit in Russia, 2005–2019 years, growth rate to previous year, %

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

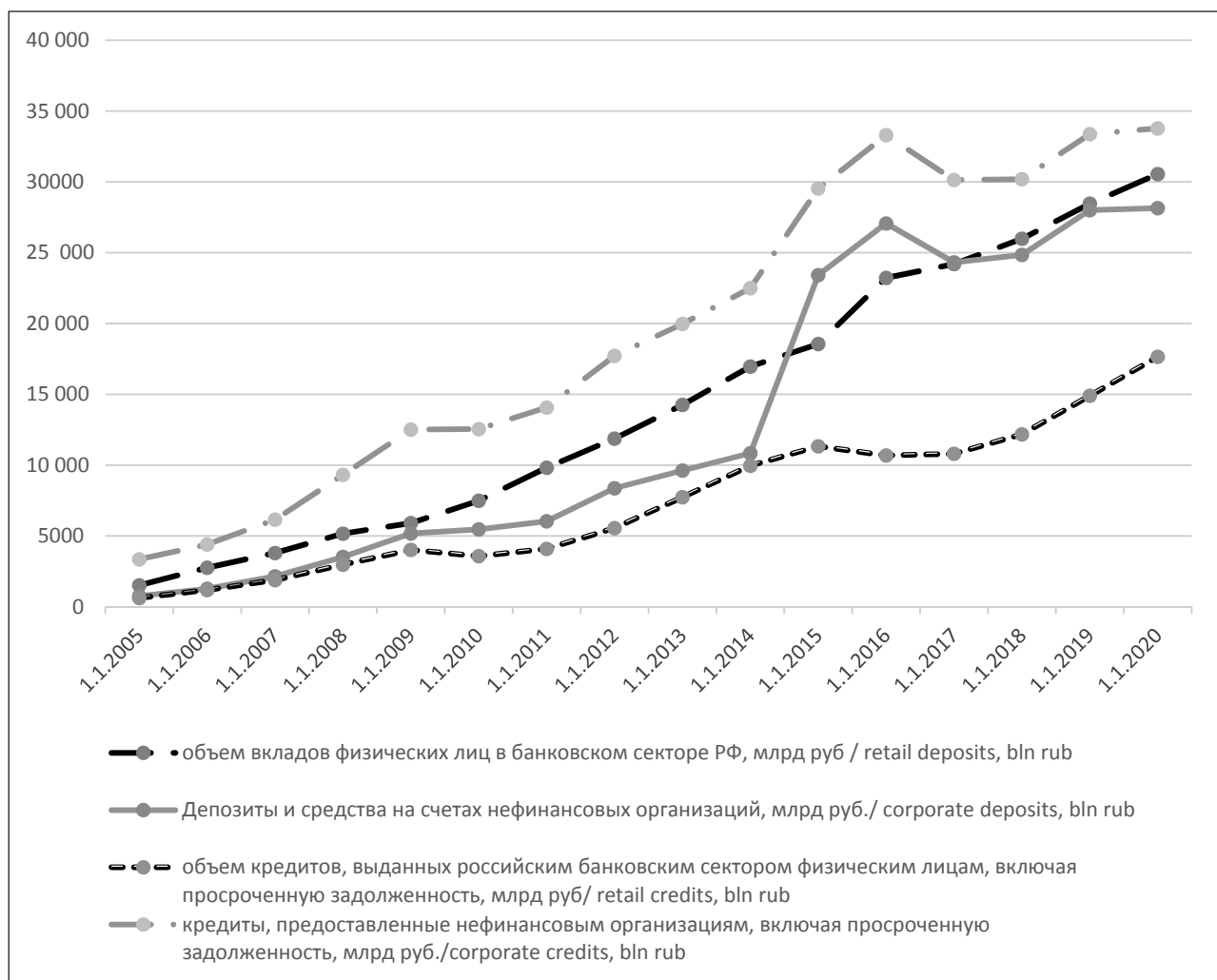


Рис. 2 / Fig. 2. Динамика объемов вкладов физических лиц, депозитов нефинансовых организаций, розничных кредитов и кредитов юридическим лицам, 2005–2019 гг. / The dynamics of retail and corporate deposit and credit, 2005–2019 years

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

Из анализа данных рис. 2 следует, что в течение 2005–2019 гг. наибольший объем имеет рынок кредитов нефинансовым организациям, а не депозитов юридических лиц, что позволяет делать вывод о роли реального сектора экономики как реципиента на российском финансовом рынке. На розничных рынках ситуация противоположна — объемы вкладов физических лиц превышают объемы розничного кредитования. Отметим, что в 2014 г. произошли существенные изменения, не повлиявшие на приведенную выше тенденцию. Объемы депозитов юридических лиц резко выросли (в 2,16 раза по состоянию на 1 января 2015 г. в сравнении с тем же периодом 2014 г.), и с этого времени их динамика синхронизировалась с динамикой кредитования

нефинансовых организаций; также с этого момента (с 1 января 2015 г.) можно наблюдать расхождение графиков объемов вкладов и кредитов физических лиц. Кроме того, данные рис. 2 показывают, что с 1 января 2017 г. до настоящего времени объемы депозитов юридических лиц и вкладов физических лиц практически сравнялись в объемах.

На рис. 3 и 4 представлены графики, отражающие значимость вкладов и кредитов физических и юридических лиц для российского банковского сектора.

Из анализа данных на рис. 3 следует, что вклады физических лиц формировали в период 2005–2019 гг. от 21 до 31% банковских пассивов, что свидетельствует о значимости данного

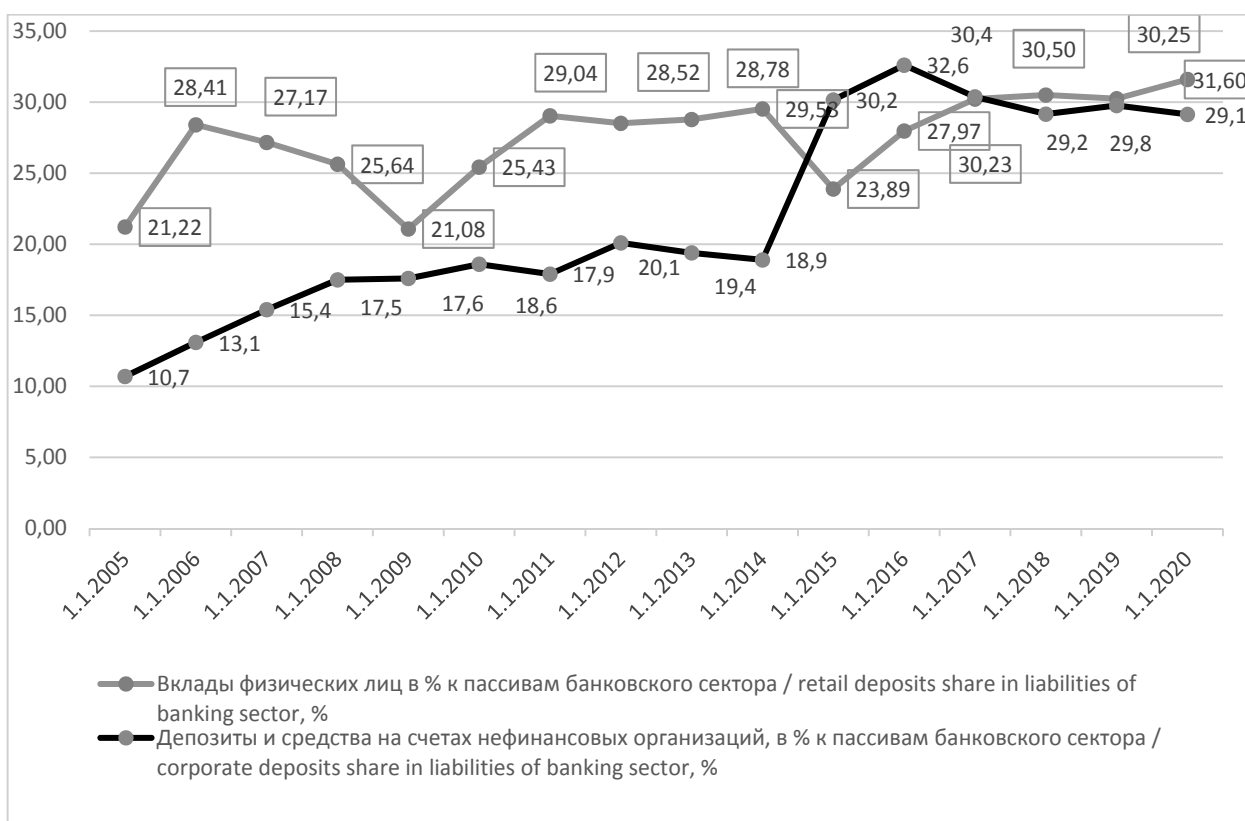


Рис. 3 / Fig. 3. Изменение долей розничных вкладов и депозитов юридических лиц в пассивах банковского сектора Российской Федерации, 2005–2019 гг. / The changes of retail and corporate deposit shares in liabilities of the Russian banking sector, 2005–2019 years

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

источника банковских ресурсов, несмотря на его недостатки — высокую стоимость и неустойчивость. С депозитами юридических лиц сложилась иная ситуация. До 2014 г. на них приходилось от 10 до 18% банковских пассивов, что меньше доли вкладов физических лиц. При этом депозиты юридических лиц оказались более надежными источниками финансирования, поддержав пассивы банковского сектора в кризисном 2008 г., когда доля вкладов физических лиц просела до 21,08%. Затем в рамках уже обозначенных по итогам анализа рис. 2 изменений доля депозитов юридических лиц в пассивах банковского сектора выросла с 18,9% по состоянию на 1 января 2014 г. до 30,2% годом позже и сохраняется примерно на этом уровне до настоящего времени.

В целом за весь анализируемый период доля депозитных ресурсов в пассивах банковского сектора увеличилась с 31,92% по состоянию на 1 января 2005 г. до 60,7% по состоянию на 1 января 2020 г. Таким образом, до 2014 г. лидирующая роль

принадлежала вкладам физических лиц, а с 2014 г. и до настоящего времени вклады физических лиц и депозиты юридических лиц имеют практически равное фондообразующее значение для банковского сектора. Однако для разных групп банков — контролируемых государством, с участием иностранного капитала, крупных частных, региональных малых и средних банков — роль вкладов физических лиц и депозитов юридических лиц в пассивах может различаться, как это показано в работе Н. И. Валенцовой, М. А. Помориной [14].

Данные рис. 4 свидетельствуют о снижении доли кредитов нефинансовым организациям в активах банковского сектора: за 2005–2019 гг. доля снизилась с 47,1 до 35%, т.е. на 12,1%. Тем не менее кредитование юридическим лицам остается значимым направлением использования банковских ресурсов. Несмотря на рост доли розничного кредитования в активах банковского сектора (с 7,6 до 18,3%, т.е. увеличение в 2,4 раза за 2005–2019 гг.), в использо-

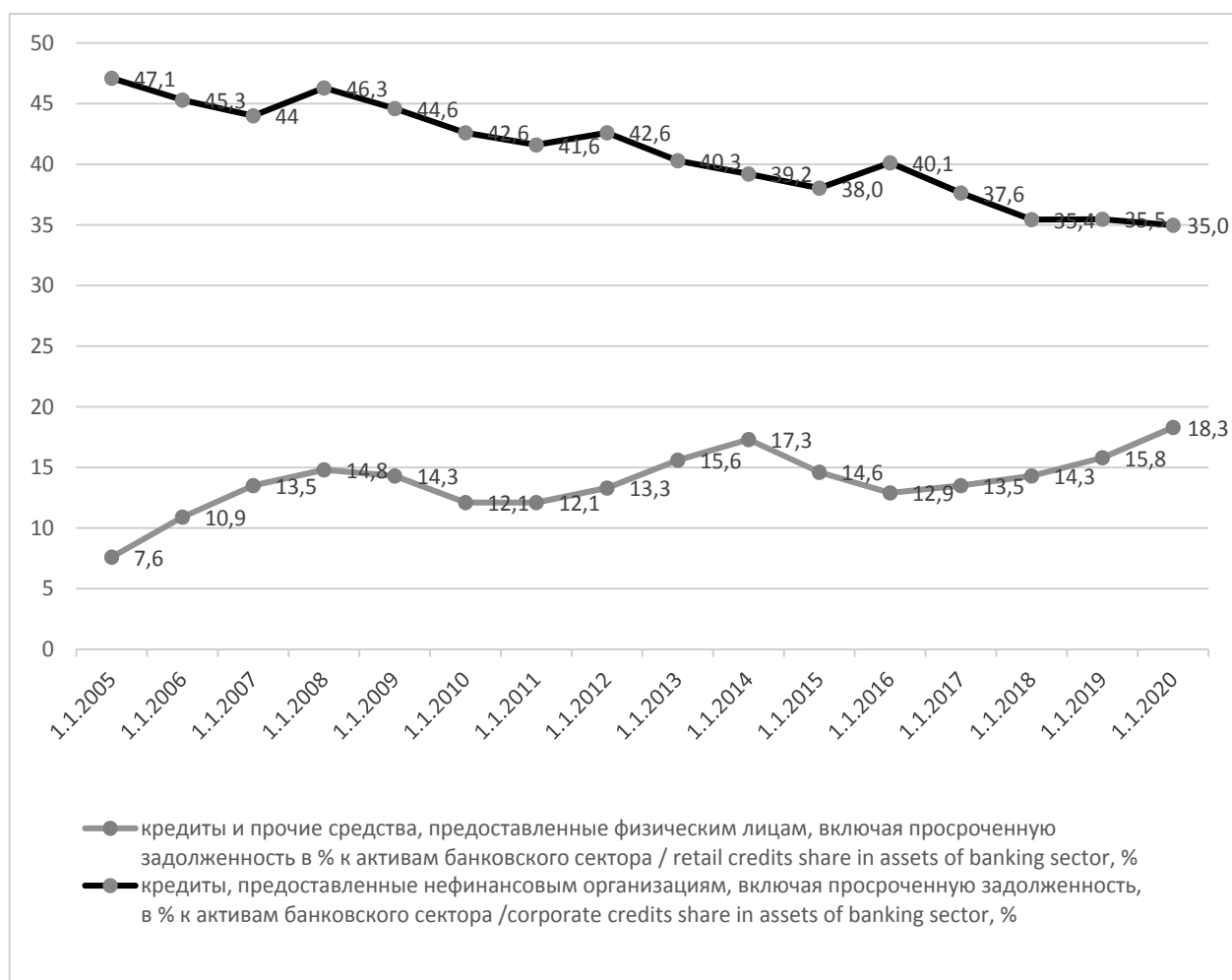


Рис. 4 / Fig. 4. Изменение долей кредитов физических и юридических лиц в активах банковского сектора Российской Федерации, 2005–2019 гг. / The changes of retail and corporate credit shares in Russian banking sector assets, 2005–2019 years

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

вании финансовых ресурсов кредиты физическим лицам не играют существенной роли для банковского сектора Российской Федерации (разумеется, это утверждение неприменимо к отдельным банкам, специализирующимся на розничной деятельности). Наложение этих тенденций друг на друга может привести к изменению ситуации с направлениями использования банковских ресурсов: так, если на 1 января 2005 г. соотношение долей корпоративных и розничных кредитов в активах банковского сектора составляло 6:1 в пользу нефинансовых организаций, то к 1 января 2020 г. это соотношение равнялось 1,9:1.

Таким образом, в части участия населения на российском финансовом рынке за прошедшие 15 лет выделяются следующие тренды:

- замедление темпов роста реальной заработной платы, объема вкладов и кредитов физических лиц с 2005 до 2019 г.;
- население остается донором, а реальный сектор экономики — реципиентом ресурсов на российском финансовом рынке;
- вклады физических лиц играли основную фондообразующую роль в пассивах банковского сектора до 2014 г., с 2014 г. и до настоящего времени наблюдается относительный паритет между вкладами физических лиц и депозитами юридических лиц как источниками средств для банковского сектора Российской Федерации;
- в банковских ресурсах доля кредитов физических лиц остается небольшой, уступая кредитованию нефинансовых организаций; однако

наблюдаемые тенденции изменения структуры активов российского банковского сектора свидетельствуют о вероятности перелома ситуации в будущем.

ИЗМЕНЕНИЕ РОЛИ НАСЕЛЕНИЯ НА РОССИЙСКОМ ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ ПОД ВЛИЯНИЕМ ЦИФРОВИЗАЦИИ ТРУДА: СЦЕНАРИИ

При обобщении тенденций цифровизации труда, а также долгосрочных трендов участия населения на российском финансовом рынке можно выделить два сценария развития ситуации.

Первый сценарий предполагает сохранение занятости российского населения на прежнем уровне (либо незначительные колебания уровня занятости) с изменением ее структуры. Это означает сохранение «донорской» роли населения на российском финансовом рынке, и, следовательно, требуется лишь принятие корректирующих мер по сохранению сбережений домохозяйств как важного внутреннего источника финансовых ресурсов для российской экономики.

В пользу реализации данного сценария можно привести нижеследующие аргументы.

Автоматизация труда — процесс неизбежный, но ресурсоемкий. В этой связи логично предположить постепенный, а не одномоментный переход к роботизации и изменению ландшафта профессий. Появление технологической безработицы представляется весьма вероятным, но в силу высокой ресурсоемкости автоматизации в российской экономике сохранится сосуществование разных технологических укладов (на это также указано в работе С.П. Земцова [4]), что позволит смягчить риски технологической безработицы.

Второй сценарий предполагает сокращение уровня занятости и вследствие этого рост потребности в социальной поддержке населения, необходимость массового внедрения программ профессиональной переподготовки и их финансирования. В этом случае часть населения может быть исключена из экономической активности. Однако возникает вопрос: приведет ли такое развитие событий к изменению участия населения в российском финансовом рынке? Как показано в исследовании М. Ю. Матовникова [8], группа людей, имеющих существенные средства на банковских депозитах, и группа людей, активных на кредитном рынке, — это разные категории

физических лиц с разным уровнем доходов. Прогнозируемое повышение спроса на высококвалифицированную рабочую силу может увеличить численность людей, имеющих сбережения. Например, в настоящее время доля высококвалифицированных IT-специалистов в России составляет 0,3% от занятого населения, или 380 тыс. человек [15]. Согласно национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации» количество выпускников в сфере IT-технологий к 2020 г. составит свыше 150 тыс. человек, а к 2025 — свыше 500 тыс. человек. Иными словами, резервы роста высококвалифицированных специалистов с высоким уровнем оплаты существуют, но они невелики. В то же время предполагаемое сокращение спроса на низко- и среднеквалифицированную рабочую силу приведет к увеличению активности граждан на кредитном рынке. Учитывая происходящую в последние десятилетия смену моделей финансового поведения российского населения [9] в совокупности с иными факторами, это станет триггером изменения роли населения на финансовом рынке: вместо выполнения роли донора население станет реципиентом финансовых потоков. В этом случае актуализируется задача поиска новых источников финансовых ресурсов для российского финансового сектора и экономики в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование влияния цифровизации труда на роль населения на финансовом рынке показало неоднозначность и комплексность такого влияния. С одной стороны, тенденции цифровизации труда (такие как автоматизация, сокращение низко- и среднеквалифицированной рабочей силы, рост средней оплаты труда) могут оказывать положительное, негативное, нейтральное воздействие на поведение населения на финансовом рынке. С другой стороны, комплексность влияния цифровизации труда проявляется в том, что она протекает на фоне других экономических тенденций, включая определенные нами долгосрочные тренды участия населения в российском финансовом рынке, смену моделей финансового поведения домохозяйств, макроэкономические условия финансового сектора и экономики России.

Исходя из предложенных сценариев изменения роли населения на российском финансовом рынке

под влиянием цифровизации труда должны приниматься меры, предусматривающие:

- повышение привлекательности долгосрочных вкладов для физических лиц и параллельную с этим трансформацию стандартов кредитования физических лиц, учитывающих непостоянство источников доходов, частичную и неполную занятость;
- проработку мероприятий по минимизации технологической безработицы, включая разработку компенсационных механизмов, поиск оптимальных программ базового дохода;

- поддержку целей Национальной технологической инициативы — долгосрочной комплексной программы по созданию условий для обеспечения лидерства российских компаний на новых высокотехнологичных рынках, которые будут определять структуру мировой экономики в ближайшие 15–20 лет, в том числе создание рабочих мест в новых (в настоящее время не существующих) отраслях экономики, имеющих потенциал лидерства на глобальном рынке, что даст преимущества и на международном рынке труда.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Hines A. Getting ready for a post-work future. *Foresight and STI Governance*. 2019;13(1):9–30. DOI: 10.17323/2500–2597.2019.1.19.30
2. Fossen F., Sorgner A. Mapping the future of occupations: transformative and destructive effects of new digital technologies on jobs. *Foresight and STI Governance*. 2019;13(2):10–18. DOI: 10.17323/2500–2597.2019.2.10.18
3. Измайлова М.А. Влияние глобальных трендов на трансформацию мирового рынка труда: вызов для России // Вопросы региональной экономики. — 2019. — Т. 39. — № 2. — С. 23–28. — ISSN 2078–4023.
4. Земцов С.П. Роботы и потенциальная технологическая безработица в регионах России: опыт изучения и предварительные оценки // Вопросы экономики. — 2017. — № 7. — С. 142–157. — ISSN 0042–8736.
5. Осипов В.С. Проблема занятости в цифровой экономике // CITISE. — 2019. — № 1. — С. 35. — ISSN 2409–7616.
6. Садовая Е. Цифровая экономика и новая парадигма рынка труда // Мировая экономика и международные отношения. — 2018. — Т. 62. — № 12. — С. 35–45. — ISSN 0131–2227. — DOI: 10.20542/0131–2227–2018–62–12–35–45
7. Koniagina M.N. Dynamics of bank deposits in 2014–2015 under conditions of fluctuations in the Russian ruble exchange rate: analysis and interpretation // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. — 2017. — Т. 33. — № 4. — С. 593–601. — ISSN 1026–356X.
8. Матовников М.Ю. Сберегательная активность населения России // Деньги и кредит. — 2015. — № 9. — С. 34–39. — ISSN 0130–3090.
9. Ниворожкина Л.И., Торопова Т.В. Сколько сберегают российские домохозяйства: статистическое тестирование гипотезы абсолютного дохода Дж. Кейнса // Финансовые исследования. — 2015. — Т. 47. — № 2. — С. 30–35. — ISSN 1991–0525.
10. Рыкова И.Н., Губанов Р.С. Анализ финансового поведения граждан на рынке банковских услуг: кредиты, вклады, платежная система // Банковское дело. — 2017. — № 11. — С. 50–54. — ISSN 2071–4904.
11. Кузина О.Е., Крупенский Н.А. Перекредитованность россиян: миф или реальность // Вопросы экономики. — 2018. — № 11. — С. 85–104. — ISSN 0042–8736.
12. Мамонов М.Е. Рынок кредитов населению: идентификация спроса и предложения в рамках VECM-анализа // Экономический журнал ВШЭ. — 2017. — Т. 21. — № 2. — С. 251–282. — ISSN 1813–8691.
13. Евлахова Ю.С. Долгосрочные тренды движения денежных потоков между банковским сектором и населением РФ / Денежная система России: история, современность и перспективы развития: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции. Под научной ред. Н.В. Фадейкиной. — Новосибирск: САФБД, 2019. — 187 с.
14. Валенцева Н.И., Поморина М.А. Модернизация бизнес-моделей деятельности отдельных групп российских коммерческих банков // Вестник Финансового университета. — 2016. — № 6. — С. 108–119. — ISSN 2221–1632.
15. Тугускина Т.Н. Рынок труда при переходе к цифровой экономике: региональный аспект // Вестник Тверского государственного университета. Серия Экономика и управление. — 2019. — № 1. — С. 158–65. — ISSN 2219–1453.

REFERENCES

1. Hines A. Getting ready for a post-work future. *Foresight and STI Governance*. 2019;13(1):19–30. DOI: 10.17323/2500–2597.2019.1.19.30
2. Fossen F., Sorgner A. Mapping the future of occupations: transformative and destructive effects of new digital technologies on jobs. *Foresight and STI Governance*. 2019;13(2):10–18. DOI: 10.17323/2500–2597.2019.2.10.18
3. Izmailova M.A. The impact of global trends on the transformation of the world labour market: a challenge for Russia. *Problemy regional'noi ekonomiki = Problems of regional economy*. 2019;(2):23–28. (In Russ.).
4. Zemtsov S.P. Robots and potential technological unemployment in the Russian regions: Review and preliminary results. *Voprosy ekonomiki = Voprosy Ekonomiki*. 2017;(7):142–157. (In Russ.).
5. Osipov V.S. Gap of the employment in the digital economy. *CITISE*. 2019;(1):35. (In Russ.).
6. Sadovaya E. Digital economy and new paradigm of the labor market. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya = World Economy and International Relations*. 2018;62(12):35–45. (In Russ.). DOI: 10.20542/0131–2227–2018–62–12–35–45
7. Koniagina M.N. Dynamics of bank deposits in 2014–2015 under conditions of fluctuations in the Russian ruble exchange rate: analysis and interpretation. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ekonomika = St Petersburg University Journal of Economic Studies*. 2017;33(4):593–601.
8. Matovnikov M. Yu. Savings activity of the population of Russia. *Den'gi i kredit = Money and finance*. 2015;(9):34–39. (In Russ.).
9. Nivorozhkina L.I., Toropova T.V. How much to save Russian households: statistical testing of the hypothesis of absolute income J. Keynes. *Finansovye issledovaniya = Financial research*. 2015;(2):30–35. (In Russ.).
10. Rykova I.N., Gubanov R.S. Analysis of financial behavior of citizens in the banking services market: loans, deposits, payment system. *Bankovskoe delo=Banking*. 2017;(11):50–54. (In Russ.).
11. Kuzina O.E., Krupenskii N.A. Re-credit of Russians: myth or reality. *Voprosy ekonomiki = Voprosy Ekonomiki*. 2018;(11):85–104. (In Russ.).
12. Mamonov M.E. Market for retail loans in Russia: the identification of demand and supply through the VECM-approach. *Ekonomicheskii zhurnal VShE = HSE Economic Journal*. 2017;21(2):251–282. (In Russ.).
13. Evlakhova Yu.S. Long-term cash flow trends between the banking sector and the Russian population. In: N.V. Fadeikina ed. *Russia 's Monetary System: History, Modernity and Development Prospects: Proceedings of the International conference, 2019, 31 October – 1 November 2019*. Novosibirsk: SAFBD; 2019:86–91. (In Russ.).
14. Valentseva N.I., Pomorina M.A. Modernization of the business models of the activities of certain groups of Russian commercial banks. *Vestnik finansovogo universiteta*. 2016;(6):108–119. (In Russ.).
15. Tuguskina T.N. Labour market in transition to a digital economy: a regional aspect. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Ekonomika i upravlenie*. 2019;(1):158–165. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Юлия Сергеевна Евлахова — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры финансового мониторинга и финансовых рынков, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), Ростов-на-Дону, Россия
evlakhova@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR

Yulia S. Evlakhova — Dr. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Professor of the Department of Financial Monitoring and Financial Markets, Rostov State University of Economics (RINH), Rostov-on-Don, Russia
evlakhova@yandex.ru

Статья поступила 15.02.2020; принята к публикации 28.04.2020.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article was received 15.02.2020; accepted for publication 28.04.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-91-101
УДК 338.43(045)
JEL Q57, O53, P25

Цифровизация как фактор трансформации управления региональными экономическими системами

М.С. Оборин

Пермский институт (филиал) Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова;
Пермский государственный аграрно-технологический университет им. ак. Д.Н. Прянишникова
Пермь, Россия
<http://orcid.org/0000-0002-4281-8615>

АННОТАЦИЯ

Влияние научно-технического прогресса становится определяющим в развитии сложных социально-экономических систем. Ввиду того, что экономика региона является сложной многоэлементной формой организации национального хозяйства на определенной локальной территории, динамизм изменений внешней среды и обмен информацией приобретают большое значение при принятии рациональных и научно обоснованных решений тактического и стратегического уровня. Финансово-экономические инструменты определяют возможности экономических агентов по внедрению цифровых технологий в определенные виды деятельности. Преимущество получают высокодоходные отрасли экономики, в которых свободная ликвидность может быть направлена на системное перевооружение производства. *Предмет исследования* – цифровые технологии, применяемые в управлении экономикой региона на различных уровнях. *Цели работы* – выявить эффекты трансформации управления региональными экономическими системами в условиях цифровой экономики, определить основные направления влияния на хозяйственные процессы в субъектах Российской Федерации, охарактеризовать эффективные инструменты внедрения цифровых решений в экономическую систему региона. *Методы исследования* – формально-логические, моделирование, моделирование социально-экономических процессов. *Сделаны выводы* о том, что трансформация управленческих систем, осуществляемая во всех базовых отраслях материального производства и сектора услуг, взаимосвязана с управлением на уровне региона. Поэтому необходимо формирование эффективных взаимосвязей между уровнями системы управления региональной экономикой, которые обеспечат сопоставимые темпы роста и системность инновационного процесса. Целесообразно рассматривать трансформацию управления на уровнях «предприятие – отрасль – регион», поскольку прослеживается прямая зависимость между финансово-экономическими результатами и темпами технологического перевооружения отраслей как основных интегральных характеристик качества реализуемых управленческих решений. Эффективными финансово-экономическими инструментами внедрения цифровых технологий в экономику региона являются программно-целевой подход, направленный на достижение системы показателей инновационного развития отраслей, инвестиционные проекты на основе многостороннего участия в целях диссипации рисков, которые могут реализовываться в рамках кластерных и сетевых объединений.

Ключевые слова: региональная экономическая система; система управления; финансово-экономические инструменты; трансформация управления; цифровизация; технологии

Для цитирования: Оборин М.С. Цифровизация как фактор трансформации управления региональными экономическими системами. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):91-101. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-91-101

ORIGINAL PAPER

Digitalization as a Factor of Management Transformation for Regional Economic Systems

M.S. Oborin

Perm Institute (branch) of Plekhanov Russian University of Economics;
Perm State Agrarian and Technological University
named after Academician D.N. Pryanishnikov
Perm, Russia
<http://orcid.org/0000-0002-4281-8615>

ABSTRACT

The influence of scientific and technological progress becomes decisive in the development of complex socio-economic systems. Due to the fact that the regional economy is a complex multi-element form of organization of the national economy on a certain local territory, the dynamism of changes in the external environment and the exchange of information are of great importance in making rational and scientifically based decisions at the tactical and strategic level. Financial and economic instruments determine the ability of economic agents to implement digital technologies in certain types of activities. The advantage is given to high-yield sectors of the economy, in which free liquidity can be directed to the systematic re-equipment of production. *The subject of the research* is digital technologies used in managing the region's economy at various levels. *The purpose of the work* is to identify the effects of transformation of management of regional economic systems in the digital economy, to determine the main directions of influence on economic processes in the subjects of the Russian Federation, to characterize effective tools for implementing digital solutions in the economic system of the region. The research methods are formal and logical, modeling, modeling of socio-economic processes. *It is concluded* that transformation of management systems carried out in all basic sectors of material production and the service sector is interrelated with regional management. Therefore, it is necessary to form effective relationships between the levels of the regional economy management system, which will ensure comparable growth rates and consistency of the innovation process. It is advisable to consider the transformation of management at the levels of "enterprise – industry – region", since there is a direct relationship between financial and economic results and the pace of technological re-equipment of industries as the main integral characteristics of the quality of implemented management decisions. Effective financial and economic tools for implementing digital technologies in the region's economy are a program-oriented approach aimed at achieving a system of indicators of innovative development of industries, investment projects based on multilateral participation in order to dissipate risks that can be implemented within the framework of cluster and network associations.

Keywords: regional economic system; management system; financial and economic instruments; management transformation; digitalization; technologies

For citation: Oborin M.S. Digitalization as a factor of management transformation for regional economic systems. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2020;13(3):91-101. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-91-101

ВВЕДЕНИЕ

Развитие региональных экономических систем зависит от уровня производительных сил и состояния экономической безопасности и характеризуется возможностью обеспечивать воспроизводственный процесс без дотационной поддержки федерального центра. Цифровые технологии оказывают ключевое влияние на интенсификацию производства и сферы услуг, но в то же время требуют значительных финансовых вложений и несут риски, которые могут возникать вследствие существенной трансформации производственного цикла, изменения в нем роли отдельных элементов ресурсного потенциала (материальных

ресурсов, персонала, существующих технологий и т.д.). В связи с этим эффективность изменений зависит от применяемых финансово-экономических инструментов внедрения цифровых решений в региональную экономическую систему.

Региональная экономическая система представляет собой относительно обособленную территориально-производственную структуру, характеризующуюся:

- относительно законченным циклом воспроизводства;
- сформированной отраслевой структурой;
- узкой специализацией, сформированной на основе экономического потенциала, которого

недостаточно для удовлетворения потребностей населения в услугах и товарах;

- уровнем социально-экономического развития, определяющим место в системе национальной экономики;
- инструментальной платформой реализации стратегии и инноваций.

Недостаточность ресурсного обеспечения и системного производства региональных экономических систем обуславливает необходимость развития механизмов, направленных на компенсацию имеющихся воспроизводственных разрывов. В первую очередь это финансово-экономические инструменты, приводящие в действие межрегиональные и межотраслевые связи, способствующие включению в процесс нескольких территорий.

Внутренние процессы связаны с цикличностью отраслей экономики, которые в целом соответствуют макроэкономической динамике.

В научной литературе проблемам развития региональных экономических систем посвящено значительное количество работ, что подчеркивает актуальность настоящего исследования.

Первая группа научных трудов рассматривает особенности, факторы и направления развития региональных экономических систем. В частности, заслуживает внимания концепция регионального роста, основанная на сочетании классических положений теории экономического развития и процессов регионального воспроизводства, где основным движущим механизмом выступает межфирменная кооперация. Можно отнести данную концепцию к сетевому подходу, поскольку он направлен на анализ существующих цепочек создания добавленной стоимости на основе достижения экономических и рыночных преимуществ участниками цепи.

Вторая группа работ посвящена формированию направлений эффективного использования цифровых технологий в развитии экономики региона, повышении прибыльности и конкурентоспособности продукции, качественном улучшении процессов обслуживания. В научных трудах предложены направления экономического роста на основе цифровизации производственных, управленческих и сервисных процессов.

В третьей группе исследований анализируется влияние цифровых технологий на системы управления различных уровней (предприятие, отрасль, регион) и обосновывается возникновение положительного экономического эффекта от внедрения

программных цифровых решений в производственный цикл.

На основании вышеприведенного можно сделать выводы об особенностях развития систем управления региональной экономикой в цифровой среде:

- объединяются разноплановые данные о состоянии финансово-производственной сферы в единой цифровой информационной среде, позволяющей принимать обоснованные стратегические и тактические решения на уровне регионального правительства, министерств и ведомств;
- внедрение цифровых технологий оказания информационных и социальных услуг населению существенно повышает прозрачность рыночных и социальных процессов, способствует повышению качества жизни и устранению административных барьеров и ограничений в различных сферах жизнедеятельности;
- повышаются темпы интенсификации производства и управления на различных уровнях, способствуя интеллектуализации труда, улучшению навыков и компетенций.

ФАКТОРНАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

В условиях возрастающего влияния научно-технического прогресса на динамику производственных процессов и интенсивность развития экономических агентов и отраслей целесообразно рассмотреть цифровизацию в качестве трансформационного фактора, влияющего на управление.

Цифровизация выбрана в качестве определяющего фактора трансформации управления региональными экономическими системами вследствие ряда ее преимуществ:

- 1) применяется принципиально новый подход к организации и управлению производственным циклом, где человеку отводится роль второстепенного участника, контролирующего соблюдение технологических параметров системы;
- 2) информационно-аналитическая база данных о состоянии финансово-экономических процессов организации производства и полученных результатах оперативно реагирует на изменения в виде сценарных альтернатив развития ситуации;
- 3) концептуальные изменения в социальных процессах и оказании базовых услуг становятся персонализированными, их качество улучшается благодаря технологиям реального времени, вы-

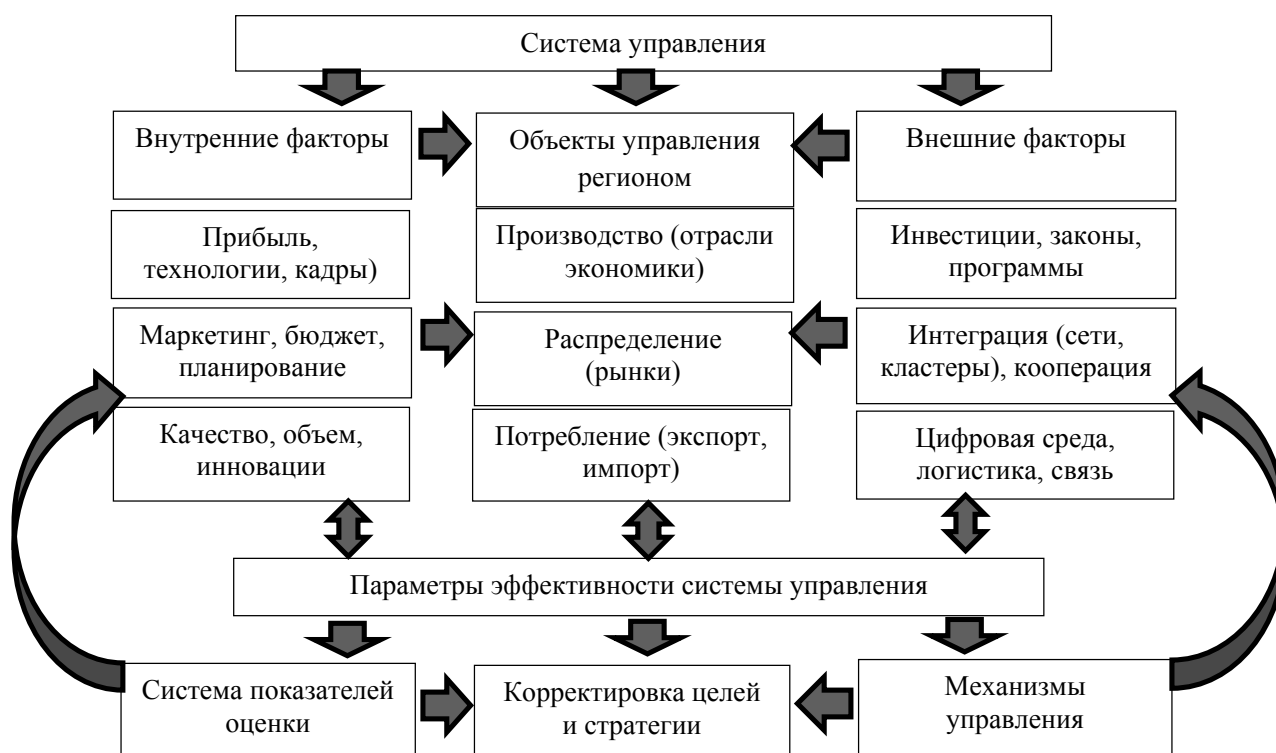


Рис. 1 / Fig. 1. Факторная модель управления региональными экономическими системами / A factor model of management of regional economic systems

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

сокой скорости и возможности моделирования состава услуг в зависимости от личных предпочтений;

4) достигается высокий экономический эффект, получаемый от внедрения инновационных технологий в производственный цикл, который прослеживается на всех этапах подготовительного, основного и сопутствующих процессов;

5) происходят изменения темпов развития субъектов бизнес-среды и ускорение информационного и транзакционного обмена.

Система управления региональной экономикой зависит от множества факторов (рис. 1).

В настоящем исследовании рассмотрим процесс цифровизации с точки зрения трансформации таких элементов региональной системы управления, как оказание государственных услуг.

Степень влияния различных факторов на систему управления региональными экономическими системами еще недавно зависела от макроэкономических и геополитических условий, конкурентной среды. В настоящий момент цифровизация служит основой инновационных процессов в бизнес-среде,

определяя содержание и длительность конкурентных преимуществ, направления сотрудничества на уровне субъекта страны, степень вовлеченности в сетевое взаимодействие различных отраслевых субъектов: науки, образования, банковской системы.

Значимость цифровизации заключается в том, что на ее основе можно решать прикладные задачи, стоящие перед экономической системой регионов. Объективная необходимость развития цифровых систем в экономике региона обусловлена направлениями цифровой трансформации систем управления региональными экономическими системами в части:

- *бизнес-среды.* Отрасли экономической деятельности, имеющие основной целью извлечение максимальной прибыли, представлены крупным и средним бизнесом, транснациональными корпорациями, которые обладают необходимыми финансово-экономическими ресурсами для системного технологического перевооружения производства, внедрения непрерывного инновационного процесса;

- *оказания услуг социального характера.* Внедрение цифровых технологий в медицину, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, влияя на качество, скорость, экономию ресурсов и контроль затрат и повышая качество и доступность социальных услуг, положительно воздействует на качество и уровень жизни, способствуя снижению социальной напряженности в регионе;

- *муниципального и регионального управления.* Технологии обеспечения обратной связи с населением при оказании услуг государственного и муниципального управления устраняют административные барьеры, повышая прозрачность условий ведения финансово-хозяйственной деятельности и развития бизнес-среды, оптимизируя условия деятельности малого и среднего бизнеса на региональных рынках.

Масштабность трансформации имеет не только положительные эффекты, но и несет определенные риски, связанные с внутренней перестройкой бизнес-процессов и изменением роли человеческого фактора, создавая новую открытую и прозрачную модель финансово-хозяйственной деятельности.

Повышение качества государственного и муниципального управления на основе цифровых технологий является одной из стратегических задач государства. Нормативно-правовыми документами установлены два основных направления деятельности в данной сфере:

- *удовлетворение потребностей населения и предпринимательства.* Основными целями цифровых технологий в государственном управлении и оказании государственных услуг являются улучшение качества жизни и формирование благоприятного бизнес-климата, обеспечение прозрачности деятельности, устранение барьеров и коррупции между экономическими агентами и чиновниками;

- *координация взаимодействия по развитию цифровой экономики между странами, входящими в объединения (БРИКС и т.п.), в целях обеспечения сопоставимых темпов развития систем управления на различных уровнях и формирования общей стратегии в ключевых сферах сотрудничества.*

Планируемыми эффектами, получаемыми от применения цифровых технологий, являются рост финансово-экономических и социальных показателей в территориальном и отраслевом разрезе, сформированная система мониторинга оценки

эффективности цифровизации государственного и муниципального управления, научно-теоретическая модель цифровизации государственного управления на различных уровнях, позволяющая решать задачи различной сложности в сфере социально-экономического развития регионов.

В докладе Всемирного банка «Цифровое правительство 2020: перспективы для России» отмечается, что Российская Федерация достигла значительного прогресса в осуществлении концепции электронного правительства, предусматривающей предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме параллельно с другими каналами. Кроме того, созданы многофункциональные центры и Единый портал государственных услуг; сформирована система межведомственного электронного взаимодействия.

В течение шести лет функционирует Система межведомственного электронного взаимодействия органов власти (далее — СМЭВ). Осуществляется проект по замене бумажных уведомлений электронными сообщениями при сохранении юридической значимости информации, получаемой гражданами. Среди положительных мер следует отметить запрет органам государственной власти и местного самоуправления требовать документы и информацию от граждан и юридических лиц при предоставлении государственных услуг, которые находятся в распоряжении других органов государственной власти и местного самоуправления.

С 2016 г. подобный запрет был установлен для органов государственного контроля (надзора) при организации и проведении проверок. Органы государственного контроля (надзора) не имеют права требовать от юридических лиц и предпринимателей документов, доступ к которым можно получить с помощью СМЭВ. В рамках развития межведомственного информационного взаимодействия с 1 февраля 2018 г. стало возможным обеспечение кредитных организаций документами, хранящимися в МВД России, Росреестре, ФНС России, ФССП России, ФАС России, Росстате, Пенсионном фонде, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, что уменьшает нагрузку на заявителей. В настоящее время отделы СМЭВ предоставляют по запросу кредитных организаций около 20 документов и информации в электронном виде. В то же время внимание обращается также на очень слабый уровень оказания многих электронных услуг из-за отсутствия единства между мерами по



Рис. 2 / Fig. 2. Трансформация управления в сфере государственных услуг / The transformation of governance in the public services

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

цифровизации и имеющимися административными положениями.

В настоящее время Российская Федерация переживает «переходный» период от электронного правительства, когда при оценке эффективности государственного управления особое внимание уделялось адаптации государственных услуг к нуждам некоторых категорий граждан, к этапу трансформации управления в сфере государственных услуг, когда особое внимание обращается на обеспечение открытости, прозрачности и качества управления и взаимодействия (рис. 2).

Приоритетными целями СМЭВ является максимальный переход на безбумажный оборот внешних и внутренних процессов, реинжиниринг администрирования для улучшения результативности и продуктивности деятельности.

Другое направление трансформации региональных систем управления имеет целью сохранение конкурентоспособности регионального промышленного производства в условиях цифровой среды.

Актуальность внедрения цифровых технологий в управление промышленным производством региона обусловлено:

1) динамизмом и качеством обработки данных. Количественные показатели производства, финансов, маркетинга интегрируются в системах сопровождения управленческого процесса. Субъекты экономической деятельности, которые не смогут эффективно интегрироваться в данный процесс, лишаются права на принятие рациональных решений и получение оперативных сведений о внешней и внутренней среде финансово-хозяйственной деятельности;

2) системностью перехода к цифровым технологиям, что влияет на производственный цикл. Более четкое планирование и распределение материальных и человеческих ресурсов снижает затраты и увеличивает прибыль производителей. Автоматизация ручного труда и переход к промышленным роботам меняют представление о многих профессиях и способствуют снижению численности персонала, росту требований к его квалификации

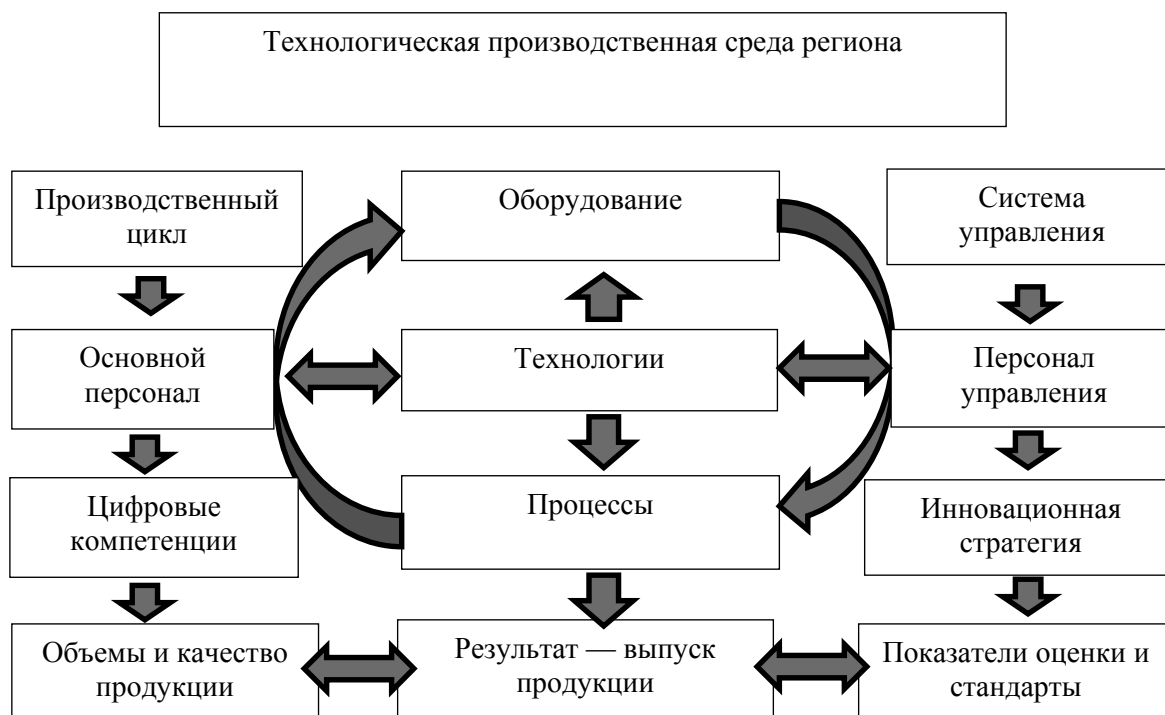


Рис. 3 / Fig. 3. Влияние цифровых технологий на управление промышленным производством в цифровой среде региона / Influence of digital technologies on industrial production management in the digital environment of the region

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

и навыкам работы с цифровыми технологиями и оборудованием, постоянному саморазвитию. Контроль производственного цикла в цифровой среде уменьшает ущерб от вредных условий труда для человека, повышает качество продукции;

3) моделированием производственного цикла посредством цифровых технологий и контролем за соблюдением запланированных параметров производственного процесса, что оказывает влияние на итоговое качество продукции и способствует увеличению ее количества, становясь значительным преимуществом в конкурентной среде.

Формирование цифровой среды должно осуществляться на всех уровнях управления промышленным производством, включая информационно-аналитические системы, обмен локальными и региональными данными. Влияние цифровых технологий на управление промышленным производством осуществляется по нескольким ключевым направлениям (рис. 3).

Особенностью развития технологической среды промышленного предприятия является изменение подхода к трудовым и управленческим компетенциям, который заключается в эволюции

требований ко многим специальностям. Рассматриваемый процесс можно представить как смену приоритетов ручного труда и непосредственного участия в производственном процессе на контрольно-управленческие функции, требующие инновационных решений, постоянного саморазвития и адаптации применяемых инноваций в трудовой деятельности, умений работы с цифровым оборудованием и техникой. Можно охарактеризовать формирующийся подход как интеллектуализацию труда производственного и управленческого персонала промышленных предприятий.

Активное применение цифровых технологий в экономике позволяет определять приоритетные направления деятельности в секторе промышленного производства, требующие государственного содействия для увеличения положительного эффекта и снижения негативных последствий.

Основные направления влияния цифровых технологий на системы управления промышленным производством приведены в таблице.

В контексте структурных преобразований реального сектора и структурной модификации рынка труда одним из самых перспективных направ-

Направления влияния цифровых технологий на системы управления промышленным производством /
Directions of influence of digital technologies on industrial production management systems

Направления влияния / Areas of influence		Экономический и производственный эффект / Economic and production effect	Ограничения / Limitations
1	Интернет вещей и для вещей / Internet of Things and for things	Рост рентабельности использования ресурсного потенциала; повышение производительности труда; снижение стоимости продукции, улучшение качественных характеристик; сетевой эффект (логистика, проектный опыт); формирование новых бизнес-моделей; инновационные компетенции; рост научного потенциала	Потеря работы для неквалифицированных работников; взлом, «цифровые атаки», утечки данных конкурентам; потеря контроля; сложность обработки многослойных данных
2	Цифровая среда осуществления трудовой деятельности («умное производство», «умный офис» и др.) / Digital work environment (“smart production”, “smart office”, etc.)	Развитие человеческого потенциала; интеллектуализация труда; повышение прозрачности и качества процессов; улучшение мобильности; улучшение качества принятия управленческих решений; развитие сценарного планирования производства	Наблюдение, раскрытие личной и производственной информации; риск обрушения при авариях в системах электроснабжения и связи; повышенный уровень уязвимости к кибератакам
3	Робототехника и искусственный интеллект / Robotics and artificial intelligence	Целесообразные решения, основанные на данных; меньшая субъективность; устранение «нерациональной избыточности»; преобразование бюрократических структур; оптимизация затрат; устранение посредников	Зависимость от энергии; потеря рабочих мест; взлом / киберпреступность; «конфликт с алгоритмом»
4	3D-печать / 3D printing	Сжатие цикла «разработка- производство»; легкость в изготовлении сложных деталей; появление новых услуг и рабочих мест; уменьшение затрат за счет оптимизации логистики	Увеличение количества отходов и воздействия на окружающую среду; сокращение количества рабочих мест в отрасли; оборот опасных предметов
5	Система больших данных, распределенные вычисления / Big data system (“Big Data”), distributed computing	Оптимальность принятия решений; рост рынка электронной коммерции и услуг; результативность бизнес-моделей производства	Увеличение количества манипуляций; разграничение пользователей (закрытые платформы и приложения); искажения информации

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

лений введения цифровых технологий является интернет вещей (*Internet of Things — IoT*) и его сегмент — промышленный интернет (*Industrial Internet of Things — IIoT*), посредством которых предприятия превращаются в открытые системы с интегрированными операционными и информационными

технологиями. В то же время все производственные цепочки включены в единое информационное пространство — от разработки и производства до продаж и обслуживания, что обеспечивает увеличение результативности труда за счет сокращения капитальных и трудовых затрат. Ожидается, что

благодаря введению *IIoT* сократится время простоя оборудования на 10%, уменьшатся расходы на техническое обслуживание и предотвратятся сбои оборудования. Впечатляют оценки ожидаемого вклада промышленного интернета в мировую экономику. Так, в отчете Мирового экономического форума (*Digital Transformation Initiative*) обозначено, что к 2030 г. вклад промышленного интернета в мировую экономику составит 14 трлн долл. США.

В России цифровизация экономики осуществляется в двух формах:

1) целевые государственные программы;

2) инвестиционные проекты и разработки компаний — лидеров в различных видах деятельности.

Эффективность инструментов цифровой экономики подтверждается высокой конкурентоспособностью продукции, произведенной в рамках программ кластерного развития в различных сферах экономики, высокими темпами роста финансово-экономических показателей корпораций, связанных с государственным проектным финансированием. В нашей стране согласно подсчетам «Ростелекома» введение *IIoT* в реальный сектор экономики через 4–5 лет даст экономический эффект в 0,8–1,4 трлн руб. вследствие увеличения производительности труда на 10–25% и снижения затрат на 10–20%.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Цифровизация определяет вектор социально-экономического развития страны и направления трансформации систем управления регионами.

Трансформация систем управления в цифровой среде подразумевает:

- эффективные взаимосвязи в системе «предприятие — отрасль — регион» на основе сопоставимых темпов технологической модернизации, системного инновационного процесса и обмена финансово-экономическими и прогнозными данными;

- изменение производственного цикла в направлении контроля и выполнения этапов на основе «умных» технологий, в котором человек занимает контролирующую и обслуживающую функции;

- модернизацию системы образования и формирования кадровой политики, направленной на непрерывность профессиональной подготовки, рост интеллектуализации труда управленческого и основного персонала;

- внедрение принципа цифровизации по умолчанию как платформы безбумажного сопровождения административных, управленческих, организационных функций в сфере государственных услуг;

- развитие социальной направленности цифровизации государственного и муниципального управления, внедрение общественного контроля, мониторинга, оценки показателей эффективности цифровых технологий для целевых аудиторий регионов;

- формирование цифровой безбарьерной рыночной среды, оптимизирующей выполнение финансовых, налоговых обязательств без личного обращения к государственным служащим;

- внедрение цифровых платформ управления социально-экономическими процессами на основе объединения значительных массивов данных о регионе, включая торговые сервисы, электронные биржи, информационно-аналитические центры.

Эффективность и результативность цифровизации зависят от рационально применяемых финансово-экономических инструментов. Результаты реализации упомянутых подходов смогут существенно повлиять на региональные экономические системы, обеспечить высокую доходность отраслей основной специализации, формирующих ВРП, создать новые рабочие места. Стратегическое развитие субъектов Российской Федерации в настоящее время основывается на приоритете государственного целевого проектного финансирования, которое также может быть связанным с деятельностью лидирующих технологических компаний. Имеет место взаимосвязь финансово-экономических инструментов, т.е. продолжается процесс формирования единой инструментальной платформы, которая способна обеспечить высокие конкурентные позиции региональных производителей на мировом и отечественном рынках.

Положительным эффектом трансформации управления региональными экономическими системами являются снижение материальных и транзакционных затрат, высокие темпы улучшения социально-экономических показателей развития субъектов страны. Негативными последствиями могут быть рост безработицы, усиление неравенства регионов вследствие технологического отставания.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бабкин А. В., Буркальцева Д. Д., Костень Д. Г., Воробьев Ю. Н. Формирование цифровой экономики в России: сущность, особенности, техническая нормализация, проблемы развития // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. — 2017. — Т. 10. — № 3. — С. 9–25. — ISSN 2304–9774.
2. Бабанова Ю. В., Орлов В. М., Антонян Р. С. Гибкие технологии управления предприятием в условиях цифровизации экономики // Известия Волгоградского государственного технического университета. — 2018. — Т. 216. — № 6. — С. 61–66. — ISSN 1990–5297.
3. Беляев В. И., Оськина О. А. Концептуальная модель оценки результатов экономического роста и экономического развития регионов в процессах формирования цепочек добавленной стоимости: теория и методология // Экономика. Профессия. Бизнес. — 2018. — № 9. — С. 58–67. — ISSN 2413–8584.
4. Грибанов Ю. И., Репин Н. В. Обзор перспектив применения новых методов и инструментов управления в эпоху цифровой экономики. Развитие менеджмента в условиях перехода к цифровой экономике / Материалы X Всероссийской научно-практической конференции. — 2017. — С. 33–37.
5. Курбанова З. К. Особенности управления проектами в условиях цифровизации экономики России // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. — 2019. — № 11. — С. 88–97. — ISSN 2078–5852.
6. Морева Е. Л. Проблемы перехода к цифровой экономике: зарубежные рецепты и российские альтернативы // Государственное управление. Электронный вестник. — 2018. — № 9. — С. 95–104. — ISSN 2070–1361.
7. Мухопад В. И., Устинова Л. Н. О современной роли цифровых технологий в управлении экономикой и промышленностью. Экономика и менеджмент в условиях цифровизации: состояние, проблемы, форсайт. Труды научно-практической конференции с международным участием. Под ред. А. В. Бабкина. — 2017. — С. 99–119.
8. Никишова М. И. Перспективы применения технологий искусственного интеллекта в корпоративном управлении в условиях перехода к цифровой экономике // Управленческие науки в современном мире. — 2018. — Т. 1. — № 1. — С. 233–237. — ISSN 2304–022X.
9. Попов И. В., Киселева М. М., Толочко И. А. Влияние цифровых технологий на бизнес-процессы предприятия // УЭПС: управление, экономика, политика, социология. — 2019. — № 8. — С. 52–64. — ISSN 2412–2025.
10. Сапир Е. В. Интеграционная модель российского региона: методологические основы, этапы формирования. // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». — 2016. — Т. 26. — № 6. — С. 65–74. — ISSN 2412–9593.
11. Стефанова Н. А., Мурсалимов Д. А. Цифровая экономика и ее роль в управлении современными социально-экономическими отношениями // Актуальные вопросы современной экономики. — 2018. — № 3. — С. 44–47. — ISSN 2311–4320.

REFERENCES

1. Babkin A. V., Burkaltseva D. D., Kosten D. G., Vorobyov Yu. N. Formation of the digital economy in Russia: essence, features, technical normalization, development problems. *Scientific and technical Bulletin of the Saint Petersburg state Polytechnic University. Economics*. 2017;10(3):9–25. (In Russ.).
2. Babanova Yu. V., Orlov V. M., Antonyan R. S. Flexible enterprise management technologies in the conditions of digitalization of the economy. *Izvestiya Volgogradskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta = Proceedings of the Volgograd state technical University*. 2018;216(6):61–66. (In Russ.).
3. Belyaev V. I., Oskina O. A. Conceptual model for evaluating the results of economic growth and economic development of regions in the processes of forming value chains: theory and methodology. *Ekonomika. Professiya. Biznes = Economy. Profession. Business*. 2018;(9):58–67. (In Russ.).
4. Griбанov Yu. I., Repin N. V. Review of prospects for applying new management methods and tools in the digital economy era. Development of management in the conditions of transition to the digital economy / Materials of the X all-Russian scientific and practical conference. 2017:33–37. (In Russ.).

5. Kurbanova Z.K. Features of project management in the conditions of digitalization of the Russian economy. *Teoriya i praktika servisa: ekonomika, social'naya sfera, tekhnologii = Theory and practice of service: economy, social sphere, technologies*. 2019;(11):88–97. (In Russ.).
6. Moreva E.L. Problems of transition to the digital economy: foreign recipes and Russian alternatives. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik = Public administration. Electronic Bulletin*. 2018;(9):95–104. (In Russ.).
7. Mukhopad V.I., Ustinova L.N. On the modern role of digital technologies in economic and industrial management. Economics and management in the conditions of digitalization: state, problems, foresight. Proceedings of the scientific and practical conference with international participation. A. V. Babkin, ed. 2017:99–119. (In Russ.).
8. Nikishova M.I. Prospects for the use of artificial intelligence technologies in corporate governance in the transition to the digital economy. *Upravlencheskie nauki v sovremennom mire = Management Sciences in the modern world*. 2018;1(1):233–237. (In Russ.).
9. Popov I.V., Kiseleva M.M., Tolochko I.A. Influence of digital technologies on business processes of an enterprise. *UEPS: upravlenie, ekonomika, politika, sociologiya = UEPS: management, Economics, politics, sociology*. 2019;(8):52–64. (In Russ.).
10. Sapir E.V. Integration model of the Russian region: methodological foundations, stages of formation. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya «Ekonomika i pravo» = Bulletin of Udmurt University. Series “Economics and law”*. 2016;26(6):65–74. (In Russ.).
11. Stefanova N.A., Mursalimov D.A. Digital economy and its role in managing modern socio-economic relations. *Aktual'nye voprosy sovremennoj ekonomiki = Current issues of the modern economy*. 2018;(3):44–47. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Матвей Сергеевич Оборин — доктор экономических наук, кандидат географических наук, доцент, профессор кафедры экономического анализа и статистики Пермского института (филиала), Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова; профессор кафедры мировой и региональной экономики, экономической теории, Пермский государственный национальный исследовательский университет; профессор кафедры менеджмента, Пермский государственный аграрно-технологический университет им. ак. Д.Н. Прянишникова; профессор кафедры управления и технологий в туризме и сервисе, Сочинский государственный университет, Пермь, Россия
recreachin@rambler.ru

ABOUT THE AUTHOR

Matvey S. Oborin — Dr. Sci. (Tech.); Cand. Sci. (Geog.), Assoc. Prof., Prof of Department of Economic Analysis and Statistics at Perm Economics Institute (Branch) of Plekhanov Russian University of Economics; Prof. of Department of World and Regional Economy and Economics, Perm State National Research University; Prof. of Department of Management at Perm State Agrarian Technological University; Prof. of Department of Management and Technologies in Tourism and Service at Sochi State University; Perm, Russia
recreachin@rambler.ru

Статья поступила 10.02.2020; принята к публикации 15.04.2020.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was received 10.02.2020; accepted for publication 15.04.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-102-111

УДК 332.05,332.1(045)

JEL I21, O15, O18, R58

Региональные особенности национального проекта «Здравоохранение»: потребность и доступность квалификационного роста медицинских работников

А.В. Ярашева^а, С.В. Макар^б

^а НИИ организации здравоохранения и медицинского менеджмента Департамента здравоохранения Москвы; Институт социально-экономических проблем народонаселения Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, Москва, Россия;

^б Финансовый университет, Москва, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0002-6041-7700>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-1681-8814>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – особенности процесса повышения квалификации медицинских работников в г. Москве. *Цели статьи* – формирование представления о региональных особенностях реализации национального проекта «Здравоохранение», рассмотрение взаимосвязи компонент, имеющих большое значение для обеспечения высокого качества работников, занятых в сфере оказания медицинских услуг. *Результат исследования* – выработаны рекомендации к выстраиванию образовательных траекторий для медицинских работников в повышении их образовательного капитала в переходный период от сертификации, которая обеспечивается в рамках дополнительного профессионального образования, к аккредитации и непрерывному профессиональному образованию. Человеческое развитие в период постиндустриального цифрового общества позиционируется как наиболее значимый аспект всего многогранного хозяйственного развития, а экономический рост выступает в свою очередь в роли источника формирования человеческого капитала. Исследование проводилось в Москве количественными и качественными методами на базе шести медицинских учреждений. *Источниками информации* служили анкеты и глубинные структурированные интервью. Уникальность статьи состоит в том, что квалификационный рост медицинских работников анализировался многофакторно в региональном контексте во взаимосвязи данного процесса с повышением медицинской квалификации и совершенствованием системы здравоохранения по ключевым приоритетам (профилактика, диагностика, протоколы лечения, система контроля качества и др.).

Ключевые слова: национальный проект; здравоохранение; кадровый потенциал; квалификационный рост; медицинский персонал; региональная экономика; человеческий капитал; региональное управление

Для цитирования: Ярашева А.В., Макар С.В. Региональные особенности реализации национального проекта «Здравоохранение»: потребность и доступность квалификационного роста медицинских работников. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):102-111. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-102-111

Regional Features of the National Project “Healthcare” Implementation: The Need and Availability of Qualification Growth for Medical Professionals

A.V. Yarasheva^а, S.V. Makar^б

^а Research Institutes of Healthcare and Medical Organizations Management of Moscow Health Department; Institute of Socio-Economic Problems of Population of Federal Research Institute of Sociological Center of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia;

^б Financial University, Moscow, Russia

^а<https://orcid.org/0000-0002-6041-7700>; ^б<https://orcid.org/0000-0002-1681-8814>

ABSTRACT

The subject of the research is features of medical workers qualification growth in Moscow. The purpose of the article is forming an idea of the regional features of the implementation of the national project "Health Care", representing the relationship of components that are important for the quality of labor resources employed in the provision of medical services. The focus is on qualification growth as a component of quality indicators. The result of the research is recommendations for building educational trajectories for medical professionals in terms of increasing their educational capital in the transition period from certification, which is provided within the framework of additional professional education, to accreditation and continuing professional education. Human development in the post-industrial digital society is positioned as the most significant aspect of all multi-faceted economic development. Economic growth is seen as a source of human capital formation as a key component of national wealth that is gaining weight. The study was conducted in the Moscow region using quantitative and qualitative methods based on six medical institutions. The sources of information are questionnaires and in-depth structured interviews. The uniqueness of the article is that the qualification growth of medical workers is analyzed in a regional context in a multi-factor way: linking this process simultaneously with the development of medical qualifications in General, and with the improvement of the health system in key priorities (prevention, diagnosis, treatment protocols, quality control system, etc.).

Keywords: national project; healthcare; human resources potential; qualification growth; medical personnel; regional economy; human capital; regional management

For citation: Yarasheva A.V., Makar S.V. Regional features of the national project "Healthcare" implementation: The need and availability of qualification growth for medical professionals. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law.* 2020;13(3):102-111. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-102-111

ВВЕДЕНИЕ

Одной из ключевых целей национального проекта «Здравоохранение»¹ является достижение практически полной укомплектованности врачами и средним медицинским персоналом российских учреждений здравоохранения посредством выполнения федерального проекта «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами». Для его реализации в поликлиниках и стационарах необходимы работники, прошедшие дополнительную подготовку в рамках системы непрерывного медицинского образования, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий. Так, в п. 1.5 задач данного проекта запланировано, что «ежегодно в период 2020–2024 гг. РНИМУ им. Н.И. Пирогова будет осуществлять обновление и (при необходимости) подготовку методических и справочных материалов о системе НМО»².

Несмотря на наличие тщательно проработанных общероссийских нормативно-правовых документов, регулирующих развитие кадрового потенциала медицинских работников, в субъектах Российской Федерации доступность квалификационного про-

фессионального роста сотрудников здравоохранения может зависеть от условий труда и материально-технических возможностей конкретного учреждения, оказывающего медицинские услуги населению.

Квалификационные (профессиональные) навыки — это получаемые человеком знания и умения в результате формирования его образовательного капитала нарастающим итогом на рынке труда. В свою очередь образовательный капитал является частью человеческого капитала, который выступает одной из трех составляющих национального богатства.

Всемирный банк в конце 2019 г. в докладе «Насколько богата Россия?» привел данные о структуре совокупного богатства Российской Федерации³. Так, человеческий капитал составляет 46%, т.е. почти половину всего совокупного богатства нашей страны. Для сырьевой державы это относительно много. Однако данный показатель значительно уступает среднему значению соответствующего показателя в странах ОЭСР — 70%. По мнению аналитиков, России понадобятся 50–100 лет, чтобы догнать развитые экономики по этому показателю. В Российской Федерации показатель человеческого капитала в расчете на душу населения составляет 1/5 от среднего значения по ОЭСР, т.е. около 100 тыс. долл. США, или 4,1 млн руб.⁴

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

² Сайт Росздравнадзора. URL: <https://www.roszdravnadzor.ru/i/upload/images/2018/7/25/1532512237.26174-1-15781.pdf>.

³ По данным за 2017 г.

⁴ Сайт Всемирного банка. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/how-wealthy-is-russia> (дата обращения: 25.12.2019).

Современная парадигма постиндустриального общества, которое ориентировано на конструирование инновационной экономики и цифрового пространства, отводит человеческому развитию роль конечной цели хозяйственного развития. Уровень занятости населения повышается при условии наличия достаточного и эффективного человеческого капитала, который обеспечивает взаимосвязь занятости и развития, выступая по меткому замечанию Т. Шульца [1] особой формой капитала. Отношения между образованием и занятостью формируются через рынок труда, который играет посредническую роль в выборе профессии и влиянии на перспективы трудоустройства [2]. Региональные предпосылки формирования человеческого капитала в образовательно-квалификационном контексте имеют немаловажное значение [3]. Многоаспектный анализ человеческого капитала служит основанием для построения перспективных показателей социально-экономических процессов. При этом человеческий капитал представляет собой наиболее трудную для оценки составляющую национального богатства. По мнению современных отечественных исследователей [4], человеческий капитал должен оцениваться через установление уровня квалификации как выпускников учебных заведений, так и уже работающих специалистов.

Ввиду того что лица, получившие хорошее образование, имеют больше возможностей на трудоустройство, регионы, где обеспечивается высокий уровень образования специалистов, характеризуются низкими показателями уровня безработицы. В свою очередь высокий уровень образования предполагает развитие научных организаций и наличие средств, направленных на научные исследования.

Источники увеличения и поддержания образовательно-квалификационной составляющей человеческого капитала — основные виды инвестиций в человека [5]: в «образование, обучение на производстве, охрану здоровья, поиск информации на рынке труда, рождение и воспитание детей. Инвестиции в человеческий капитал во многом схожи с инвестициями в основной капитал, поскольку увеличивают производственный потенциал индивидов и выступают для них источником экономических выгод» [3].

Знания (уровень образования) являются ключевым элементом человеческого капитала, необходимым для обеспечения его эффективного функционирования. От уровня сформированного образовательного капитала работников здравоохранения и возможностей его повышения напрямую зависит качество оказания

медицинской помощи населению. Исследованию этих вопросов посвящены многие работы российских и зарубежных ученых, одни из которых затрагивают общие проблемы государственной политики в сфере здравоохранения [6], а другие — частные аспекты этих проблем: обучение управленческих медицинских кадров [7], причины дефицита квалифицированных кадров [8], пути реформирования здравоохранения и его последствия для отдельных регионов [9], соотношение врачебных и управленческих компетенций [10].

В Москве за последние несколько лет в ходе реформирования системы здравоохранения реализованы проекты, направленные на повышение образовательного потенциала медицинских специалистов. Два из них — осуществление добровольных оценочных процедур на обретение статуса «Московский врач» и выполнение проекта «ЛидерМед» — позволяют выстраивать стратегии вертикальной и горизонтальной мобильности в рамках профессии. Однако, несмотря на большие успехи во внедрении результатов цифровой экономики, увеличивается потребность во взаимодействии с различными научными отраслями. Одновременно создаются условия для качественного прорыва, позволяющего кардинально изменять область медицинских знаний. Для работников здравоохранения, так же как других сфер и отраслей деятельности, важной частью повышения профессионализма является дополнительная образовательная подготовка, осуществляемая в различных формах [11]. Выбор оптимальных условий для доступа к такой подготовке требует новых исследований. Поэтому в 2019 г. была осуществлена научно-прикладная работа по проекту «Развитие кадрового потенциала столичного здравоохранения». В задачи проекта входил сбор и анализ информации, необходимой для изучения трудовых установок и мотиваций медицинских работников, состояния их профессионально-квалификационного потенциала и путей его развития на основе совершенствования уже имеющегося медицинского образования.

МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Для выполнения задач проекта «Развитие кадрового потенциала столичного здравоохранения» была составлена Программа социологического исследования, предусматривающая проведение глубинных структурированных интервью и анкетного опроса. В первом случае экспертами выступили 15 специалистов: главные врачи поликлиник и больниц,

представители высшего и среднего профессионального медицинского образования г. Москвы, а также дополнительного профессионального образования (далее — ДПО), а во втором случае — врачи и медсестры (551 чел.) шести учреждений (взрослых и детских), подведомственных Департаменту здравоохранения Москвы (далее — ДЗМ), анонимно ответившие на вопросы анкеты.

При формировании базы данных социологического исследования с целью последующей аналитики использовалась программа статистической обработки информации (SPSS).

В настоящее время российское здравоохранение переживает переходный период от сертификации, подтверждающей соответствие подготовки специалиста государственным стандартам, которая обеспечивается в рамках дополнительного профессионального образования, к аккредитации и непрерывному профессиональному образованию. Работодатель обязан проводить повышение квалификации работников в соответствии с ч. 4 ст. 196 Трудового кодекса Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами, иными нормативно-правовыми актами.

Согласно Федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в системе здравоохранения утверждены федеральные государственные образовательные стандарты, которым должны соответствовать программы ДПО. Приказом Минздрава России от 03.08.2012 № 66н установлено, что совершенствование профессиональных знаний и навыков может осуществляться путем повышения квалификации, профессиональной переподготовки и стажировки. Содержание и форма обучения по программам ДПО «определяются образовательными и научными организациями, реализующими соответствующую образовательную программу, с учетом требований федеральных государственных образовательных»⁵ стандартов среднего и высшего профессионального образования, «послевузовского профессионального образования по соответствующему направлению подготовки (специальности) и потребностью работодателя» [12].

Нынешняя реформа медицинского образования, предполагающая переход от сертификации к аккредитации врачей и непрерывному медицинскому обра-

зованию согласно Федеральному закону от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан», началась 1 января 2016 г. С этой даты осуществляется замена системы сертификации на аккредитацию специалистов. Переходный период установлен до 31 декабря 2025 г., когда будут действовать обе системы. В сложившихся условиях важен как анализ возможностей, открывающихся для столичных медицинских работников, так и трудностей обучения, переобучения и повышения квалификации.

Вопросы доступности системы дополнительного медицинского образования исследованы на основе опроса экспертов и анкетирования врачей и медсестер [11]. Под доступностью этой системы подразумеваются:

- 1) финансовые возможности (медучреждений и медперсонала);
- 2) условия получения дополнительных знаний, отвечающих установленным требованиям.

При оценке доступности системы повышения квалификации и переподготовки медработников в Москве эксперты подчеркивали доступность программ ДПО. Ниже приводятся отдельные отзывы:

«Мы получаем через отдел кадров заявку, сотрудники обучаются, еще не было проблем с тем, чтобы пришел очередной срок, и мы бы кого-то не обучили; более того, мы свой средний медперсонал обучаем на месте. Организации, осуществляющие обучение, готовы, если мы набираем необходимое количество людей, приезжать к нам».

«Повышение квалификации в Москве вполне доступно, заявки реализуются на 100%. У нас в поликлинике составляется учебный план на 1–5 лет и проверяется, когда у сотрудника заканчивается сертификат, и на него подается заявка на обучение. В департаменте здравоохранения есть специальный отдел, работники которого выясняют потребность в специалистах, делают заявки на кафедру, а та выделяет места».

«В Москве возможности для получения образования, роста, участия в конференциях всегда гораздо больше, чем в других регионах, есть возможность получить статус „Московского врача“, что дает дополнительный доход. Можно участвовать в программе „ЛидерМед“ для последующего карьерного роста врача».

«В Москве имеются все возможности для образования; и учреждения, и врачи, которые хотят быть профессионально грамотными, не ограничены в возможностях получения новых знаний; если есть какие-то пробелы в профессиональной подготовке, приглашаются лектора для проведения еженедельных занятий».

⁵ Инструкция об организации профессиональной переподготовки и повышения квалификации постоянного состава Военно-медицинской академии имени С.М. Кирова.

Таким образом, в отношении принципа соблюдения бесплатности дополнительного повышения профессионального уровня (особенно в части обязательной сертификации раз в пять лет) эксперты были единодушны в своих высказываниях.

Но ответы на вопросы, касающиеся условий получения дополнительных знаний, были не столь однозначными в зависимости от стажа работы.

Анкетный опрос врачей и медицинских сестер (в зависимости от стажа работы респонденты были разделены на три группы: I — до 5 лет; II — от 6 до 20 лет; III — от 21 года и более)⁶ дал следующие результаты по оценке доступности и необходимости дополнительной профессиональной подготовки (табл. 1 и 2).

Молодые врачи со стажем работы до пяти лет более всего испытывают проблемы с получением дополнительной подготовки, специалисты из II-й группы (стаж работы от шести до 20 лет), наоборот, в подавляющем большинстве не видят трудностей в получении необходимых знаний. В III-й группе (стаж работы более 21 года) немного возрастает число респондентов, указывающих на недоступность подготовки (10,7%), но и имеются врачи, кто не видит в ней необходимости (3,6%).

Среди представителей среднего медперсонала во всех трех группах (в отличие от врачей) от 2,7 до 4,8% опрошенных не видят необходимости в пополнении знаний (табл. 2).

В целом недоступность обучения отмечалась представителями среднего медперсонала реже, чем врачами, а затруднившихся ответить на этот вопрос было гораздо больше, чем среди врачей. Интересно, что при сравнительном анализе ответов медсестер из больниц и стационаров выявилось, что 46,2% (!) представителей поликлиник из I-й группы затруднились дать ответ как о «необходимости», так и о «доступности» обучения [11].

Врачи из всех трех групп среди причин возникающих трудностей с получением дополнительной подготовки на 1-е место поставили нехватку свободного времени (45,8, 51,9 и 51,5% соответственно стажу работы) и личных средств для оплаты обучения (27,1, 19,4 и 10,9%). Отсутствие образовательных программ нужного профиля более всего беспокоит молодых специалистов (8,5%) со стажем работы до пяти лет [13].

⁶ Здесь и далее при анализе использовано разделение респондентов на три аналогичные группы.

Меньше всего трудностей в получении дополнительной подготовки имеют врачи-респонденты из III-й группы.

На основании ответов медсестер можно сделать вывод, что и для среднего медперсонала (I-й и II-й групп) нехватка свободного времени и личных средств оказались на первых местах при ответах на вопросы анкеты. При этом более чем у четверти (27,8%) представителей III-й группы на 2-м месте — ответ «трудностей нет».

Если практически все врачи, независимо от имеющегося опыта работы, видят необходимость в повышении своих профессиональных компетенций, то среди медсестер из I-й группы (с наименьшим стажем) 12,8% респондентов ответили, что не нуждаются в дополнительной подготовке.

Согласно мнению большинства экспертов, участвовавших в глубинных интервью, медицинский персонал сталкивается с проблемами самого разного характера при получении дополнительной квалификации или переобучении. Это касается в том числе вопросов подготовки управленческих кадров [14] для медицинских организаций:

«При переподготовке нужно отталкиваться от потребностей медучреждений. Если дать возможность самому врачу выбирать, все педиатры предпочтут быть гастроэнтерологами, а они мне не нужны».

«Если человек сам решит пройти переподготовку, то, пожалуйста, но в рабочее время у него это не получится. Есть еще нюанс: офтальмологов и ЛОРов, которые очень востребованы, не так много, как хотелось бы. У ЛОРов переподготовка в 516 часов невозможна. Представьте, например, каково мне потерять педиатра на 2 года? За 2 года он уже обратно не вернется. А вот сделать из педиатра или терапевта ЛОРа несложно, он и так лечит ту же самую болезнь, просто ему надо более углубленно в ней разобраться, полгода хватит точно».

«Не совсем понятна система с дистанционным обучением несмотря на то, что мы знаем, что есть такая система, когда нужно набрать определенное количество очных и заочных баллов в течение года, и в конце капитал суммируется. У нас нет разъясняющих нормативных документов, подзаконных актов. Поэтому этой системой пользуются уже несколько лет, но не понимают для чего. Можно было бы уже накопить баллы и получить сертификат, но сейчас это невозможно, так как система не работает».

В интервью, касаясь форм профессиональной переподготовки и повышения квалификации медперсонала, респонденты подчеркивали необходимость

Таблица 1 / Table 1

**Доступность и необходимость для врачей получения дополнительной подготовки /
Accessibility and need for additional training for doctors**

Врачи / Doctors		Доступно / Available	Недоступно / Unavailable	Не видят необходимости в дополнительной подготовке / They do not see the need for additional training	Затрудняются ответить / Find it difficult to answer
Стаж работы / Work experience	I	50,0	50,0	0,0	0,0
	II	85,4	8,3	0,0	6,3
	III	67,9	10,7	3,6	17,8

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Таблица 2 / Table 2

**Доступность и необходимость для медсестер получения дополнительной подготовки /
Availability and need for nurses for additional training**

Медсестры / Nurses		Доступно / Available	Недоступно / Unavailable	Не видят необходимости в дополнительной подготовке / They do not see the need for additional	Затрудняются ответить / Find it difficult to answer
Стаж работы / Work experience	I	59,2	11,1	3,8	25,9
	II	68,2	9,4	4,8	17,6
	III	74,6	6,7	2,7	16,0

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors

и важность не только сертификации один раз в пять лет, но и постоянного совершенствования знаний. Однако, по их мнению, даже понимая необходимость самообразования, не все готовы по разным причинам непрерывно самообучаться:

«Есть врачи, кто имеет много разных сертификатов, ездит по конгрессам, конференциям, в том числе международным, но таких мало. На существующем портале непрерывного медицинского обучения, где можно регистрироваться, самому набирать баллы и т.д., недостаточно хорошо все организовано. Нет конкретных ссылок, а было бы здорово, например, после регистрации по своей специальности на свою почту получать извещение, потому что люди в рутине забывают и вспоминают о необходимости получения знаний только тогда, когда необходимо получить сертификат».

«Молодым врачам проще разбираться с сайтами, регистрацией и т.д., а тем, кто постарше — сложнее, особенно когда люди работают с такой интенсивностью».

«Человек, если ему нужно, посещает вебинары. Есть много вебинаров, за которые тоже могут идти баллы,

можно их посмотреть, на какие-то тесты ответить. Но нужно изменить психологию, и делать это нужно со школьной скамьи. Переламывать психологию людей, которые уже 20 лет работают, очень тяжело».

При ответе на вопрос о том, в какой сфере конкретному медработнику нужна переподготовка, выявилось следующее: для врачей крайне важны дополнительные (вспомогательные) знания как инструменты для более эффективного лечения пациентов:

«Гастроэнтеролог должен обладать знаниями ультразвуковой диагностики, эндокринолог — уметь проверить щитовидку, невролог — прочесть энцефалограмму, в лучшем случае сделать миограмму. Кардиолог без знаний ЭКГ — вообще профнепригоден. Надо уходить от „изолированных“ специальностей».

«У специалистов должно быть два сертификата, два образования, причем это должно быть на уровне ординатуры. Это касается не только функциональной диагностики, у нас «в детстве» есть хирург и детский уролог — разделять их бессмысленно, это должен быть специалист с двумя сертификатами».

Это не только для врача хорошо, но и для пациента: не придется к одному врачу идти, потом записываться к другому».

При ответе на вопрос о дополнительном образовании для руководителей медицинских учреждений выяснилось, что на первый план выходят знания о нормативно-правовой базе, регулирующей современное здравоохранение, о стратегическом планировании и антикризисном управлении, экономике, деловом этикете и психологии [15].

Результаты анкетирования по вопросу выбора сферы дополнительной подготовки показали, что для врачей всех трех групп ценность представляют знания по своей врачебной специальности, работе с персоналом, а также в сфере IT и освоения специализированных компьютерных программ. Углубленные знания иностранных языков более всего востребованы у врачей со стажем работы от шести до 20 лет, а законодательной и правоприменительной практики в здравоохранении — у врачей, обладающих опытом работы от 21 года и более.

Умение работы с медицинским оборудованием, приборами практически в равной степени важно для представителей всех групп (13,2, 10,5 и 11,8% соответственно).

Сравнение врачей из поликлиник и стационаров продемонстрировало, что у специалистов из больниц с увеличением стажа работы потребность в изучении более широкого круга медицинских вопросов снижается, а у врачей из поликлиник она, наоборот, увеличивается [12].

Что касается мнений медицинских сестер, то 20,5% представителей I-й группы отдают предпочтение освоению специализированных компьютерных программ и 14,5% — технической работе с медицинским оборудованием (приборами), а для представителей II-й и III-й групп в равной степени самыми важными оказались дополнительные знания в сфере их конкретной специальности.

По мере приобретения стажа увеличивается необходимость в подготовке по законодательной и правоприменительной практике, а также по управлению и работе с персоналом. Почти каждый десятый респондент во всех трех группах (9,6, 10,1 и 9,1%) в отличие от врачей не видит необходимости в дополнительной подготовке.

В Москве по сравнению с другими регионами большинство программ переподготовки и повышения квалификации, по мнению опрошенных экспертов, соответствует международным стандартам:

«Учитывая мой опыт стажировок в Чехии, Испании, Корею, можно сказать, что наши специалисты ничем не уступают зарубежным. Но, с другой стороны, у нас в амбулаториях в первичной системе не очень приветствуется занятие наукой; якобы, наукой можно заниматься только в стационаре, но это неправильно! В поликлиниках единицы занимаются наукой. А вот, например, корейский опыт свидетельствует о том, что они во всех отраслях занимаются наукой, и каждый должен вносить какие-то новшества. Поэтому у них и в медицине такой прорыв. Нам бы тоже это перенять. Ведь у многих врачей накоплен бесценный опыт, но они его никуда не транслируют».

Создание и использование единой международной информационной платформы для обеспечения доступа к новым (в том числе дистанционным) формам повышения квалификации эксперты считают давно созревшей необходимостью:

«Единая информационная платформа для обеспечения доступа к новым формам повышения квалификации — это замечательная идея, она должна воплощаться при Академии наук или Минздраве. Уровень профессиональных компетенций был бы один, у нас сейчас везде по регионам — „лоскутное одеяло“».

«Единая платформа точно необходима. Более того, врачи сейчас пользуются такими системами, которые организуют фармацевтические компании. Там нет рекламы препаратов, они организуют вебинары с привлечением наиболее интересных лекторов из НИИ, специалистов, занимающихся узкими областями, причем не только из Москвы, но и из Питера, Новосибирска и т.д. Дают обзор мировой научной литературы за последние пять лет по конкретной проблеме. Они аккредитованы, и баллы начисляются, многие врачи ими активно пользуются. Это как обучающая лекционная платформа, она может корректироваться, а когда подписываешься, на почту всегда приходит сообщение об изменениях».

Респонденты упоминали также международную платформу *UpToDate*, созданную специалистами на основе доказательной информации, которая обновляется ежемесячно и представляет собой большие подробные научно-практические обзоры:

«Естественно, очень хотелось бы получать материал на русском, но это невозможно: пока его будут переводить, он устареет. UpToDate многим нашим врачам недоступен, так как он на английском, да еще и очень дорого стоит. Но база нужна именно такая».

Обосновывалась также необходимость (если нет доступа к международной платформе) создания хотя бы системы, единой для всех российских территорий:

«У нас в регионах много разных школ, например офтальмология имеет кафедры в разных регионах, и программы отличаются, а все должно быть единообразным, если мы обучаем специалистов».

Таким образом, в целом доступность ДПО высоко оценивается московскими врачами и медсестрами, а также экспертами, принявшими участие в исследовании 2019 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для России необходима государственная политика, направленная как на рост доли человеческого капитала в структуре национального богатства, так и на повышение отдачи от накопленного человеческого капитала, что найдет отражение в повышении страновых показателей уровня производительности труда, в котором выражается качество человеческого капитала.

Доля человеческого капитала в совокупном богатстве России согласно оценкам Всемирного банка значительно ниже, чем в странах ОЭСР, несмотря на соответствующие уровню развитых стран показатели образования.

Следует констатировать, опираясь на заключения отечественных экспертов-экономистов, недостаточность расходов государства на развитие человеческого капитала: сократится доля расходов бюджетной системы на образование — с 3,8% ВВП в 2020 г. до 3,6% в 2022 г.; доля расходов на здравоохранение составит 3,6% ВВП в 2020 г. и 3,4% в 2022 г.⁷

Для формирования комплексного представления о перспективах развития человеческого капитала в России в цифровой экономике следует учитывать региональные и «отраслевые» особенности мотивации для роста человеческого капитала.

Мотивирование медицинских работников к повышению своего образовательного капитала требует индивидуализированного подхода к выстраиванию образовательных траекторий: с одной стороны, подробной информации о профессиональной деятельности конкретных специалистов, а с другой стороны — разнообразного качественного образовательного

контента, наиболее подходящего для сотрудников. Необходима заинтересованность медицинских работников в реальном повышении своей квалификации. Характерное для зарубежной практики ответственное отношение медицинских работников к этому вопросу вызвано тем, что оно оплачивается за счет их собственных средств. Но в России переход на преимущественно и, тем более, полностью повышение квалификации за счет личных средств медицинского персонала невозможен из-за недостаточного уровня оплаты труда и чрезмерной нагрузки, которая только и позволяет выйти на более или менее приемлемый уровень получаемого дохода. Необходим поиск решений, позволяющих решить эту проблему, снижающую мотивацию к реальному повышению квалификации, приводящую к имитации усовершенствования профессиональных знаний и навыков.

Целесообразно улучшать процедуру выбора медицинской организацией программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки для своих специалистов. В рамках совершенствования портала непрерывного медицинского образования важно обеспечить работодателям возможность непосредственно отслеживать на данном ресурсе образовательную активность не только врачей, но и среднего медицинского персонала (в том числе в части создания личных кабинетов).

На сегодняшний день востребовано максимальное внедрение эффективной системы контроля знаний и навыков обучающихся в рамках дистанционных программ и курсов (в условиях увеличения распространения дистанционных форм обучения). При этом требует дальнейшего совершенствования контроль качества знаний на выходе при дистанционной форме обучения. Направления для актуального совершенствования медицинского образования акцентировала пандемия COVID2019. Проблема борьбы с коронавирусом в апреле 2020 г. коснулась всех регионов Российской Федерации, при этом эпицентром событий стала Москва. Ситуация в мире и в России, сложившаяся весной 2020 г., выявила как потребность в новых теоретических знаниях в вирусологии и эпидемиологии, так и необходимость получения медицинскими работниками новых компетенций системного характера.

⁷ Сайт РБК. URL: <http://rbc.ru> (дата обращения: 05.12.2019).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Shultz T.W. Investment in human capital: Reply. *American Economic Review*. 1961;51(1):1–17.
2. Bhalla R., Meher S. Human capital evaluation in the digital economy. education, employment and economic growth with special reference to females in kerala indian. *Journal of Labour Economics*. 2019;62(4):639–658. DOI: 10.1007/s41027-019-00197-2

3. Власюк Л.И., Кашин В.К., Макар С.В. Индикаторы гуманизации регионального развития: человеческий капитал // Экономика. Налоги. Право.—2016.— Т. 9.— № 6.— С. 68–76.— ISSN 1999–849X.
4. Korneeva T.A., Potasheva O.N., Tatarovskaya T.E., Shatunova G.A., Human capital evaluation in the digital economy. *Advances in Intelligent Systems and Computing*. 2020;908:66–78. DOI: 10.1007/978-3-030-11367-4-6
5. Becker G. Investment in human capital: a theoretical analysis. *The Journal of Political Economy*. 1962;70: Supplement. October.
6. Григорьева Н.С., Чубарова Т.В. Современное здравоохранение: политика, экономика, управление. — Москва: Авторская академия, 2013. — 344 с. — ISBN 978-5-91902-020-2.
7. Вахитов Ш.М., Блохина М.В. Подготовка и использование управленческих кадров в здравоохранении как актуальная проблема // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. — 2008. — № 5. — С. 46–48. — ISSN 0869–866x.
8. Савинкина Л.А., Шепелова Т.С. Проблема дефицита медицинских кадров и пути ее решения // Современные проблемы науки и образования. — 2014. — № 6. — С. 569–574. — ISSN 2070–7428.
9. Helderma J.-K. The crisis as catalyst for reframing health care policies in the European Union. *Health Economics, Policy and Law*. 2015;10(1):45–59. DOI: 10.1017/S1744133114000231
10. Simou E., Koutsogeorgou E. Effects of the economic crisis on health and healthcare in Greece in the literature from 2009 to 2013: A systematic review. *Health Policy*. 2014;115(2–3):111–119. DOI: 10.1016/j.healthpol.2014.02.002
11. Ярашева А.В. Развитие кадрового потенциала столичного здравоохранения: дополнительная профессиональная подготовка врачей // Вестник научных конференций «Наука, образование, общество». — 2019. — № 9–3(49). — С. 116–118. — ISSN 2412–8988.
12. Иванов А. Образование в развитии. Дополнительное профессиональное образование в рамках системы НМО // Московская медицина. — 2016. — Т. 10. — № 3. — С. 72–76. — ISSN 2587–8670.
13. Ярашева А.В. Исследование кадрового потенциала московского здравоохранения // Московская медицина. — 2019. — Т. 31. — № 3. — С. 6–11. — ISSN 2587–8670.
14. Александрова О.А., Аксенова Е.И., Ярашева А.В., Аликлперова Н.В., Ненахова Ю.С. Управленческие кадры в московском здравоохранении: поиск ответов на актуальные вопросы // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. — 2019. — Т. 27. — № 5. (Спецвыпуск). — С. 522–528. — ISSN 0869–866x. — DOI: 10.32687/0869-866X-2019-27-si1-522-528
15. Александрова О.А., Комолова О.А. Формирование кадрового резерва руководителей столичных медучреждений в условиях реформы здравоохранения. Часть 1. Кадровый состав руководства медучреждений и проблемы его формирования в преддверии реформы здравоохранения // Труд и социальные отношения. — 2019. — Т. XXX. — Т. 152. — № 2. — С. 5–18. — ISSN 2073–7815. — DOI: 10.20410/2073-7815-2019-30-2-5-18

REFERENCES

1. Shultz T.W. Investment in human capital: Reply. *American Economic Review*. 1961;51(1):1–17.
2. Bhalla R., Meher S. Human capital evaluation in the digital economy. Education, employment and economic growth with special reference to females in kerala indian. *Journal of labour economics*. 2019;62(4):639–658. DOI: 10.1007/s41027-019-00197-2
3. Vlasjuk L.I., Kashin V.K., Makar S.V. Indicators of regional development humanization: human capital. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2016;9(6):68–76. (In Russ.).
4. Korneeva T.A., Potasheva O.N., Tatarovskaya T.E., Shatunova G.A. Human capital evaluation in the digital economy. *Advances in Intelligent Systems and Computing*. 2020;908:66–78. DOI: 10.1007/978-3-030-11367-4_6
5. Becker G. Investment in human capital: a theoretical analysis. *The Journal of Political Economy*. 1962;70: special issue: October.
6. Grigor'eva N.S., Chubarova T.V. Modern healthcare: politics, economics, management. Moscow: Authors Academy; 2013. 344 p. (In Russ.).
7. Vahitov Sh.M. Blohina M.V. Training and use of managerial personnel in healthcare as an urgent problem. *Problemy social'noj gigieny, zdravoohranenija i istorii mediciny = Problems of social hygiene, healthcare and the history of medicine*. 2008;(5):46–48. (In Russ.).

8. Savinkina L.A., Shepelova T.S. The problem of medical personnel shortage and ways to solve it. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya* = *Modern problems of science and education*. 2014;6:569–574. (In Russ.).
9. Helderman J.-K. The crisis as catalyst for reframing health care policies in the European Union. *Health Economics, Policy and Law*. 2015;10(1):45–59. DOI: 10.1017/S1744133114000231
10. Simou E., Koutsogeorgou E. Effects of the economic crisis on health and healthcare in Greece in the literature from 2009 to 2013: A systematic review. *Health Policy*. 2014;115(2–3):111–119. DOI: 10.1016/j.healthpol.2014.02.002
11. Yarasheva A.V. Development of the capital's healthcare human resources potential: additional professional training of doctors. *Vestnik nauchnykh konferencij «Nauka, obrazovanie, obshchestvo»* = *Bulletin of scientific conferences «Science, Education, Society»*. 2019;9–3(49):116–118. (In Russ.).
12. Ivanov A. Education in development. Continuing professional education within the framework of the IMO system. *Moskovskaya meditsina* = *Moscow medicine*. 2016;10(3):72–76. (In Russ.).
13. Yarasheva A.V. Research of human resources potential of Moscow healthcare system. *Moskovskaya medicina* = *Moscow medicine*. 2019;31(3):6–11. (In Russ.).
14. Aleksandrova O. A., Aksenova E. I., Jarasheva A. V., Alikperova N. V., Nenahova Ju. S. Human resources in Moscow healthcare: finding answers to current questions. *Problemy social'noj gigieny, zdravooхранeniya i istorii mediciny* = *Problems of social hygiene, healthcare and medical history*. 2019;27(S):522–528. (In Russ.). DOI: 10.32687/0869–866X-2019–27-si1–522–528
15. Aleksandrova O. A., Komolova O. A. Formation of heads of the capital's medical institutions personnel reserve in the context of healthcare reform. Part 1. Human resources of medical institutions management and problems of its formation on the threshold of healthcare reform. *Trud i social'nye otnosheniya* = *Labor and social relations*. 2019;152(2):5–18. (In Russ.). DOI: 10.20410/2073–7815–2019–30–2–5–18

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Азиза Викторовна Ярашева — доктор экономических наук, профессор, ведущий аналитик НИИ организации здравоохранения и медицинского менеджмента Департамента здравоохранения Москвы, зав. лабораторией Института социально-экономических проблем народонаселения Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН / ИСЭПН ФНИСЦ РАН, Москва, Россия
baktriana@rambler.ru

Светлана Владимировна Макара — доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра региональной экономики и межбюджетных отношений, Финансовый университет, Москва, Россия
svetwn@mail.ru

ABOUT THE AUTHORS

Aziza V. Yarasheva — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Leading Analyst of the Research Institute of Health Organization and Medical Management of Moscow Department of Healthcare, Head of Laboratory of the Institute of Socio-Economic Problems of Population of the Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
baktriana@rambler.ru

Svetlana V. Makar — Dr. Sci. (Econ.), Leading Researcher at the Center for Regional Economics and Inter-Budgetary Relations, Financial University, Moscow, Russia
svetwn@mail.ru

Статья поступила 20.03.2020; принята к публикации 22.05.2020.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received 20.03.2020; accepted for publication 22.05.2020.

The authors read and approved the final version of the manuscript.

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-112-122
УДК 338.24(045)
JEL G38, O22

Проектное управление как фактор активизации экономического роста в регионах

Н.А. Екимова

Финансовый университет, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0001-6873-7146>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – проектное управление в регионах как инструмент реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации и драйвер их социально-экономического развития. *Цели работы* – выявление проблем, возникающих при управлении проектами в части внедрения проектного менеджмента в сферу регионального управления, а также оценка влияния проектного управления на повышение инвестиционной привлекательности территорий и динамику их социально-экономического развития. В статье *сделан вывод* о том, что необходимость внедрения проектных офисов на региональном уровне обусловлена высокой зависимостью степени успешности реализации проекта от возникающих на начальной стадии проблем. Несмотря на сравнительно небольшой для анализа временной охват внедрения, практика проектного управления в регионах заслуживает положительной оценки. Опыт Белгородской и Ленинградской областей, регионов – лидеров по внедрению проектного управления в государственную сферу, показал, что деятельность проектных офисов способствует улучшению инвестиционного климата и повышению экономической активности территорий благодаря поддержке на всех уровнях власти в области инструментального обеспечения проектного менеджмента, а также следованию современным тенденциям в экономике. Кроме того, установлено, что ввиду уникальности решаемых задач и высокой степени риска их реализации проектное управление целесообразно внедрять в государственный сектор только в сочетании с применением традиционного менеджмента. Данное исследование может быть использовано в работе проектных офисов субъектов Российской Федерации при разработке стратегии их развития.

Ключевые слова: экономический рост; проектное управление; проектный офис; региональные институты развития

Для цитирования: Екимова Н.А. Проектное управление как фактор активизации экономического роста в регионах. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):112-122. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-112-122

Project Management as a Factor of Economic Growth Activation in the Regions

N.A. Ekimova

Financial University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0001-6873-7146>

ABSTRACT

The subject of the research is project management in the regions as a tool for implementing national projects in the subjects of the Russian Federation and a driver of their socio-economic development. *The purpose of the work* is identifying problems that arise in project management in terms of implementing project management in the sphere of regional management, as well as evaluating the impact of project management on increasing the investment attractiveness of territories and the dynamics of their socio-economic development. In the article *it is concluded* that the need to implement project offices at the regional level is due to the high dependence of the success of the project on the problems that arise at the initial stage. Despite the relatively small time span of implementation for analysis, the practice of project management in the regions deserves a positive assessment. The experience of the Belgorod and Leningrad regions, the leading regions in implementing project management in the public sphere, has shown that the activities of project offices contribute to improving the investment climate and increasing the economic activity of territories through support at all levels of government, innovative activities of executive authorities in the field of project management tools,

and following modern trends in the economy. In addition, it was found that due to the uniqueness of the tasks being solved and the high risk of their implementation, it is advisable to implement project management in the public sector only in combination with traditional management. This research can be used in the work of project offices of the Russian Federation regions when developing their development strategy.

Keywords: economic growth; project management; project office; regional development institutions

For citation: Ekimova N.A. Project management as a factor of economic growth activation in the regions. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law.* 2020;13(3):112-122. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-112-122

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Создание проектных офисов¹ в регионах, инициированное Советом при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, образованным согласно Указу Президента РФ от 30.06.2016 № 306 и преобразованным в июле 2018 г. в Совет по стратегическому развитию и национальным проектам, фактически стало точкой отсчета их активного внедрения в государственный сектор и было вызвано необходимостью реализации на местах национальных проектов, координатором которых на федеральном уровне является указанный выше Совет. В то же время деятельность проектных офисов на местах была ориентирована на повышение инвестиционной привлекательности территорий и их экономической активности.

За последние годы проектное управление зарекомендовало себя наилучшим методом планирования и управления реализацией различных проектов. Так, с 2013 г. в результате распространения практики управления проектами потери из-за некачественного управления сократились на 27% на фоне роста их сложности с 43 до 52%².

Российская практика проектного управления в государственном секторе еще не столь обширна и продолжительна. Делать окончательные выводы о результативности внедрения проектов можно только по прошествии времени (чем крупнее проект, тем требуется более длительный временной лаг). Тем не менее определенный опыт накоплен, позволяя оценить первые результаты от внед-

рения проектного менеджмента в региональное управление.

ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

Проектное управление зародилось в 1960-е гг., однако активный интерес к нему возник на рубеже XX–XXI вв., когда в ходе реализации популярной в конце прошлого века концепции управления *New Public Management*, в рамках которой широкое распространение получило бюджетирование, ориентированное на результат, и обнаружилось определенные недостатки [1], а также противоречия принципам демократии, заключающиеся в превалировании стремления менеджмента к достижению экономической эффективности над его усилиями по обеспечению социальной справедливости [2].

Устранить указанные недостатки была призвана появившаяся в конце 1990-х гг. новая управленческая модель, получившая название *Good Governance* (достойное управление), которая рассматривалась как оптимальный вариант организации госуправления и главный способ борьбы с бедностью [3, 4]. Особенностью новой управленческой парадигмы стала ориентация на партнерские отношения между государством и гражданским обществом, что послужило в дальнейшем основой для развития проектного управления [5].

Модель, получившая широкое распространение во всем мире, нашла свое применение в практике российского реформирования бюджетного сектора, положившей начало переходу к использованию методов программного бюджета, к которым относятся различные целевые и государственные программы [6]. Логическим продолжением управленческих новаций в рамках программно-целевого подхода стало внедрение принципа проектного управления [7], рассматривающего государственную программу как систему проектов, направленных на ее выполнение [8].

¹ Проектный офис — подразделение, отвечающее за методологическое и организационное обеспечение проектного управления в организации, планирование и контроль портфеля проектов, внедрение и развитие информационной системы планирования и мониторинга проектов.

² Тренды развития проектного управления: сравнение мировых и отечественных реалий. URL: https://pmagency.org/wp-content/uploads/2019/02/1_pavlov.pdf (дата обращения: 20.02.2020).

Принципиальным отличием проектного управления от традиционного менеджмента является его системный характер. Если традиционное управление рассматривает целевую деятельность как некую совокупность реализуемых функций и действий и призвано отслеживать отклонения от заданных целей и планов, то проектное управление смещает акценты на системы и структуры и рассматривает субъект и объект управления как единый механизм, ориентированный на достижение конкретной, как правило, уникальной цели в условиях жесткого ресурсного ограничения [9]. Уникальность решаемых задач и ограниченность ресурсов повышают уровень неопределенности проектной деятельности и делают ее более рискованной по сравнению с традиционным управлением.

Применительно к российской практике можно выделить следующие этапы внедрения проектного управления в государственную сферу.

Период 2005–2008 гг. ознаменовался появлением приоритетных национальных проектов, нацеленных на повышение качества жизни российских граждан. Так, в это время началась реализация таких национальных проектов, как «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», «Развитие АПК», «Образование» и «Здоровье».

Для периода 2009–2016 гг. характерны расширение сфер использования проектного управления и его внедрение в регионы. В октябре 2015 г. Агентство стратегических инициатив подготовило методические рекомендации по применению проектного управления в регионах для улучшения инвестиционного климата³, в которых было дано подробное описание алгоритма внедрения проектного офиса в российские регионы. Параллельно с этим набирает популярность конкурс «Проектный Олимп», который с 2014 г. проводится Аналитическим центром при Правительстве РФ с целью выявления и распространения лучших практик проектного управления в государственной сфере.

Начиная с 2016 г., когда был создан Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, в России реализуется третий этап, связанный с активным внедрением практики проектного управления во всех сферах и на всех уровнях государственного и муниципального управления. Уже в конце 2017 г.

практически во всех федеральных министерствах и в большей части региональных администраций были созданы проектные офисы. На сегодняшний день опубликовано немало работ, посвященных опыту развития проектного управления как в целом по регионам страны [10], так и в отдельных субъектах Российской Федерации [11, 12].

ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ОШИБКИ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Проектная деятельность требует оценки эффективности той или иной работы с учетом ее специфических особенностей. Для ответа на вопрос: эффективен или не эффективен проект, — необходимо разделять понятия «успешный продукт (результат) проекта» и «успешный проект».

Рассмотрим для примера Сиднейский оперный театр. Несомненно, это один из самых необычных памятников архитектуры, являющийся визитной карточкой всей Австралии. Датский архитектор Й. Утзон получил множество престижных премий за разработку этого проекта и вошел в историю как зодчий, творение которого было признано объектом Всемирного наследия при жизни его создателя. Ежегодная на его спектаклях присутствуют около 2 млн зрителей, а число туристов, желающих сфотографироваться на его фоне, невозможно сосчитать. Это, несомненно, свидетельствует о том, что Сиднейский оперный театр является успешным продуктом реализованного проекта.

Однако у любого проекта имеются три составляющие: продукт, срок и затраты. И если рассматривать реализацию данного проекта с позиции ресурсов и ограничений, то оценки его эффективности будут не столь оптимистичными. Строительство проекта, первоначальная стоимость которого была оценена в 7 млн австралийских долларов, обошлось почти в 15 раз дороже и растянулось на 14 лет вместо запланированных четырех лет. При этом сам Й. Утзон отказался от участия в строительстве за семь лет до его окончания из-за бесконечного пересмотра сметы и бюрократических проволочек⁴.

Таких примеров множество: 11-кратное превышение бюджета при строительстве сверхзвукового лайнера «Конкорд», 20-кратное — при возведении

³ Агентство стратегических инициатив. URL: <https://asi.ru/reports/41433/> (дата обращения: 20.02.2020).

⁴ Сиднейский оперный театр. URL: <https://www.miroworld.ru/sidnejskij-opernyj-teatr/> (дата обращения: 20.02.2020).

олимпийского стадиона в Монреале, в 20 раз дороже запланированного обошлась реконструкция Большого театра в Москве, в 6,5 раз был превышен первоначальный бюджет строительства стадиона «Зенит» в Санкт-Петербурге и т.д.⁵

Очевидно, что все вышеназванные объекты являются успешными продуктами проектов, представляя собой в то же время примеры неэффективного проектного менеджмента.

Согласно исследованию Всемирного банка организационно-управленческое сопровождение проекта является наиболее распространенной причиной проблем, возникающих при его реализации⁶. Аналогичные выводы были получены компанией PMI «Pulse of the Profession» в 2018 г.: 10% от инвестиций каждого доллара теряются из-за некачественного управления проектами⁷. Разберемся, почему так происходит.

Одна из ключевых парадигм проектного менеджмента заключается в том, что управлять в проекте можно только его оставшейся частью, что обуславливает базовое правило проектного менеджмента, несоблюдение которого зачастую оборачивается серьезными проблемами, для избежания которых необходимо, чтобы *основные трудозатраты руководителя сосредотачивались на начальной стадии проекта*, поскольку, чем меньше времени остается до конца проекта, тем меньше возможности у руководителя что-либо менять.

К сожалению, на практике больше встречается обратное явление, когда начальному этапу проекта уделяется недостаточное внимание, а роль руководителя возрастает по мере завершения проекта в связи с необходимостью аврально решать возникающие проблемы. В результате такого подхода делаются управленческие ошибки, обусловленные нечетким формулирование целей, границ и результатов проекта; недостаточно проработанной организационной структурой; дисбалансом интересов участников проекта; неэффективностью коммуникаций участников проекта.

⁵ Проектное управление, как способ реализации стратегических задач. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=wJd-4e1eFXM> (дата обращения: 20.02.2020).

⁶ Тренды развития проектного управления в органах власти. URL: https://www.keysystems.ru/news/seminar_ (дата обращения: 20.02.2020).

⁷ Тренды развития проектного управления: сравнение мировых и отечественных реалий. URL: https://pmagency.org/wp-content/uploads/2019/02/1_pavlov.pdf (дата обращения: 20.02.2020).

Решение указанных проблем на начальной стадии разработки проекта существенно повышает вероятность его благополучного завершения, однако требует удорожания бюджета приблизительно на 15–20% (для средних) и 33–35% (для сложных технических работ) на проведение дополнительных работ (построение системы управления, анализ и оценка рисков, выработка альтернативных решений, проведение изыскательных работ и т.д.). Большая часть руководителей проектов пытаются избежать указанных затрат, однако согласно данным Международного совета по системной инженерии INCOSE выгода от подобного рода затрат может составлять 38–55%⁸.

Еще одна серьезная проблема, которая возникает при реализации проектов, связана с низкой эффективностью взаимодействия его участников, особенно если они относятся к разным ведомствам и организациям. На практике это выливается в необходимость поиска и построения нестандартных организационных структур и систем коммуникаций. Для госструктур, привыкших действовать в рамках традиционного управления и функционального межведомственного взаимодействия, это может оказаться достаточно сложным процессом, в том числе по причине опасения потерять контроль (включая финансовый) над реализуемым проектом.

Как раз для устранения вышеуказанных недостатков и создаются проектные офисы, ключевой задачей которых является решение организационно-правовых аспектов управления проектами, включая их отбор и аудит, формирование правовой и методической базы управления проектом, обеспечение взаимодействия всех участников проекта и последующий мониторинг его реализации. Кроме того, согласно исследованию Volkswagen поддержка высшего руководства является одним из ключевых факторов успешной реализации проекта (37% успеха)⁹.

Очевидно, что результатом деятельности региональных проектных офисов должно стать в конечном счете улучшение социально-экономических показателей развития территории.

⁸ Тренды развития проектного управления в органах власти. URL: <https://www.keysystems.ru/news/seminar> (дата обращения: 20.02.2020).

⁹ Проектное управление в мире и в России: состояние и тенденции. URL: https://pmagency.org/wp-content/uploads/2019/02/9_tovb.pdf (дата обращения: 20.02.2020).

ПРОЕКТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РЕГИОНАХ: ВЗАИМОСВЯЗЬ ПОВЫШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА И РОСТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ ТЕРРИТОРИИ

Создание в регионах проектных офисов с целью повышения инвестиционной привлекательности территорий и формирования благоприятного инвестиционного климата обусловило необходимость применения инструментов оценки их деятельности. К их числу можно отнести конкурс профессионального управления проектной деятельностью в государственном секторе «Проектный Олимп» Аналитического центра при Правительстве РФ (далее — «Проектный Олимп»), «Индекс проектной деятельности в субъектах Российской Федерации федерального проектного офиса» (далее — ИПД), рейтинги «Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации Агентства стратегических инициатив» (далее — Рейтинг АСИ), «Дистанционный рейтинг инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации Национального рейтингового агентства» (далее — Рейтинг НРА), «Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов «Эксперт РА» (далее — Рейтинг «Эксперт РА») (табл. 1). Если первые два инструмента оценивают непосредственно качество проектного управления в регионах, то остальные являются индикаторами его результативности.

Индекс проектной деятельности является достаточно новым инструментом и пока прошел только пилотную апробацию в 15 федеральных министерствах и 16 регионах, однако он представляется наиболее перспективным механизмом оценки качества проектного управления, поскольку предполагает охват всех субъектов Российской Федерации по широкому спектру критериев. В 2017 г. по результатам оценки зрелости проектной деятельности пилотной группы регионов в число ТОП-5 лидеров вошли Белгородская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ленинградская область, Красноярский край, Ульяновская область¹⁰. Внедрение практики проектного управления в двух

¹⁰ Центр проектного менеджмента. URL: <https://pm.center/company/news/predvaritelnye-itogi-otsenki-indeksa-proektnoy-deyatelnosti-po-regionam-predstavili-na-krasnoyarskom/> (дата обращения: 20.02.2020).

последних регионах на момент составления рейтинга продолжалось в течение не более одного года. Все эти регионы фигурируют в числе победителей конкурса «Проектный Олимп» в различные годы, что также подтверждает высокий уровень развития в них проектного менеджмента¹¹.

Несложно заметить, что результаты деятельности региональных проектных офисов напрямую коррелируют с улучшением инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации: практически все регионы из ТОП-5 Индекса проектной деятельности в тот же год вошли в число лидеров национальных инвестиционных рейтингов (табл. 2). Тесная связь между проектной деятельностью в регионах и их инвестиционной привлекательностью подтверждается официальными структурами. Так, заместитель директора Департамента проектной деятельности Правительства РФ А. Бадин считает, что регионы, получившие высокий ИПД, впоследствии улучшат свои позиции в национальных инвестиционных рейтингах¹². Согласно данным Агентства стратегических инициатив оценка деятельности проектных офисов в регионах — лидерах Рейтинга АСИ-2016 превышала среднюю по стране (72–78% против 67% соответственно)¹³. Кроме того, одна из ведущих команд профессионалов в области проектного менеджмента — группа компаний «Проектная практика» — отметила, что по итогам Рейтинга АСИ за 2018 г. в ТОП-20 вошли семь регионов, которым компания оказывала услуги по внедрению систем управления проектной деятельностью¹⁴.

Развитие в субъектах Российской Федерации проектного менеджмента, кроме относительно быстрого влияния на инвестиционный климат территории, имеет отдаленный эффект, связанный с активизацией экономических процессов в регионе. Рассмотрим подробнее опыт Белгородской и Ленинградской областей ввиду того, что

¹¹ Проектный Олимп. URL: <http://olimp.ac.gov.ru/anons/> (дата обращения: 20.02.2020).

¹² Центр проектного менеджмента. URL: <https://pm.center/company/news/predvaritelnye-itogi-otsenki-indeksa-proektnoy-deyatelnosti-po-regionam-predstavili-na-krasnoyarskom/> (дата обращения: 20.02.2020).

¹³ Факторы успеха региональных институтов развития: проектное управление. URL: http://kapital-rus.ru/articles/article/factory_uspeha_regionalnyh_institutov_razvitiya_proektnoe_upravlenie/ (дата обращения: 20.02.2020).

¹⁴ ГК «Проектная практика». URL: <https://pmpractice.ru/news/2018/3725/> (дата обращения: 20.02.2020).

Таблица 1 / Table 1

**Оценочные инструменты эффективности проектного управления в регионах /
Evaluation tools for project management effectiveness in regions**

Инструменты / Tools	Год создания / Creation year	Цель создания / Purpose of creation	Направления оценки / Areas of assessment
«Проектный Олимп» / Competition for professional project management "Project Olympus" of the Analytical Center for the Government of the Russian Federation	2014	Распространение инструментов проектного управления в государственном секторе; выявление, анализ и распространение лучших практик эффективного управления проектами; повышение эффективности деятельности органов государственной власти и компаний, оказывающих наиболее значительное влияние на развитие экономики	Системы управления проектной деятельностью организации; компетентный проектный офис; лучший проект года; гибкие подходы к управлению проектами; проекты в области бережливого управления; специальные направления, определяемые ежегодно
ИПД / Index of project activity in the subjects of the Russian Federation (IPA) of the Federal project office	2017	Выявить лучшие федеральные министерства и регионы по качеству их систем управления	Стратегическое планирование и управление портфелем проектов; управление проектами; развитие компетенций и культуры; управление стимулированием участников проектов; принятие решений и организационная поддержка эффективности
Рейтинг «Эксперт РА» / Rating of investment attractiveness of regions "Expert RA"	1996	Оценка социально-экономического развития субъекта РФ с точки зрения привлекательности инвестиционных вложений в нем	Инвестиционный потенциал: институциональный; инновационный; инфраструктурный; потребительский; природно-ресурсный; производственный; трудовой; туристический; финансовый. Инвестиционный риск: социальный; управленческий; финансовый; экологический; экономический
Рейтинг НРА / Investment attractiveness rating of Russian regions by the National Rating Agency	2013	Оценка уровня инвестиционной активности регионов, а также качества организации условий для развития в них инвестиционной деятельности	Внутренний рынок; географическое положение и природные ресурсы; институциональная среда; региональная инфраструктура; трудовые ресурсы; производственный потенциал; финансовая устойчивость
Рейтинг АСИ / National Investment Climate Ranking of the Agency for strategic initiatives	2014	Оценка деятельности региональных властей по созданию благоприятных инвестиционных условий и выявление лучших региональных практик	Институты для бизнеса; инфраструктура и ресурсы; поддержка малого предпринимательства; регуляторная среда

Источник / Source: составлено автором по данным официальных сайтов / compiled by the author according to official websites.

Таблица 2 / Table 2

Позиции регионов – лидеров ИПД в национальных инвестиционных рейтингах, 2017 г. /
Position of the PAI leading regions in national investment rankings, 2017

Регион / Region	ИПД / IPA	Рейтинг АСИ / Ranking ASI	Рейтинг «Эксперт РА» / Rating "Expert RA"	Рейтинг НРА / Rating NRA
Белгородская область / Belgorod Region	1	11	2А – средний потенциал – минимальный риск	IC2 – высокая инвестиционная привлекательность
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра / Khanty-Mansi Autonomous Area – Yugra	2	14	2В – средний потенциал – умеренный риск	IC3 – высокая инвестиционная привлекательность
Ленинградская область / Leningrad Region	3	12	3А1 – пониженный потенциал – минимальный риск	IC2 – высокая инвестиционная привлекательность
Красноярский край / Krasnoyarsk Territory	4	–*	2В – средний потенциал – умеренный риск	IC4 – средняя инвестиционная привлекательность
Ульяновская область / Ulyanovsk Region	5	10	3В1 – пониженный потенциал – умеренный риск	IC5 – средняя инвестиционная привлекательность

* На сайте АСИ представлен ТОП-20 рейтинга, в который не вошел Красноярский край.

Источник / Source: составлено автором по данным официальных сайтов рейтингов / compiled by the author according to official ranking websites.

у них имеется относительно продолжительный опыт внедрения проектного менеджмента в представленной выше пятерке лидеров.

Белгородская область является одним из первопроходцев во внедрении проектного менеджмента в государственный сектор. Принципы проектного управления в данном субъекте Российской Федерации были определены еще в 2010 г. По данным на начало 2019 г. в регионе в проектную деятельность было вовлечено более 60% всех служащих, 30 региональных органов власти и 22 муниципальных образований. 1310 работникам присвоены ранги в сфере проектной деятельности. Общее количество проектов составило 5348, из которых 3860 завершилось, а 1488 находилось на стадии реализации¹⁵. Значительная часть завершившихся и реализуемых проектов приходится на аграрно-

промышленный комплекс. Например, с 2017 г. в регионе реализуется программа «500/10 000», задача которой к концу 2020 г. создать на территориях сельских поселений области не менее 500 малых предприятий с занятостью до 10 000 человек¹⁶. Все это позволило Белгородской области подняться на 1-е место в Российской Федерации по производству на душу населения сельскохозяйственной продукции, мяса и комбикормов, стать лидером в Центральном федеральном округе по поддержке и развитию малого бизнеса¹⁷, а также повысить экономическую активность и рост реальных доходов населения (табл. 3).

Ленинградская область является более молодым с точки зрения реализации проектного управле-

¹⁵ Синергия бережливого и проектного менеджмента в работе органов власти. URL: https://pmagency.org/wp-content/uploads/2019/02/6_pavlova.pdf (дата обращения: 20.02.2020).

¹⁶ Официальный сайт Губернатора и Правительства Белгородской области: <https://belregion.ru/press/news/?ID=19624> (дата обращения: 20.02.2020).

¹⁷ Синергия бережливого и проектного менеджмента в работе органов власти. URL: https://pmagency.org/wp-content/uploads/2019/02/6_pavlova.pdf (дата обращения: 20.02.2020).

Таблица 3 / Table 3

**Социально-экономические показатели развития регионов /
Socio-economic indicators of regional development**

Год / Year	Показатели / Indicators	Россия / Russia	Белгородская область / Belgorod Region	Ленинградская область / Leningrad Region
2010–2017	Темп экономического роста, % / Economic growth rate, %	1,14	1,37	1,21
	Темп роста реальных доходов населения, % / Growth rate of real income of the population, %	1,02	1,15	1,25
	Темп роста Индекса производительности труда / Growth rate of the labor productivity Index	1,11	1,34	1,28
2018	Уровень инновационной активности региона, % / Level of innovation activity in the region, %	12,8	18,2	14,1
	Число высокопроизводительных мест на 1000 чел. / The number of high-performance seats per 1000 people			
	Всего / Total	132,8	152,2	131,3
	В сельском хозяйстве, лесном хозяйстве, рыболовстве и рыбоводстве / In agriculture, forestry, fishing and fish farming	105,8	358,8	159,6

Источник / Source: составлено автором по данным Росстата / compiled by the author according to the Federal State Statistics Service.

ния регионом. Система управления проектной деятельностью в данном субъекте Российской Федерации внедряется с 2017 г. Тем не менее за прошедшие годы Ленинградская область стала одним из лидеров проектного менеджмента в регионах и неоднократно победителем конкурса «Проектный Олимп». Об успехах проектной деятельности в регионе свидетельствует его стремительное продвижение в рейтинге АСИ (табл. 4).

Проектный портфель в Ленинградской области в 2019 г. составил 53 проекта, из которых 11 — приоритетные (в числе которых проект «Улучшение инвестиционного климата в Ленинградской области»), находящиеся под контролем губернатора Ленинградской области, а 41 проект относятся к числу отраслевых проектов, реализуемых в рамках деятельности отраслевых проектных комитетов и курируемых заместителями председателя Правительства Ленинградской области. Внедрение проектного менеджмента в сферу государственного управления Ленинградской области позволило

региону достичь значительных успехов в сфере АПК: он занимает лидирующие позиции в России по производству рыбы, мяса птицы, яиц, молока и производит до 40% сельскохозяйственной продукции Северо-Западного федерального округа¹⁸. Кроме того, макроэкономические показатели развития региона превышают средние по России (см. табл. 3).

Таким образом, из табл. 3 следует, что темпы развития социально-экономических показателей Белгородской и Ленинградской областей значительно опережают среднероссийские показатели. Можно предположить, что в определенной степени такой результат обусловлен практикой внедрения проектного управления в указанных регионах. Например, несложно убедиться, что в Белгородской

¹⁸ Минсельхоз РФ: успехи АПК Ленинградской области служат примером для аграриев из других регионов России. URL: <https://lenoblast.bezformata.com/listnews/uspehi-apk-leningradskoj-oblasti/61944289/> (дата обращения: 20.02.2020).

Таблица 4 / Table 4

Позиции Ленинградской области в Рейтинге АСИ по годам / Positions of the Leningrad Region in the Ranking ASI by year

Год / Year	2016	2017	2018	2019
Место / Position	34	20	12	9

Источник / Source: составлено автором по данным АСИ / compiled by the author according to the ASI.

области, реализующей проекты по развитию сельского хозяйства, число высокопроизводительных мест, приходящихся на 1000 человек, почти в 3,5 раза превышает данный показатель в среднем по стране (см. табл. 3). Кроме того, активная реализация проектов позволила данному субъекту Российской Федерации не только увеличить инвестиционную привлекательность региона, но и создать новые рабочие места, в результате чего регион по уровню занятости поднялся с 56-го места в 2011 г. на 22-ю позицию в 2018 г.¹⁹

Успехи Белгородской и Ленинградской областей во многом обусловлены тем, что они не просто внедряют проектный менеджмент в госуправление, но и находятся в постоянном поиске и разрабатывают эффективные инструменты, следуя современным тенденциям развития проектного управления. Так, Белгородская область одной из первых проработала региональную нормативно-правовую и методическую базу в сфере проектного управления, создала эффективную организационную структуру управления проектами и стимулирования сотрудников, занятых в проектной сфере, а в настоящее время в числе первых внедряет проект бережливого менеджмента в региональные госорганы. Ленинградская область стала разработчиком уникального инструмента для оценки проектов под названием «Проектное сито», позволяющего эффективно отбирать наиболее крупные и значимые для региона проекты. В настоящее время методика «Проектного сита» применяется в проектных офисах многих субъектов Российской Федерации.

Кроме того, и Белгородская, и Ленинградская области являются одними из лидеров современного этапа развития проектного управления, связанного с внедрением гибкой системы управления проектами *agile*, позволяющей оперативно реагировать на любые изменения при реализации проекта и легко подстраиваться под пожелания участников проекта.

Таким образом, можно сделать вывод, что внедрение проектного управления в указанных регионах способствовало их социально-экономическому развитию и формированию в них инвестиционного климата.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на накопленный за последние десятилетия опыт, проектное управление в России находится в стадии становления. В отличие от других развитых стран мира, где управление проектами зародилось в 1960-е гг. и на сегодняшний день насчитывается более миллиона сертифицированных специалистов, российская практика не столь обширна. На конец 2018 г. одной из ведущих национальных российских организаций в области управления проектами «СОВНЕТ», существующей с 1991 г., сертифицировано всего 5298 специалистов²⁰. Тем не менее проектный менеджмент уже стал реальностью нашего времени и представляет собой одно из перспективных направлений развития государственной сферы.

Опыт регионов — лидеров по внедрению проектного управления пока еще не настолько большой, чтобы делать однозначные выводы об его эффективности, однако позволяет подвести промежуточные итоги и предположить целесообразность дальнейшего распространения данного подхода в сфере регионального управления. Анализ динамики роста социально-экономических показателей Белгородской и Ленинградской областей показал, что их значения превышают среднероссийские темпы. Особенно это касается сфер приоритетного развития регионов (например, сельское хозяйство для Белгородской области).

¹⁹ Данные Росстата.

²⁰ Проектное управление в мире и в России: состояние и тенденции. URL: https://pmagency.org/wp-content/uploads/2019/02/9_tovb.pdf (дата обращения: 20.02.2020).

Тем не менее следует подчеркнуть, что проектный менеджмент эффективен только при решении высокорискованных и уникальных задач, поэтому не может полностью заменять традиционное управление. В связи с этим оптимальное сочетание проектного и процессного управления должно стать основой успешного развития регионов и активизации их экономического роста.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 20–010–00712).

ACKNOWLEDGEMENT

The article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for basic research (project No. 20–010–00712).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. — Москва: ИЭ РАН, 2017. — 54 с. — ISBN 978–5–9940–0605–4.
2. Terry L. Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*. 1998;58(3):194–200. DOI: 10.2307/976559
3. Graham G., Amos B., Plumptre T. Principles good governance in 21-st century. policy brief № 15. 2003. URL: <https://docplayer.net/21638341-Policy-brief-principles-for-good-governance-in-the-21-st-century-policy-brief-no-15-august-2003-by-john-graham-bruce-amos-tim-plumptre.html>.
4. Argynades D. Good governance, professionalism, ethics and responsibility. *International Review of Administrative Sciences*. 2006;72(2):155–170. DOI: 10.1177/0020852306064607
5. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Managment и Good Governance // *Ars Administrandi*. Искусство управления. — 2014. — № 2. — С. 45–62. — ISSN 2218–9173.
6. Смотрицкая И.И., Сагинова О.В., Шарова И.В. Государственное предпринимательство и развитие российской экономики // *Вестник Института экономики РАН*. — 2015. — № 1. — С. 97–108. — ISSN 2073–6487.
7. Сильверстов С.Н., Кузнецов Н.В., Шестак В.П. Проектное финансирование инфраструктурных монополий в новой модели экономики России. — Москва: Когито-Центр, 2017. — 174 с. — ISBN 978–5–89353–506–8.
8. Васильев А.И., Прокофьев С.Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // *Управленческие науки*. — 2016. — Т. 6. — № 4. — С. 44–52. — ISSN 2304–022X.
9. Хвостенко Т.М., Гусаров А.А. Отличие проектного управления от традиционного менеджмента // *Вестник образовательного консорциума Среднерусский университет*. Серия: Экономика и управление. — 2019. — № 13. — С. 122–124. — ISSN 2409–093X.
10. Раменская Л.А. Особенности проектного управления в органах государственной власти на региональном уровне // *Фундаментальные исследования*. — 2018. — № 1. — С. 111–115. — ISSN 1812–7339.
11. Базаев Н.Д. Внедрение проектного управления в деятельность органов исполнительной власти (на примере Белгородской области) // *Научный вестник Южного института менеджмента*. — 2019. — № 2. — С. 56–62. — ISSN 2305–3100. — DOI: 10.31775/2305–3100–2019–2–56–62
12. Уткова М.А. Проектное управление в системе устойчивого развития экономики региона // *Вестник Алтайской академии экономики и права*. — 2019. — № 2. — С. 162–169. — ISSN 1818–4057.

REFERENCES

1. Charkina E. S. Development of project approach in public administration: methodology, experience, problems (science research report). Moscow: IE RAS; 2017. 54 p. (In Russ.).
2. Terry L. Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*. 1998;58(3):194–200. DOI: 10.2307/976559

3. Graham G., Amos B., Plumptre T. Principles good governance in 21-st century. policy brief No. 15. 2003. URL: <https://docplayer.net/21638341-Policy-brief-principles-for-good-governance-in-the-21-st-century-policy-brief-no-15-august-2003-by-john-graham-bruce-amos-tim-plumptre.html>.
4. Argynades D. Good governance, professionalism, ethics and responsibility. *International Review of Administrative Sciences*. 2006;72(2):155–170. DOI: 10.1177/0020852306064607
5. Krasilnikov D. G., Sivintseva O. V., Troitskaya E. A. Modern western management models: synthesis of new public management and good governance. *Ars Administandi. Iskustvo upravleniya = Ars Administandi*. 2014;(2):45–62. (In Russ.).
6. Smotritskaya I. I., Saginova O. V., Sharova I. V. State enterprising and development of the russian economy. *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk = The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2015;(1):97–108. (In Russ.).
7. Silvestrov S. N., Kuznetsov N. V., Shestak V. P. Project financing of infrastructure monopolies in the new model of the Russian economy. Moscow: Cogito-Centre; 2017. 174 p. (In Russ.).
8. Vasilyev A. I., Prokofyev S. Ye. Project management organisation in public authorities. *Upravlencheskie nauki = Management sciences in Russia*. 2016;6(4):44–52. (In Russ.).
9. Khvostenko T. M., Gusarov A. A. The difference of project management from traditional management. *Vestnik obrazovatel'nogo konsortsiuma Srednerusskii universitet. Seriya: Ekonomika i upravlenie*. 2019;(13):122–124. (In Russ.).
10. Ramenskaya L. A. Special features of regional level public project management. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental research*. 2018;(1):111–115. (In Russ.).
11. Bazaev N. D. The introduction of project management into the activities of executive bodies (on the example of Belgorod region). *Nauchnyi vestnik Yuzhnogo instituta menedzhmenta = Scientific bulletin of the Southern Institute of Management*. 2019;(2):56–62. (In Russ.). DOI: 10.31775/2305–3100–2019–2–56–62
12. Utkova M. A. Project management in the sustainable economic development of the region. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava*. 2019;(2);162–169. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Наталья Александровна Екимова — кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра макроэкономических исследований, Финансовый университет, Москва, Россия
n.ekimova@bk.ru

ABOUT THE AUTHOR

Nitalya A. Ekimova — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Senior Researcher at the Center for Macroeconomic Research, Financial University, Moscow, Russia
n.ekimova@bk.ru

Статья поступила 20.01.2020; принята к публикации 15.04.2020.

Автор прочтала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article was received 20.01.2020; accepted for publication 15.04.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.



DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-123-135

УДК 330.15(045)

JEL C61, D74, Q32

Модель развития добывающего региона на основе консолидации бизнеса и населения

И.Ю. Новоселова^{а, б}, А.Л. Новоселов^с, А.А. Авраменко^б^а Финансовый университет, Москва, Россия;^б МГИМО (Университет) МИД России, Москва, Россия;^с Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Россия^а<https://orcid.org/0000-0002-5054-0676>; ^б<https://orcid.org/0000-0001-5862-5466>;^с<https://orcid.org/0000-0003-1495-4836>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – добыча редкоземельных материалов, углеводородного сырья и других полезных ископаемых, обеспечивающая эффективное развитие всех отраслей экономики и дающая значительный вклад в федеральный бюджет страны. В каждом из 12 национальных проектов Российской Федерации особое внимание уделяется освоению природных ресурсов арктической зоны страны. Для предотвращения перехода региона к социально-экономической депрессии после завершения эксплуатации недр должно быть обеспечено качественно иное взаимодействие горного бизнеса и населения региона посредством выполнения государственного проекта «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». *Цели работы* – разработка методического обеспечения для устранения конфликтов и достижения гармоничного развития добывающего региона на основе консолидации усилий добывающих компаний и населения, а также рассмотрение механизма формирования проектов социально-экономического развития с учетом интересов добывающей компании и населения. *В результате исследования* разработана принципиальная схема такого механизма и предложен пошаговый процесс выработки консолидированного решения, основанный на экспертных оценках и оптимизационной модели формирования оптимального набора проектов, которая будет полезна для реализации национальных проектов. Особенностью разработанного процесса реализации механизма выработки консолидированного решения является логическая и информационная связь шагов проведения расчетов, в процессе осуществления которых определяются состав и приоритеты критериев заинтересованности добывающей компании и населения, оценивается вклад проектов в достижение критериев заинтересованности, формируется оптимальный набор проектов на основе решения оптимизационной задачи согласно критериям минимизации суммарных затрат на реализацию выбранных проектов и максимизации их суммарной важности для населения региона. Экспертные оценки базируются на методе анализа иерархий. Оптимизационный выбор осуществляется на базе модели векторной оптимизации с булевыми переменными. В статье приведен численный пример, который раскрывает особенности проведения расчетов в соответствии с разработанной последовательностью консолидированного выбора проектов социально-экономического развития региона.

Ключевые слова: добывающая компания; социально-экономическое развитие; добывающий регион; консолидация бизнеса и населения; критерии оптимальности; матрицы попарных сравнений

Для цитирования: Новоселова И.Ю., Новоселов А.Л., Авраменко А.А. Модель развития добывающего региона на основе консолидации бизнеса и населения. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):123-135. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-123-135

Model of the Mining Region Development Based on Consolidation of Business and Population

I.Y. Novoselova^{a,b}, A.L. Novoselov^c, A.A. Avramenko^b

^a Financial University, Moscow, Russia

^{a,b} MGIMO (University) of Russian Foreign Ministry, Moscow, Russia;

^c Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

^a <https://orcid.org/0000-0002-5054-0676>; ^b <https://orcid.org/0000-0001-5862-5466>;

^c <https://orcid.org/0000-0003-1495-4836>

ABSTRACT

The subject of the research is mining of mineral resources, primarily rare earth materials, hydrocarbons and other minerals, which ensures the effective development of all sectors of the economy and makes a significant contribution to the Federal budget of the country. In each of the 12 national projects of the Russian Federation, special attention is paid to the development of natural resources in the Arctic zone of the country. To prevent the transition of the region to a socio-economic depression after the completion of mining operations, a qualitatively different interaction between the mining business and the population of the region should be provided. This is the purpose of the state project "Socio-economic development of the Arctic zone of the Russian Federation". *The purpose of the work* is development of methodological support for resolving conflicts and achieving harmonious development of the extractive region based on the consolidation of the efforts of extractive companies and the population, as well as consideration of the mechanism for forming socio-economic development projects taking into account the interests of the extractive company and the population. The study developed a schematic diagram of such a mechanism and given step-by-step process of developing a consolidated decision, based on expert assessments and optimization models of the optimum set of projects, which will be useful for the implementation of national projects. The peculiarity of the process of implementing a mechanism to develop consolidated decision is the logical and informational relationship of the steps of calculations, which determines the content and priorities of the criteria of interest of the mining company and the population, assessing the contribution of projects to the achievement of criteria of interest, the optimal set of projects based on problem solving according to the criteria minimize the total cost of implementation of the selected projects and maximize their total importance for the population of the region. Expert evaluations are based on the hierarchy analysis method. Optimization selection is based on a vector optimization model with Boolean variables. The article presents a numerical example that reveals the features of calculations in accordance with the developed sequence of consolidated selection of projects for socio-economic development of the region.

Keywords: mining company; socio-economic development: mining region; consolidation of business and population; optimality criteria; matrix of pairwise comparisons

For citation: Novoselova I.Y., Novoselov A.L., Avramenko A.A. Model of the mining region development based on consolidation of business and population. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2020; 13(3):123-135. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-123-135

ВВЕДЕНИЕ

Регионы, обладающие значительными природными ресурсами, в первую очередь запасами углеводородного сырья и редкоземельных материалов, относятся к ресурсным регионам [1, 2]. Если в структуре экономики региона горное производство является доминирующим, регион называется добывающим (ресурсным) [3]. Основными нефтедобывающими регионами России являются Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Красноярский край, Сахалин. Крупнейшие месторождения природного газа нахо-

дятся в Ямало-Ненецком АО (Уренгой, Ямбург, Бованенковское месторождения), Республике Саха (Якутия), Иркутской области, Красноярском крае. В ряде других регионов (Приволжском, Дальневосточном, Южном, Северо-Западном, Дальневосточном федеральных округах) России также проводится добыча природного газа. Подавляющий объем запасов редкоземельных металлов (далее — РЗМ) сосредоточен в Мурманской области, Республике Саха (Якутия) и Иркутской области. Перспективные объекты для наращивания сырьевой базы РЗМ имеются в Крас-

ноярском крае и Республике Тыва. В 2023 г. планируется начало добычи на месторождениях Зашихинском в Иркутской области и Томтор (северо-запад Якутии). Запасы Зашихинского месторождения РЗМ — 33,5 млн т руды с высоким содержанием ниобия и тантала. Таким образом, только краткий обзор трех видов природных ресурсов, имеющих важнейшее значение для развития отраслей экономики страны, позволяет выделить значительное число регионов, которые относятся к категории добывающих. Новые месторождения находятся в арктической зоне страны, поэтому во всех национальных проектах большое внимание уделяется различным аспектам развития данного региона. Эксплуатация Северного морского пути, строительство Северного широтного хода ориентированы на развитие арктического региона. При этом возможен вариант исключительно развития горного бизнеса в добывающем регионе либо сочетания добычи минеральных ресурсов с развитием и эффективным функционированием других отраслей экономики [4]. В первом случае моноразвитие региона приводит к социально-экономической депрессии при истощении запасов природных ресурсов, во втором случае за счет других отраслей экономики, не связанных с горным бизнесом, регион может продолжить социально-экономическое развитие. Важным аспектом функционирования любой отрасли экономики, в том числе горного бизнеса, является социальная ответственность предприятий перед населением добывающего региона, которая состоит в сокращении загрязнения окружающей среды в зоне ответственности добывающей компании, обеспечении населения медицинскими услугами и услугами связи, в прямых выплатах компенсаций за упущенные выгоды и др. [5]. ПАО «Транснефть» в период 2014–2019 гг. перечислило в бюджет Ямало-Ненецкого округа около 22 млрд руб., что свидетельствует о заинтересованности горнодобывающих компаний в развитии социальной сферы арктических регионов.

В добывающих регионах происходит естественный процесс сокращения объема извлечения нефти и газа [6]. Для роста коэффициента извлечения углеводородного сырья применяются все более эффективные методы увеличения нефте- и газоотдачи. Это продлевает срок рентабельной эксплуатации месторождений полезных ископаемых. Кроме того, в границах большого месторождения открываются новые месторождения, которые зачастую являются низкодебитными (малыми или средними). Наступает момент, когда

рентабельных месторождений не остается и горный бизнес покидает регион.

В настоящее время добывающие компании реализуют компенсационные меры коренному населению — денежные выплаты, снабжение населения транспортными средствами, охотничьим и рыболовным снаряжением, организуют связь и фельдшерские пункты. В последнее время наметился переход к участию населения в выборе компенсационных мер, что позволяет применять наиболее действенные компенсационные меры [7]. Однако эти меры, несмотря на их необходимость, действенны до тех пор, пока добывающая компания находится в регионе. Когда деятельность добывающих компаний завершается, население остается без развитой экономики и социальных предприятий. Для реализации государственного проекта «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» и предотвращения перехода региона в состояние социально-экономической депрессии после завершения эксплуатации недр, необходимо качественно иное взаимодействие горного бизнеса и населения региона, которое должно обеспечить гармонизацию бизнеса и общества, заложить экономический фундамент в социально-экономическое развитие региона после завершения добычи полезных ископаемых в регионе [8]. С этой целью необходима консолидация горного бизнеса и населения, позволяющая совместно находить решения по добыче полезных ископаемых и реализации социально-экономических проектов за рамками горной деятельности. Механизм консолидации бизнеса и общества обеспечит высокую заинтересованность населения в развитии добычи полезных ископаемых в регионе, даст импульс к созданию эффективной многоотраслевой экономики в регионе. Реализация этого механизма базируется на их тесном взаимодействии и выработке общих решений по реализации проектов социально-экономического развития региона и планов добычи полезных ископаемых.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ СОВМЕСТНОГО ПОИСКА РЕШЕНИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Консолидация добывающей компании и населения региона предполагает совместную оценку и выбор проектов, которые представляют интерес как для компании, так и для населения региона [9], и могут быть связаны с добывающей деятельностью (строительство железной дороги, речного порта и т.д.)

Таблица 1 / Table 1

Возможные критерии оценки интересов добывающей компании и населения при выборе проектов регионального развития / Possible criteria for assessing the interests of the mining company and the population when choosing regional development projects

Заинтересованные стороны / Interested parties	Наименование критериев оценки заинтересованности сторон / The name of the criteria for assessing the interest of the parties
Добывающая компания / Mining company	Расширение территории добычи
	Снижение возможности конфликта
	Наращивание инвестиций в добычу
	Рост престижа компании в России и за рубежом
Население региона / Population of region	Развитие сельскохозяйственных предприятий
	Развитие промышленных предприятий
	Рост социальной помощи
	Снижение загрязнения окружающей среды

Источники / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

компаний или представлять собой самостоятельные проекты, направленные на формирование нового или расширение существующего производства, создание новых рабочих мест, не связанных с добычей полезных ископаемых, например посредством строительства жилых домов и инфраструктуры для улучшения условий проживания в регионе и т.д. В зависимости от региона критерии оценки выбора проектов могут быть различными. В табл. 1 приведен пример оценочных критериев для добывающей компании и населения региона.

Исходя из критериев, которые формулируют заинтересованные стороны, необходимо провести оценку приоритетности проектов, ориентированных на социально-экономическое развитие региона [10]. При этом целесообразно учитывать первостепенное значение оценки важности проектов со стороны населения. Такая оценка должна проводиться исходя из критериев заинтересованности населения региона в решении социальных и экономических проблем.

В то же время социально-экономические проекты открывают новые возможности для добывающих компаний в регионе [11, 12].

С учетом указанных особенностей следует одновременно минимизировать суммарные затраты и максимизировать суммарную важность оптимального набора проектов. Общая схема выбора социально-экономических проектов развития региона с учетом

интереса населения и добывающей компании представлена на рисунке.

Для осуществления приведенной на рисунке последовательности формирования системы проектов развития региона разработана формализованная последовательность шагов, которая приведена ниже.

ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ШАГОВ РЕШЕНИЯ ПОСТАВЛЕННОЙ ЗАДАЧИ

В общем случае обозначим множество критериев для добычной компании $i \in J_{доб}$, а множество критериев для населения — $j \in J_{нас}$. Эти критерии имеют различную приоритетность, для оценки которой целесообразно воспользоваться методом попарных сравнений [13].

Шаг 1. С тем чтобы оценить приоритетность критериев предлагается для населения и для добычной компании (см. табл. 1) сформировать обратно симметричные матрицы попарных сравнений критериев: $A_{нас} = (a_{jk}^{нас})$, $j, k \in J_{нас}$ и $B_{доб} = (b_{il}^{доб})$, $i, l \in J_{доб}$. На главной диагонали этих матриц стоят единицы, а симметричные значения взаимнообратные. Есть возможность использования нечетких оценок при формировании матриц попарного сравнения [14]. При оценке приоритетности используется шкала Т. Саати (табл. 2).

Если эксперт сомневается в выборе между соседними лексическими оценками, он может осуществить выбор между этими оценками, и численное значение будет четным числом, равным среднему арифметиче-

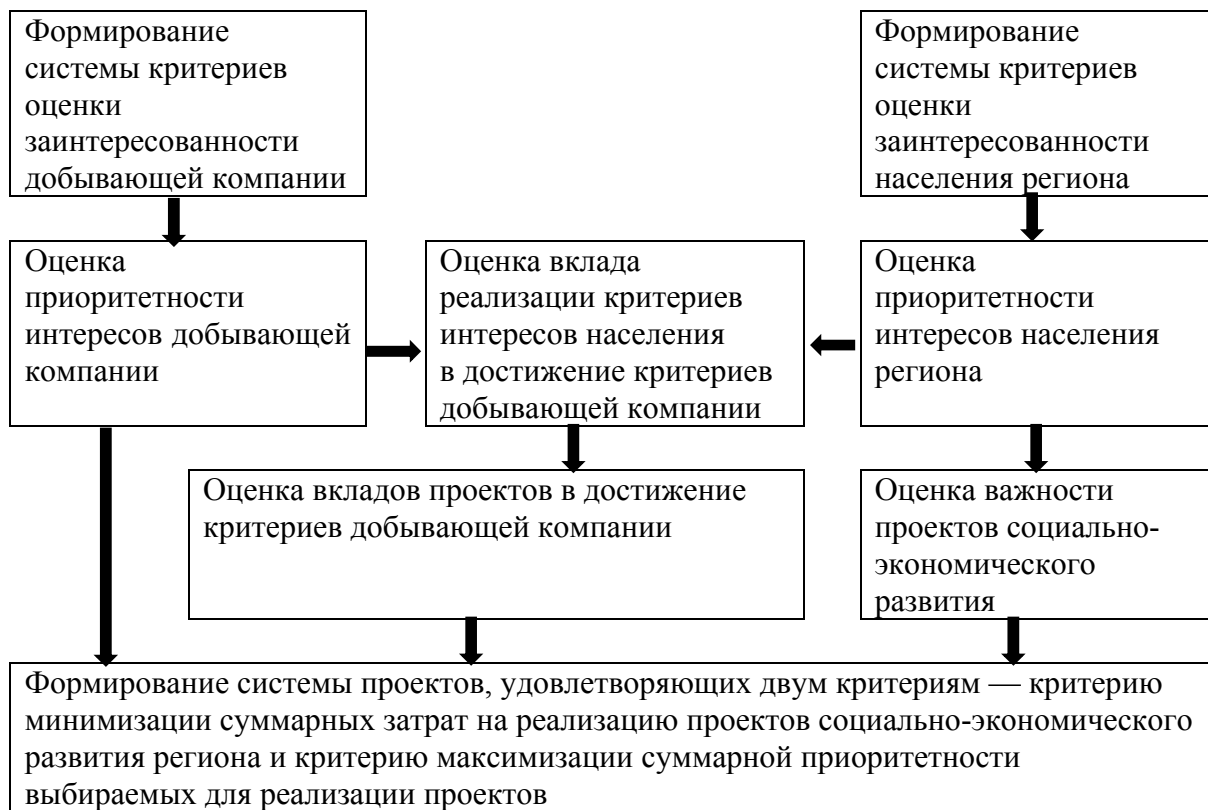


Рис. / Fig. Последовательность решения задачи совместного выбора проектов социально-экономического развития региона / The sequence of solving the problem of joint selection of projects for socio-economic development of the region

Источники / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

скому между численными значениями альтернативных вариантов. Например, если эксперт сомневается в выборе ответа между оценками «Существенное превосходство критерия снижения возможности конфликта над критерием роста престижа компании в России и за рубежом» и «Значительное превосходство критерия снижения возможности конфликта над критерием роста престижа компании в России и за рубежом», численная оценка его суждения будет

$$\text{равна } \frac{5+7}{2} = 6.$$

Приоритетность критериев для населения ρ_j^{nac} и добывающей компании $\rho_i^{доб}$ определяются по формулам:

$$\rho_j^{nac} = \frac{\sqrt[n_{nac}]{\prod_{k \in J_{nac}} a_{jk}^{nac}}}{\sum_{j \in J_{nac}} \sqrt[n_{nac}]{\prod_{k \in J_{nac}} a_{jk}^{nac}}}; \quad (1)$$

$$\rho_i^{доб} = \frac{\sqrt[n_{доб}]{\prod_{l \in J_{доб}} b_{il}^{доб}}}{\sum_{i \in J_{доб}} \sqrt[n_{доб}]{\prod_{l \in J_{доб}} b_{il}^{доб}}}, \quad (2)$$

где $n^{доб}$ (n^{nac}) — число критериев оценки заинтересованности компании (населения региона).

Шаг 2. Необходимо оценить важность проектов социально-экономического развития $s = 1, 2, \dots, S$. В качестве экспертов выступают представители населения. Экспертные оценки целесообразно проводить с помощью метода анализа иерархий Т. Саати. Система критериев, по которым население проводит оценку, приведена в табл. 1, а их важность определяется на шаге 1 по формуле (1). Для каждого критерия проводится оценка проектов на основе их сравнения с использованием обратно симметричной матрицы попарных сравнений $C_j = (c_{jsr}^{nac})$, $j \in J_{nac}$, которые позволят найти приоритеты проектов μ_{js} по формуле

Шкала сравнительной оценки критериев интереса / Benchmark for Interest Criteria

Лексическая оценка / Lexical assessment	Численное значение / Numerical value
Равная важность критериев	1
Некоторое превосходство одного критерия над другим	3
Существенное превосходство одного критерия над другим	5
Значительное превосходство одного критерия над другим	7
Очень сильное превосходство одного критерия над другим	9

Источники / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

$$\mu_{js} = \frac{\sqrt[S]{\prod_{r=1,2,\dots,S} c_{jsr}}}{\sum_{s=1}^S \sqrt[S]{\prod_{r=1,2,\dots,S} c_{jsr}}} \quad (3)$$

Шаг 3. Определение важности проектов с точки зрения интересов населения по формуле:

$$\alpha_s = \sum_{j \in J_{nac}} \rho_j^{nac} \mu_{js} \quad (4)$$

Шаг 4. Удовлетворение критериев учета интересов населения, позволяющее в определенной степени достичь критериев добывающей компании. Для этого следует воспользоваться экспертной оценкой вклада β_{ij} критериев $j \in J_{nac}$ в достижение $i \in J_{доб}$, причем $\sum_{j \in J_{nac}} \beta_{ij} = 1$.

Шаг 5. Оценка d_{is} вклад s -го проекта в достижение i -го критерия с учетом его приоритета интереса добывающей компании рассчитывается по формуле:

$$d_{is} = \sum_{j \in J_{nac}} \mu_{js} \beta_{ij} \quad (5)$$

Шаг 6. Определение системы проектов, которые позволяют удовлетворить двум критериям — критерию минимизации суммарных затрат на реализацию проектов социально-экономического развития региона и критерию максимизации суммарной приоритетности выбираемых для реализации проектов. Критерий минимизации суммарных затрат записывается следующим образом:

$$f_{инв}(x) = \sum_{s=1}^S z_s x_s \rightarrow \min, \quad (6)$$

где z_s — затраты на реализацию s -го социально-экономического проекта, $s = 1, 2, \dots, S$; x_s — искомая переменная, принимающая значение 1, если s -й проект выбирается в набор оптимальных проектов или 0 — в противном случае.

Формализация критерия максимизации суммарной важности выбираемых для реализации проектов имеет вид:

$$f_{nac}(x) = \sum_{s=1}^S \alpha_s x_s \rightarrow \max. \quad (7)$$

Выбираемые проекты должны удовлетворять ограничениям степени удовлетворения интересов добывающей компании, т.е. суммарная оценка важности выбранных проектов должна быть не меньше, чем приоритет критерия:

$$\sum_{s=1}^S d_{is} x_s \geq \rho_i^{доб}, i \in J_{доб}. \quad (8)$$

Область изменения искомых переменных определяется по формуле

$$x_s = \begin{cases} 1, & \text{проект выбран} \\ 0, & \text{в противном случае.} \end{cases} \quad (9)$$

Таблица 3 / Table 3

Затраты на реализацию проектов социально-экономического развития, предлагаемых для реализации в регионе / Costs for the implementation of socio-economic development projects proposed for implementation in the region

Номер проекта / Project number	Название проекта / The name of the project	Затраты, млн руб. / Costs, million rubles
1	Строительство предприятия по производству плазменных панелей	510,00
2	Строительство молочной фермы	290,00
3	Строительство ТЭЦ на природном газе из не востребовавшегося (малого) месторождения	450,00
4	Строительство нового медицинского центра	300,00
5	Строительство жилого фонда	430,00
6	Ремонт и новое оборудование школы	240,00

Источники / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Сформированная оптимизационная модель относится к моделям линейного программирования векторной оптимизации [15]. Для решения данной задачи необходимо провести масштабирование критериев. Масштабированные критерии должны находиться в интервале от 0 до 1, измеряться в долях и иметь одинаковое направление оптимизации. В результате критерии (6, 7) можно заменить на следующий критерий и два ограничения:

$$\beta \rightarrow \min; \quad (10)$$

$$\beta \geq \frac{\sum_{s=1}^S z_s x_s - F_{инв}^{\min}}{1 - F_{инв}^{\min}}; \quad (11)$$

$$\beta \geq \frac{1 - \sum_{s=1}^S \alpha_s x_s}{1 - F_{нас}^{\min}}, \quad (12)$$

где β — минимизируемая переменная, имеющая смысл максимального из отклонений от лучшего значения для рассматриваемых критериев; $F_{инв}^{\min}$ ($F_{нас}^{\min}$) — минимальное суммарное значение инвестиций (суммарной важности проектов с позиции населения), которое достигается при удовлетворении ограничений (8, 9).

В результате получена более простая задача оптимального выбора проектов социально-экономического

развития (8–12). Для решения данной задачи целесообразно воспользоваться методом случайного поиска.

**ПРИМЕР РЕАЛИЗАЦИИ
ПРЕДЛОЖЕННЫХ МОДЕЛЕЙ
И АЛГОРИТМОВ ФОРМИРОВАНИЯ
ОПТИМАЛЬНОГО НАБОРА
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ
ДОБЫВАЮЩЕГО РЕГИОНА**

В качестве примера рассмотрим добывающий регион, в котором проведен ряд круглых столов представителей населения и специалистов нефтедобывающей компании, где была предложена реализация шести проектов, затраты по которым приведены в табл. 3.

При использовании обратно симметричных матриц на шаге 1 определяются веса критериев (из табл. 1) для населения и региональных властей. В табл. 4, 5 приведены обратно симметричные матрицы оценки критериев и в последних колонках — оценки приоритетности критериев по формулам (1, 2).

Оценка важности проектов социально-экономического развития с позиции населения проводится в соответствии с шагами 2, 3. При этом по каждому критерию в отдельности осуществляется сравнение проектов с использованием шкалы из табл. 1. Затем результаты этих оценок, найденные по формуле (3), сводятся в табл. 5. В последней строке таблицы указаны приоритеты критериев заинтересованности

Таблица 4 / Table 4

Расчет приоритетности критериев оценки заинтересованности добывающей компании /
Calculation of the priority criteria for evaluating the interest of a mining company

Критерии оценки заинтересованности добывающей компании / Mining Company Interest Criteria	Критерии оценки заинтересованности добывающей компании / Mining Company Interest Criteria				Вес критерия / Criterion weight $\rho_i^{доб}$
	1	2	3	4	
Расширение территории добычи	1,000	0,200	5,000	1,000	0,221
Снижение возможности конфликта	5,000	1,000	3,000	2,000	0,436
Наращивание инвестиций в добычу	0,200	0,333	1,000	0,333	0,103
Рост престижа компании в России и за рубежом	1,000	0,500	3,000	1,000	0,240

Источники / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Таблица 5 / Table 5

Расчет приоритетности критериев оценки заинтересованности населения региона /
Calculation of the priority criteria for assessing the interest of the population of the region

Критерии оценки заинтересованности населения / Criteria for assessing public interest	Критерии оценки заинтересованности населения / Criteria for assessing public interest				Вес критерия / Criterion weight $\rho_j^{нас}$
	1	2	3	4	
Развитие сельскохозяйственных предприятий	1,000	0,200	2,000	2,000	0,155
Развитие промышленных предприятий	5,000	1,000	8,000	7,000	0,672
Рост социальной помощи	0,500	0,125	1,000	3,000	0,108
Снижение загрязнения окружающей среды	0,500	0,143	0,333	1,000	0,065

Источники / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

населения, рассчитанные в табл. 4. Важность проектов, определенная по формуле (4), приведена в последнем столбце табл. 6.

В табл. 7 отражены оценки вклада критериев интересов населения в реализацию критериев добывающей компании в соответствии с требованиями, указанными в шаге 4: построчные суммы оценок вклада равны единице.

В соответствии с шагом 5 на основе информации табл. 6 и 7 определяется оценка вклада проекта социально-экономического развития региона (табл. 8) в реализацию критериев заинтересованности добывающей компании по формуле (6).

Выполненные подготовительные расчеты позволяют перейти к формированию оптимального набора проектов социально-экономического развития с учетом интересов добывающей компании и населения региона. Исходя из затрат на реализацию проектов, приведенных в табл. 2, формируется критерий мини-

мизации суммарных затрат на проекты социально-экономического развития:

$$f_{инв}(x) = 510x_1 + 290x_2 + 450x_3 + 300x_4 + 430x_5 + 240x_6 \rightarrow \min.$$

На основе суммарной важности для населения, полученной в табл. 5, формируется критерий максимизации оптимального набора проектов:

$$f_{нас}(x) = 0,279x_1 + 0,167x_2 + 0,201x_3 + 0,060x_4 + 0,035x_5 + 0,255x_6 \rightarrow \max.$$

Суммарный вклад выбираемых проектов социально-экономического развития региона в реализацию критериев заинтересованности добывающей компании (табл. 7) должен быть не меньше, чем

Таблица 6 / Table 6

Оценка важности проектов социально-экономического развития населения региона / Assessment of the importance of socio-economic development projects by the population of the region

Название проекта / The name of the project	Критерии оценки заинтересованности населения / Criteria for assessing public interest				Важность проектов / The importance of projects
	1	2	3	4	
Строительство предприятия по производству плазменных панелей	0,279	0,289	0,234	0,262	0,279
Строительство молочной фермы	0,174	0,161	0,199	0,167	0,167
Строительство ТЭЦ на газе из невестребованного (малого) месторождения	0,184	0,209	0,195	0,172	0,201
Строительство нового медицинского центра	0,058	0,060	0,064	0,058	0,060
Строительство жилого фонда	0,041	0,033	0,044	0,041	0,036
Ремонт и новое оборудование школы	0,264	0,248	0,264	0,300	0,255
Вес критерия $\rho_j^{нас}$	0,155	0,672	0,108	0,065	–

Источники / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Таблица 7 / Table 7

Результаты оценки вклада критериев интересов населения в реализацию критериев добывающей компании / Results of assessing the contribution of criteria of interests of the population to the implementation of the criteria of a mining company

Критерии оценки заинтересованности добывающей компании / Mining Company Interest Criteria	Вклад критериев интересов населения в реализацию критериев добывающей компании / Contribution of criteria of interests of the population to the implementation of the criteria of a mining company			
	1	2	3	4
Расширение территории добычи	0,200	0,300	0,300	0,200
Снижение возможности конфликта	0,150	0,350	0,300	0,200
Наращивание инвестиций в добычу	0,300	0,400	0,100	0,200
Рост престижа компании в России и за рубежом	0,100	0,100	0,400	0,400

Источники / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

суммарная оценка важности выбранных проектов, которая должна быть не меньше, чем приоритет критерия (табл. 3). Численный вид ограничений вида (8) приведен ниже:

$$0,265x_1 + 0,176x_2 + 0,192x_3 + 0,060x_4 + 0,039x_5 + 0,266x_6 \geq 0,221;$$

$$0,265x_1 + 0,175x_2 + 0,194x_3 + 0,061x_4 + 0,039x_5 + 0,266x_6 \geq 0,436;$$

$$0,275x_1 + 0,170x_2 + 0,193x_3 + 0,059x_4 + 0,038x_5 + 0,265x_6 \geq 0,103;$$

$$0,255x_1 + 0,179x_2 + 0,186x_3 + 0,061x_4 + 0,042x_5 + 0,277x_6 \geq 0,239.$$

Были проведены расчеты по каждому критерию в отдельности, а затем решена задача с векторным критерием оптимальности. Результаты расчетов приведены в табл. 9.

Таблица 8 / Table 8

Результаты оценки вклада проектов социально-экономического развития региона в достижение критериев заинтересованности добывающей компании / Results of assessing the contribution of projects of socio-economic development of the region to the achievement of criteria for the interest of a mining company

Критерии оценки заинтересованности добывающей компании / Mining Company Interest Criteria	Оценка вклада проекта социально-экономического развития региона в реализацию критериев заинтересованности добывающей компании / Assessment of the contribution of the project of socio-economic development of the region to the implementation of the criteria for the interest of a mining company					
	1	2	3	4	5	6
Расширение территории добычи	0,265	0,176	0,192	0,061	0,040	0,266
Снижение возможности конфликта	0,265	0,175	0,194	0,061	0,039	0,266
Наращивание инвестиций в добычу	0,275	0,170	0,193	0,059	0,038	0,265
Рост престижа компании в России и за рубежом	0,255	0,180	0,186	0,061	0,042	0,277

Источники / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Таблица 9 / Table 9

Выбор проектов социально-экономического развития по разным критериям / The choice of socio-economic development projects according to different criteria

Направление оптимизации / Optimization direction	Выбор проектов социально-экономического развития региона / The choice of projects for socio-economic development of the region						Суммарный объем инвестиций, млн руб. / Total investment, million rubles	Суммарный приоритет проектов, доли / Total priority of projects, shares
	1	2	3	4	5	6		
Минимизация инвестиций	0	1	0	0	0	1	530,0	0,423
Максимизация удовлетворения интересов населения	1	1	1	1	1	1	2220,0	1,000
Компромиссное решение	0	1	1	1	1	0	1470,0	0,464

Источники / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

При расчете по критерию минимизации суммарных инвестиций осуществляется выбор второго и шестого проектов. Эти проекты позволяют выполнять ограничения по величине критериев заинтересованности добывающей компании при минимальной величине суммарных инвестиций. Второй расчет показывает, что максимальное удовлетворение интересов населения достигается в случае реализации всех проектов социально-экономического развития. Если используются оба критерия одновременно, т.е.

при компромиссном решении, значения критериев оказываются хуже, чем при расчетах по какому-либо одному критерию, т.е. происходит взаимная уступка критериев относительно их локального оптимума. Например, при минимизации суммарных затрат объем инвестиций составил 530 млн руб., а при компромиссном решении суммарный объем инвестиций оказался равным 1470 млн руб. При этом в оптимальный набор вошли проекты социально-экономического развития с номерами 2–5.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках национальных проектов реализуется социально-экономическое развитие арктической зоны. В состав проектов входят не только развитие добычи минеральных ресурсов на суше и шельфе арктических морей, но и строительство инфраструктуры Севера — порт Индига в Ненецком автономном округе, современный лесоперерабатывающий комплекс в Архангельской области, газохимические производства, железнодорожные пути, предприятия энергетики и др. Наряду с выполнением этих крупных проектов необходима поддержка развития малых и средних предприятий, способствующих развитию местной промышленности, рыболовства, художественных промыслов и т.д. Такие виды деятельности создают новые рабочие места, повышают устойчивость социально-экономического развития региона. Консолидация горного бизнеса и населения региона позволяет создавать диверсифицированный фундамент социально-экономического развития, улучшать благосостояние граждан и условия жизни в регионе, обеспечивать экономическое развитие региона после завершения добычи полезных ископаемых. Предложенный методический инструментарий сочетает агрегирование экспертных мнений по вопросам критериев оценки интересов как населения добывающего

региона, так и интересов добывающей компании с переходом к строгой формализации выбора проектов социально-экономического развития. Механизм консолидации бизнеса и населения в решении вопросов социально-экономического развития добывающего региона направлен на решении задач стратегического развития региона. Оптимальный набор проектов социально-экономического развития региона формируется исходя из системы критериев заинтересованности населения и добывающей компании. Приведенные выше критерии заинтересованности населения и добывающей компании могут быть скорректированы и их количество изменено при решении задачи социально-экономического развития конкретного региона.

Таким образом, раскрытые в статье подходы могут быть адаптированы к интересам населения и региональных властей, состав и число критериев могут быть различными. Разработанная последовательность шагов и описанные методы оценки критериев и проектов социально-экономического развития, а также модель оптимального выбора проектов развития региона в интересах населения остаются без изменения. Предложенный подход является универсальным и может быть использован для выбора социально-экономических проектов в различных регионах в рамках консолидации населения и горного бизнеса.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект «Экономический анализ, прогноз и решение региональных конфликтов при использовании природных ресурсов» № 18–010–00108.

ACKNOWLEDGEMENT

The research was carried out with the financial support of the RFBR, project “Economic analysis, forecast and resolution of regional conflicts in the use of natural resources” No. 18–010–00108.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Левин С.Н., Каган Е.С., Саблин К.С. Регионы «ресурсного типа» в современной российской экономике // Журнал институциональных исследований. — 2015. — Т. 7. — № 3. — С. 92–101. — ISSN 2076–6297.
2. Kagan E.S. & Goosen E.V. The problem of identification of resource-type regions. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 2017;(84):12–18.
3. Белоусова С.В. Ресурсные регионы: экономические возможности и финансовая справедливость // ЭКО. — 2015. — № 6. — С. 40–56. — ISSN 0131–7652.
4. Venables A.J. Using natural resources for development: why has it proven so difficult? *Journal of Economic Perspectives*. 2016;30(1):161–184. DOI: 10.1257/jep.30.1.161
5. Franks D.M., Davis R., Bebbington A.J., Ali S.H., Kemp D. & Scurrah M. Conflict translates environmental and social risk into business costs. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. 2014;111(21):7576–7581. DOI: 10.1073/pnas.1405135111
6. Крюков В.А., Шмат В.В. Ресурсные регионы России в «новой реальности». — Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. — ISBN 978–5–89665–320–2.

7. O'Faircheallaigh C. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*. 2009;30(1):19–27. DOI: 10.1016/j.eiar.2009.05.001
8. Большаков С. О практиках проектного управления: опыт стран Центральной и Восточной Европы // Общество и экономика. — 2018. — № 9. — С. 33–43. — ISSN 0207–3676. — DOI: 10.31857/S020736760001433–5
9. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // Этап: экономический анализ, теория, практика. — 2019. — № 1. — С. 37–53. — DOI: 10.24411/2071–6435–2019–10067
10. Морозова Л.С., Морозов В.Ю., Хаванова Н.В. Управление региональными и муниципальными проектами // Экономика и предпринимательство. — 2018. — Т. 99. — № 10. — С. 1241–1244. — ISSN 1999–2300.
11. Харитоновна Г.Н. Управление природоохранными проектами в северном субъекте федерации: проблемы и решения // Север и рынок: формирование экономического порядка. — 2017. — Т. 55. — № 4. — С. 170–178. — ISSN 2220–802X.
12. Владимиров С.А. О научном обосновании механизма эффективным управлением государственными инвестиционными программами и проектами // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. — 2016. — № 12. — С. 4–13. — ISSN 1999–6942.
13. Волокобинский М.Ю., Пекарская О.А., Рази Д.А. Принятие решений на основе метода анализа иерархий // Вестник финансового университета. — 2016. — № 2. — С. 33–42. — ISSN 2221–1632.
14. Faran A., Kemal K. Fuzzy analytic hierarchy process: a performance analysis of various algorithms. *Fuzzy Sets and Systems*, 2019;362:110–128. DOI: 10.1016/j.fss.2018.08.009
15. Emelichev V.A., Kuz'min K.G. A general approach to studying the stability of a Pareto optimal solution of a vector integer linear programming problem. *Diskr.Mat.* 2007;19(3):79–83. DOI: 10.4213/dm966

REFERENCES

1. Levin S.N., Kagan E.S., Sablin K.S. Regions of the “resource type” in the modern Russian economy. *Zhurnal institucional'nyh issledovanij = Journal of Institutional Studies*. 2015;7(3):92–101. (In Russ.).
2. Kagan E.S., Goosen E.V. The problem of identification of resource-type regions. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 2017;84:12–18.
3. Belousova S.V. Resource regions: economic opportunities and financial justice. *JeKO = IVF*. 2015;6:40–56. (In Russ.).
4. Venables A.J. Using natural resources for development: why has it proven so difficult? *Journal of Economic Perspectives*. 2016;30(1):161–184. DOI: 10.1257/jep.30.1.161
5. Franks D.M., Davis R., Bebbington A.J. Conflict translates environmental and social risk into business costs. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. 2014;111(21):7576–7581. DOI: 10.1073/pnas.1405135111
6. Kryukov V.A., Shmat V.V. Resource regions of Russia in the “new reality”. Novosibirsk: IEOPP SB RAS; 2017. (In Russ.).
7. O'Faircheallaigh C. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*. 2009;30(1):19–27. DOI: 10.1016/j.eiar.2009.05.001
8. Bolshakov S. On the practices of project management: the experience of the countries of central and eastern Europe. *Obshchestvo i jekonomika = Society and Economics*. 2018;9:33–43. (In Russ.). DOI: 10.31857 / S020736760001433–5
9. Ivanov O.B., Buchwald E.M. National projects of Russia: regional dimension. *Jetap: jekonomicheskij analiz, teorija, praktika = Stage: economic analysis, theory, practice*. 2019;1:37–53. (In Russ.). DOI: 10.24411 / 2071–6435–2019–10067
10. Morozova L.S., Morozov V. Yu., Khavanova N.V. Management of regional and municipal projects. *Jekonomika i predprinimatel'stvo = Economics and Entrepreneurship*. 2018;99(10):1241–1244. (In Russ.).
11. Kharitonova G.N. Management of environmental projects in the northern subject of the federation: problems and solutions. *Sever i ryнок: formirovanie jekonomicheskogo porjadka = North and the market: the formation of an economic order*. 2017;55(4):170–178. (In Russ.).

12. Vladimirov S.A. On the scientific substantiation of the mechanism by effective management of state investment programs and projects. *Problemy jekonomiki i upravlenija neftegazovym kompleksom = Problems of Economics and Management of the Oil and Gas Complex*. 2016;12:4–13. (In Russ.).
13. Volokobinsky M. Yu., Pekarskaya O.A., Razi D.A. Decision making based on the hierarchy analysis method. *Vestnik finansovogo universiteta = Bulletin of the financial university*. 2016;2:33–42. (In Russ.).
14. Faran A., Kemal K. Fuzzy analytic hierarchy process: a performance analysis of various algorithms. *Fuzzy Sets and Systems*. 2019;362:110–128. DOI: 10.1016/j.fss.2018.08.009
15. Emelichev V.A., Kuz'min K.G. A general approach to studying the stability of a Pareto optimal solution of a vector integer linear programming problem. *Diskr.Mat.* 2007;19(3):79–83. DOI: 10.4213/dm966

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Ирина Юрьевна Новоселова — доктор экономических наук, профессор кафедры международных комплексных проблем природопользования и экологии МГИМО (Университет) МИД России, Москва, Россия; профессор кафедры экономики организации, Финансовый университет, Москва, Россия
iunov2010@yandex.ru

Андрей Леонидович Новоселов — доктор экономических наук, профессор кафедры математических методов в экономике, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Россия
alnov2004@yandex.ru

Андрей Алексеевич Авраменко — кандидат экономических наук, доцент кафедры международных комплексных проблем природопользования и экологии МГИМО (Университет) МИД России, Москва, Россия
job_box2003@mail.ru

ABOUT THE AUTHORS

Irina Y. Novosyolova — Dr. Sci. (Econ.), Prof. at Department of International Complex Problems of Nature Management and Ecology MGIMO (University) MFA of Russia, Moscow, Russia; Professor, Department of Organization Economics, Financial University, Moscow, Russia
iunov2010@yandex.ru

Andrey L. Novosyolov — Dr. Sci. (Econ.), Prof., at Department of Mathematical Methods in Economics, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia
alnov2004@yandex.ru

Andrey A. Avramenko — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. at Department of International Complex Problems of Nature Management and Ecology, MGIMO (University) of Russian Foreign Ministry, Moscow, Russia
job_box2003@mail.ru

Заявленный вклад авторов:

Новоселова И.Ю. — общий план проведения исследований, структура статьи и разработка критериев заинтересованности сторон.

Новоселов А.Л. — разработка экономико-математических моделей и алгоритмов расчета.

Авраменко А.А. — выполнение аналитического обзора по рассматриваемым вопросам.

Authors' contribution statement:

Irina Y. Novosyolova — general plan of research, structure of the article and development of criteria of the parties interest.

Andrey L. Novosyolov — development of economic and mathematical models and calculation algorithms.

Andrey A. Avramenko — performing an analytical review on the issues under consideration.

Статья поступила 18.03.2020; принята к публикации 22.05.2020.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received 18.03.2020; accepted for publication 22.05.2020.

The authors read and approved the final version of the manuscript.

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-136-143
УДК 336.221(045)
JEL H21, H 23, H30

Инструменты налоговой политики по борьбе с последствиями чрезвычайных ситуаций

Е.С. Вылкова

Северо-Западный институт управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-3736-9683>
Scopus Author ID: 57208473007

АННОТАЦИЯ

Актуальность исследования объясняется необходимостью осмысления нововведений в налоговой политике зарубежных стран в условиях чрезвычайных ситуаций, выразившихся в 2020 г. в пандемии коронавируса. *Предмет исследования* – налоговые меры, принимаемые для успешного преодоления кризисных ситуаций. *Цель работы* – определение вариантов дальнейшего реформирования налоговой политики в Российской Федерации для преодоления последствий коронавируса COVID-19 на основе анализа информации о налоговых инструментах, применяемых за рубежом, и возможности их адаптации к российским реалиям для скорейшего выхода из кризисных ситуаций. *Практическая значимость и научная ценность* настоящего исследования состоят в предложении направлений дальнейших новаций российской налоговой политики в условиях COVID-19. *Сделаны выводы* о том, что в начале эпидемии Российская Федерация опаздывала в принятии мер налоговой политики в условиях чрезвычайной ситуации, отставая от многих стран по перечню задействованных налоговых инструментов, по которым были введены преференции для поддержки налогоплательщиков и обеспечения непрерывности бизнес-процессов. В статье *сформулированы предложения* по введению и расширению диапазона мер налоговой политики в условиях чрезвычайных ситуаций, направленных на увеличение денежных потоков бизнеса и домохозяйств; поддержку здравоохранения и сопряженных с ним отраслей; содействие сохранению уровня занятости, потребления и инвестиций. Обоснована целесообразность заимствования успешного опыта зарубежных стран при разработке мер поддержки налогоплательщиков путем реформирования налогообложения прибыли организаций; снижения ставок НДС; предоставления дополнительных преференций по налогу на доходы физических лиц; увеличения продолжительности сроков отсрочек и рассрочек по налогам. Намечены пути дальнейшего развития отечественной налоговой политики в условиях системно-технологических трансформаций.

Ключевые слова: налог; налогообложение; налоговая политика; налоговое администрирование; поддержка налогоплательщиков; чрезвычайная ситуация; цифровизация; коронавирус; форс-мажор; цифровизация

Для цитирования: Вылкова Е.С. Инструменты налоговой политики по борьбе с последствиями чрезвычайных ситуаций. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):136-143. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-136-143

Tax Policy Tools for Dealing with the Consequences of Emergencies

E.S. Vylkova

North-Western Institute of management RANEPА under the President of the Russian Federation,
Saint Petersburg, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-3736-9683>
Scopus Author ID: 57208473007

ABSTRACT

The relevance of the research is explained by the need to understand innovations in the tax policy of foreign countries in emergency situations, which were expressed in the coronavirus pandemic in 2020, the need to determine global trends and develop directions for the development of Russian tax policy. *The subject of the research* is tax measures taken to successfully overcome crisis situations. *The purpose of this work* is to identify options for further reform of tax policy in

© Вылкова Е.С., 2020

the Russian Federation to overcome the consequences of COVID-19 coronavirus based on the analysis of information about tax instruments used abroad and the possibility of their adaptation to Russian realities for an early exit from crisis situations. *The practical significance and scientific value* of this research consists in offering directions for further innovations in Russian tax policy in the context of COVID-19. Conclusions are made that at the beginning of the epidemic, the Russian Federation was late in taking tax policy measures in an emergency situation, lagging behind many countries in the list of tax instruments involved, which were introduced preferences to support taxpayers and ensure business continuity. The article contains *proposals* for introducing and expanding the range of tax policy measures in emergency situations aimed at increasing the cash flows of businesses and households; supporting healthcare and related industries; promoting the maintenance of employment, consumption and investment levels. The article substantiates the need to borrow the successful experience of foreign countries in the development of measures to support taxpayers by reforming the taxation of corporate profits; reducing VAT rates; providing additional preferences for personal income tax; property taxation; increasing the duration of delays and installments on taxes. The ways of further development of the national tax policy in the conditions of system-technological transformations are outlined.

Keywords: tax; taxation; tax policy; tax administration; taxpayer support; emergency; digitalization; coronavirus; force majeure; digitalization

For citation: Vylkova E.S. Tax policy tools for dealing with the consequences of emergencies. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2020;13(3):136-143. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-136-143

ВВЕДЕНИЕ

Мировое сообщество, отдельные государства в своей истории неоднократно сталкивались с чрезвычайными ситуациями, обстоятельствами непреодолимой силы: стихийными бедствиями, техногенными катастрофами. Пандемия коронавируса 2020 г., бесспорно, является чрезвычайной ситуацией мирового масштаба.

Вследствие глобальной чрезвычайной ситуации, возникшей из-за пандемии коронавируса:

1) уменьшилась деловая активность экономических субъектов в результате волатильности рынков и курсов валют; падения цен на нефть и газ; оттока капиталов; изоляции рынков, выразившейся в ограничении перемещения товаров и передвижения людей; разрыве цепочек поставки товаров; банкротстве части предприятий, повлекшем лишение их работников средств к существованию; снижении объемов торгов на фондовых биржах; резком росте цен на противовирусные препараты, санитарные маски, дезинфицирующие средства;

2) мировая экономика стала более уязвимой в результате ослабления торговли и негативных политических тенденций из-за снижения доверия населения к властям, что может привести к социальным волнениями и даже революциям;

3) правительства государств вынуждены действовать оперативно и даже на опережение в части увеличения ресурсов, направляемых в сектор здравоохранения и наиболее уязвимые отрасли экономики; обеспечения необходимых для выжи-

вания уровней ликвидности пострадавших отраслей по всему миру; координации мер поддержки в области денежно-кредитной и фискальной политики экономических субъектов.

Современные вызовы человечеству не только требуют новых алгоритмов решений и технологий, но и открывают перед государствами новые возможности. Вчерашние предсказания футурологов быстро становятся реалиями сегодняшнего дня. Человечество распадается на компактные сообщества, которые связаны глобальными цифровыми процессами. Мы уже сейчас сталкиваемся с реалиями будущего, выражающимися в компактных производствах, «умных» технологиях, широчайшем развитии коммуникационных сервисов. Не без оснований предсказывается переход к Холосу — коллективному интеллекту всех людей в сочетании с коллективным поведением всех машин, природы и любого поведения, которое следует из этого [1, с. 324–329].

Инструменты и алгоритмы могут приобретать необычный облик и не всегда быть комфортными по условиям их применения.

В сложившихся экстраординарных условиях существенное значение имеет вклад академической науки в осмысление новых явлений и возможности их налогового регулирования в России.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Налоговая политика как сложный процесс давно и многопланово изучается различными автора-

ми. Д. Брэдбэри и П. Рейли раскрывают особенности фискальных реформ в различных странах [2]. М. Петерсоне и К. Кетнерс анализируют варианты совершенствования таможенного и налогового администрирования [3]. С. Ходжич занимается налогово-административными проблемами цифровой экономики [4]. Книга А. Кокфилда, В. Хеллерстейна и М. Ламенша посвящена вопросам налогообложения глобальной цифровой торговли [5]. Коллективом авторов в монографии под редакцией И. А. Майбурова и Ю. Б. Иванова [6] теоретически обоснованы различные аспекты налоговых реформ, рассмотрен опыт реформирования налоговой политики, в том числе в контексте антикризисного налогового регулирования. Е. А. Ермакова исследует специфику налогообложения в условиях глобализации [7]. Н. А. Львова, Н. В. Покровская, Н. С. Воронова пишут о парадоксальности налоговых явлений в кризисной ситуации [8]. Л. И. Гончаренко с соавторами посвящают свое исследование актуальным проблемам налогообложения в условиях цифровой экономики [9].

Однако в ситуации, сложившейся весной 2020 г. в результате пандемии коронавируса, от налоговых администраций государств потребовалось оперативное решение задач, которые раньше не только не ставились, но даже не прогнозировались.

Необходимо было в срочном порядке приступить к разработке и внедрению новых стандартов налоговой политики, обусловленных тем, что налогоплательщики стали испытывать объективные трудности в соблюдении процедур налогового администрирования, представлении в налоговые органы информации. Во время пандемии коронавируса от налоговых администраций требуется уделять больше внимания применению мер налоговой ответственности и обеспечению исполнения налоговых обязанностей в условиях, когда прерывается трудовой процесс, приостанавливается деятельность предприятий, сокращается потребление ряда товаров, работ и услуг, обуславливая необходимость своевременного предоставления экономическим субъектам налоговых преференций на основе развития применительно к кризисным условиям имеющихся наработок, содержащихся в публикациях С. С. Быкова и Х. Циммермана [10], Е. С. Вылковой и В. И. Красавина [11] и других авторов.

Следует отметить, что имеющиеся в экономической литературе исследования форс-мажорных обстоятельств носят общий характер. Так, М. А. Зин-

ковский [12] раскрывает особенности обстоятельств непреодолимой силы в условиях финансового кризиса. Талеб Нассим Николас посвятил свой бестселлер «Черный лебедь» [13] раскрытию особенностей возникновения и последствий обстоятельств непреодолимой силы в различных отраслях науки и практики.

Однако комплексные исследования вопросов неопределенности и действий участников налоговых отношений в условиях наличия обстоятельств непреодолимой силы применительно к налоговой сфере практически отсутствуют. Научных статей по налоговым вопросам в условиях чрезвычайных ситуаций не имеется. Крайне востребованными в таких условиях становятся исследования практики налогообложения в условиях *COVID-19* (от англ. *COronaVIrus Disease 2019*) в зарубежных странах, посвященные выявлению трендов развития налоговой политики в краткосрочной и среднесрочной перспективах с целью поддержки экономических субъектов и обеспечения непрерывности бизнес-процессов.

В настоящее время необходимо установление того, какие страны являются лидерами в формировании и реализации государственной экономической, в том числе фискальной политики, и обоснование того, почему их опыт следует перенимать и как это правильнее делать с учетом национальных особенностей ментального характера того или иного народа. Достаточно скептически воспринимавшийся ранее опыт Китая позволил этой стране эффективно бороться с распространением коронавируса и выходить из кризисной ситуации. Это дает основания полагать, что опыт КНР заслуживает внимания для целей его тиражирования в других государствах.

Ситуация, в которой оказались все страны, — беспрецедентна, не имеет аналогов, поэтому реакция на нее должна быть оперативной и проявляться в применении конкретных инструментов, разработанных на основе предложений или решений, которые уже приняты различными юрисдикциями в условиях пандемии.

Таким образом, необходимо формирование новой части научного публикационного ландшафта, постепенно расширяя методологические аспекты налоговой политики на основе систематизации и осмысления практического опыта зарубежных стран и Российской Федерации по налоговому администрированию в условиях чрезвычайной ситуации пандемии коронавирусной инфекции.

В условиях пандемии коронавируса государства идут своим путем. Но при этом они учитывают рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР), которая является лидером в разработке стандартов налогообложения на основе обобщения и анализа опыта своих членов.

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА ВЕСНОЙ 2020 Г.

Форумом по налоговому администрированию (*Forum on Tax Administration*, далее — *FTA*) ОЭСР собирается информация о финансовых и налоговых мероприятиях, проводимых для регулирования чрезвычайной ситуации в связи с распространением пандемии *COVID-19*. ФНС России, являясь полноправным членом *FTA*, активно участвует в работе названной организации, регулярно предоставляя необходимые сведения и информацию. На одном из подразделов сайта ОЭСР, посвященном мерам, принимаемым членам ОЭСР против пандемии *COVID-19* (*Tax Administration Responses to COVID-19: Business continuity considerations*), отражена информация не только по решению проблем локализации негативных последствий пандемии, но и по мерам, направленным на возвращение экономик к нормальным условиям существования по мере того, как государства переходят от принятия чрезвычайных мер к обычной деятельности, восстанавливая на устойчивой основе формирование достаточного объема денежных средств с целью решения комплекса социально-экономических задач и обеспечения перехода к экономическому росту. Вся информация размещается в справочных документах на основе сведений налоговых администраций государств.

В настоящей статье проанализированы и систематизированы содержащиеся в названном сайте сведения¹, сопоставлены применяемые меры налоговой политики и их тренды с российскими реалиями по состоянию на 10 апреля 2020 г. Ввиду того

¹ См. *Tax Administration Responses to COVID-19: Business continuity considerations*, OECD, Paris. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128290-cy6mbvet5x&title=Tax-administration-responses-to-covid-19-business-continuity-consideration; *Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers*, OECD, Paris. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126478-29c4rprb3y&title=Tax_administration_responses_to_COVID-19_Measures_taken_to_support_taxpayers (дата обращения: 20.04.2020).

что ситуация с коронавирусом в мире постоянно меняется, практика налогообложения трансформируется под влиянием происходящих событий. Но нам важно выявить сами тренды изменения практики налогообложения в чрезвычайных ситуациях, чтобы можно было принимать взвешенные решения в подобных ситуациях в будущем, избегая возможных ошибок.

ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ COVID-19 СОГЛАСНО ПОЗИЦИИ FTA

1. *Обеспечение поддержки бизнесу там, где имеется поток денежных средств или встречаются трудности с их получением.* Выражается позиция, что необходима такая поддержка работников, чтобы они были обеспечены работой и сохраняли нормальный уровень занятости. Налоговые и неналоговые меры в этой сфере включают как непосредственную поддержку работников и бизнеса деньгами, так и принятие административных мер: перенос уплаты налогов на более поздний срок, снижение налоговых ставок, освобождение от налогов и т.д. Поддерживаются, прежде всего, те сектора экономики, которые больше всего пострадали от пандемии *COVID-19*: авиаперевозки, туристические организации, транспортные компании и т.п.

2. *Поддержка домохозяйств*, особенно тех из них, которые более всего пострадали от коронавируса, посредством непосредственных выплат или трансфертов денежных средств.

В зависимости от построения налоговой системы конкретной страны предусматривается возможность расширения уже имеющихся инструментов налоговой политики с акцентом на мотивацию бизнеса и работников и скорость предоставления помощи.

3. *Принятие мер, направленных на стимулирование инвестиций и потребления.* Хотя на первом этапе эти меры не выглядят столь эффективными, как другие, в дальнейшем по мере восстановления экономики они, например благодаря ускорению амортизации, будут способствовать более быстрому и успешному выходу страны из кризиса.

4. *Целенаправленная поддержка сектора здравоохранения*, работники которого находятся на передовой линии борьбы с пандемией.

Для этого в их отношении снижаются взносы в страховые фонды, предоставляются более высокие бонусы, чем в обычное время. Имеются примеры уменьшения ставки НДС, таможенной, импортной

пошлины для сектора здравоохранения. В ряде стран поддерживаются не только медицинские, но и благотворительные организации, помогающие в решении сложившейся чрезвычайной ситуации.

Крайне важно, чтобы во время кризиса готовилась стратегия выхода из него в целях скорейшего возврата страны к устойчивому развитию экономики. Для этого должны заблаговременно разрабатываться варианты изменения налогово-бюджетной политики на средне- и долгосрочную перспективу.

Принятые государствами инструменты (меры) по борьбе с коронавирусом систематизированы в статье по количеству принятия мер, следуя нижеприведенным признакам.

А. Систематизация принятых мер в разрезе их типов по уровню активности применения (количеству использованных инструментов) позволяет сделать следующие выводы:

1. Наибольшее количество стран предпочитает изменять инструменты, направленные на увеличение денежных потоков бизнеса. Из 106 государств только в 9 странах эти инструменты не были задействованы по состоянию на 10 апреля 2020 г. В США принято 13 мер; в Швейцарии, Норвегии — 10; в Португалии, Бельгии — 9; Словакии, Мальте — 8; в Китае, Чили и ряде других стран — 7. В России — 4 меры, что свидетельствует о значительных резервах для совершенствования отечественного законодательства в этой части.

2. 33 страны стимулируют увеличение денежных потоков домохозяйств. Так, Австралия, Перу применяют с этой целью 3 меры, Мальта, Мьянма, Португалия, ЮАР, США — 2 меры. Остальные государства приняли по одной мере данного типа. Что касается Российской Федерации, то ее на рассматриваемую дату в этом списке нет.

3. 22 страны применяют инструменты, предусматривающие поддержку системы здравоохранения. В США применяются с этой целью 10 мер; в Австрии, КНР — 4 меры; Бельгии, Бразилии, Польше — 3 меры. В остальных странах — 2 или 1 мера. Российской Федерации на рассматриваемую дату в этом списке нет.

4. 17 стран увеличили размер денежных трансфертов. В Перу с этой целью применяются 9 мер; в Аргентине, Сингапуре, Великобритании — 3 меры; Израиле, Пакистане, ОАЭ — 2 меры. В остальных странах — 1 мера.

5. 25 стран используют другие инструменты налоговой политики.

Кроме этого, в незначительном числе государств осуществляется денежно-кредитная поддержка

бизнеса; расширяются права на получение пособий; поддерживаются доходы наиболее незащищенных слоев населения; производится долгосрочная поддержка доходов работников, которые теряют работу или в отношении которых введена сокращенная рабочая неделя.

Следует также выделить среди типов налоговых инструментов:

- меры по поддержке занятости, применяемые в 20 странах: Алжир, Андорра, Аргентина — 3 меры; Австралия, Бельгия, Белиз, Бермуды, Бутан — 2 меры; Боливия, Босния и Герцеговина, Бразилия, Болгария, Камбоджа, Канада, Кипр, Чили, Колумбия, Острова Кука, Коста Рика, Хорватия, Чили — 1 мера. Российской Федерации на рассматриваемую дату в этом списке нет;

- меры по поддержке потребления, введенные в 18 странах: в Корее — 3 меры, Норвегии — 2 меры, в остальных странах: Аргентине, Германии, Казахстане, Катаре, Кении, Кипре, КНР, Малайзии, Маврикии, Молдове, Норвегии, ОАЭ, США, Узбекистане, Швеции, Ямайке, Российской Федерации — 1 мера;

- меры по поддержке инвестиций, применяемые в 11 странах: в Алжире — 3 меры, Андорре, Аргентине, Австрии, Австралии, Бельгии, Белизе — 2 меры, Бермудах, Бутане, Боливии, Боснии и Герцеговине — 1 мера. Российской Федерации на рассматриваемую дату в этом списке нет.

Б. Систематизация инструментов поддержки налогоплательщиков в разрезе видов налогов по уровню активности их применения.

1. Изменения в корпоративный налог (аналог российского налога на прибыль организаций) внесены в 61 юрисдикцию: 11 изменений — в Фиджи; 5 — в Сингапуре, 4 — в Новой Зеландии, Словакии, США, Чили. Например, в США согласно Закону «О сокращении налогов и рабочих мест» изменения включают предоставление преференций пенсионным компаниям; отмену альтернативного корпоративного минимального налога (АМТ); продление сроков переноса чистых операционных убытков (NOL); предприятиям предоставлено право использовать на оплату труда и отпусков средства, которые они в противном случае уплатили бы в Налоговое управление США (IRS) в качестве налогов на труд. В Российской Федерации приняты 2 меры: отсрочка выплаты дивидендов до шести месяцев для государственных компаний (каждый случай рассматривается в индивидуальном по-

рядке) и отсрочка уплаты налога для компаний в сфере туризма и авиаперевозок.

2. Изменения в налогообложение доходов физических лиц (ПИТ) внесены в 49 странах. Больше всего поправок внесено в США — 10 изменений; в Австрии и Египте — 5; Узбекистане — 3; в остальных государствах — по 2 или 1 изменению. Среди мер, введенных в США 27 марта 2020 г., следует назвать изменение правил учета убытков и банкротства; увеличение размера вычетов по благотворительным взносам и плате за обучение и другие.

Однако наряду с ужесточением режима налогообложения для офшорных юрисдикций в России была принята непопулярная мера по увеличению налогового бремени физических лиц: крайне оперативно были внесены поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — НК РФ) по увеличению налога на доходы физических лиц (далее — НДФЛ) в части обложения процентов по вкладам населения, превышающей 1 млн руб. Вызывает недоумения явная поспешность в принятии этого решения. Согласно положениям ст. 5 НК РФ подобную правку не поздно было бы вносить вплоть до 1 декабря 2020 г. К тому же деньги от данного нововведения поступят в бюджет только в конце 2022 г. Поэтому вряд ли можно расценивать внесение этой правки в рамках поиска средств для оперативного решения проблем, возникших вследствие пандемии. Подобную меру следует, по нашему мнению, отнести к обеспечительным инструментам для успешного выхода из кризисной ситуации.

3. Изменения в обложении НДС (VAT) внесены в 46 странах. В Китае приняты с этой целью 4 меры, среди которых более гибкая система уплаты налога, прежде всего для индивидуальных предпринимателей, и продление до 36 месяцев срока, в течение которого возмещается НДС по экспорту; изменение ставок НДС: освобождение от НДС продаж «мелкими налогоплательщиками» в провинции Хубэй и уменьшение ставки НДС для всех налогоплательщиков на этой территории; ускорение возврата налога, прежде всего предприятиям, занимающимся производством расходных материалов для защиты и локализации COVID-19; отказ от НДС или снижение ставки этого налога до 6% по услугам жизнеобеспечения, включая оказание медицинских услуг. 4 меры приняты в Португалии; по 3 меры введено в Перу и Польше. В остальных странах — по 2 или 1 мере. В Российской Федерации на рассматриваемую дату мер по поддержке налогоплательщиков в части НДС принято не было.

4. Изменения в уплату страховых взносов (систему социального страхования — SSCs) внесены в 37 странах: в Португалии — 4 изменения; в Греции, Ирландии, Бельгии, США — 3; в остальных странах — 2 или 1 изменение. В Российской Федерации приняты 2 решения: по снижению тарифов страховых взносов для ряда категорий плательщиков и отсрочке по уплате взносов до трех месяцев для микробизнеса.

5. Поддержка бизнесу и домохозяйствам предоставлена по имущественным налогам в 19 государствах; в Сингапуре приняты 4 меры; в Чили — 3 меры, в остальных юрисдикциях — 2 или 1 мера. В число мер поддержки бизнеса и домохозяйств, включаются отсрочка по налогам, снижение ставок и др. В Российской Федерации на рассматриваемую дату бизнесу подобной поддержки не оказывалось.

6. Изменения в обложение другими налогами на потребление внесены в 23 странах: по 2 меры приняты в Саудовской Аравии, Пакистане, Бразилии. В остальных странах принято по 1 мере. В Российской Федерации установлены ввозные пошлины с нулевой ставкой, применимые к определенным социально значимым товарам.

7. В 50 странах применяются меры, которые FTA идентифицирует как «другие», направленные на успешное решение проблем, возникших в результате пандемии: в США, Греции приняты 17 таких мер; в Швейцарии — 15; ОАЭ — 10, Эстонии и Швеции — 9 и т.д. Например, во Франции введена государственная кредитная гарантия с марта до конца 2020 г. общим объемом 300 млрд евро с покрытием до 90% суммы кредита. В Российской Федерации на рассматриваемую дату подобные меры не использовались.

Проведенный анализ показывает, что по состоянию на 10 апреля многие меры, применяемые в других странах, в Российской Федерации не были задействованы. По нашему мнению, нет необходимости слепо копировать чей-то опыт, а только целесообразно его учитывать в практике формирования отечественной налоговой политики в условиях чрезвычайных ситуаций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в статье анализ налоговых мер, принимаемых государствами ОЭСР в условиях COVID-19, показал, что Российская Федерация в начале распространения коронавируса отставала от многих стран как по перечню задействованных инструментов, так и по видам налогов, по

которым введены преференции для поддержки налогоплательщиков и обеспечения непрерывности бизнес-процессов. В дальнейшем ситуация стала исправляться, применяемые инструменты по ликвидации последствий COVID-19 стали более полными.

В России есть возможности и резервы для успешного осуществления налоговой политики в условиях пандемии.

Очевидно, что налоговое администрирование все больше будет переходить в цифровой формат, обеспечивая дистанционное общение с налогоплательщиками. Чем эффективнее и быстрее государство сможет оцифровать свое взаимодействие с экономическими субъектами, тем успешнее в будущем оно сможет осуществлять налоговую политику как в обычных условиях, так и в случае возникновения

форс-мажорных обстоятельств, проявляя скорость и гибкость в осуществлении нововведений.

По нашему мнению, дальнейшее развитие отечественной налоговой политики в долгосрочной перспективе должно происходить с учетом мировых реалий и трендов [14].

Преодолев вызовы в условиях COVID-19 и системный кризис цивилизации, страны должны сделать необходимые выводы, предпринять все возможные меры, чтобы экономические субъекты ощущали государственную поддержку налоговыми методами как во время пандемии, так и по мере выхода из кризисной ситуации. Полученный опыт и накопленный инструментарий создают основу для оперативного и грамотного решения проблем в условиях чрезвычайных ситуаций в будущем.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Келли К. Неизбежно. 12 технологических трендов, которые определяют наше будущее. — Москва: Манн, Иванов и Фербер, 2018. — 352 с. — ISBN 978-5-00117-593-3.
2. Bradbury D., O'Reilly P. Inclusive fiscal reform: ensuring fairness and transparency in the international tax system. *International Tax and Public Finance*. 2018;25(6):1434–1448. DOI: 10.1007/s10797-018-9507-2
3. Petersone M., Ketners K. Improvement of customs and tax administration ict system performance. *Research for Rural Development*, 2017;(2):263–269. DOI: 10.13165/VPA-16-15-4-06
4. Hodzic S. Tax administrative challenges of the digital economy: the croatian experience. *Journal of Tax Research*. 2019;16(3):762–779. URL: <http://www5.austlii.edu.au/au/journals/eJlTaxR/2019/22.html>.
5. Cockfield A., Hellerstein W., Lamensch M. Taxing global digital commerce. Kluwer; 2020. 554 p. ISBN 13:978-9041167095.
6. Налоговые реформы. Теория и практика. Монография для магистрантов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» / под ред. Майбурова И.А., Иванова Ю.Б. — Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2015–463 с. — ISBN 978-5-238-01902-4.
7. Ермакова Е.А. Финансовая система России в условиях глобализации // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2017. — Т. 15. — № 1. — С. 75–79. — ISSN 1994-5094.
8. Львова Н.А., Покровская Н.В., Воронова Н.С. Концепция финансовых парадоксов: предпосылки становления и траектории развития // ЭКО. — 2017. — № 6. — С. 164–177. — ISSN 0131-7652.
9. Гончаренко Л.И., Малкова Ю.В., Адвокатова А.С. Актуальные проблемы налоговой системы в условиях цифровой экономики // Экономика. Налоги. Право. — 2018. — Т. 11. — № 2. — С. 166–172. — ISSN 1999-8490.
10. Vykov S.S., Zimmermann H. Tax Expenditure as a problem in intergovernmental relations. *Journal of Tax Reform*, 2018;4(1):27–44. DOI: 10.15826/jtr.2018.4.1.043
11. Вылкова Е.С., Красавин В.И. Формирование налоговых льгот в субъектах Российской Федерации (на примере СЗФО). — Санкт-Петербург: Центр подготовки персонала Федеральной налоговой службы, 2011. — 277 с. — ISBN 978-05-8392-0592-5.
12. Зинковский М.А. Мировой финансовый кризис: обстоятельство непреодолимой силы (форс-мажор), доказательственный или общеизвестный факт? // Юрист. — 2012. — № 4. — С. 21–27. — ISSN 1812-3929.
13. Талейб Нассим Николас. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. — Москва: КоЛибри, 2017. — 736 с. — ISBN 978-5-389-04641-2.
14. Евстигнеев Е.Н., Викторова Н.Г. Будущее российской налоговой системы // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. — 2018. — Т. 86. — № 2. — С. 5–15. — ISSN 2311-2271.

REFERENCES

1. Kelly K. Inevitably. 12 technological trends that determine our future / Kevin Kelly; trans. from English. 2nd ed. Moscow: Mann, Ivanov and Ferber; 2018. 352 p. (In Russ.).
2. Bradbury D., O'Reilly P. Inclusive fiscal reform: ensuring fairness and transparency in the international tax system. *International Tax and Public Finance*. 2018;25(6):1434–1448. DOI: 10.1007/s10797–018–9507–2
3. Peterson M., Ketners K. Improvement of customs and tax administration ICT system performance. *Research for Rural Development*. 2017;(2):263–269. DOI: 10.13165/VPA-16–15–4–06
4. Hodzic S. Tax administrative challenges of the digital economy: the Croatian experience. *eJournal of Tax Research*. 2019;16(3):762–779. URL: <http://www5.austlii.edu.au/au/journals/eJlTaxR/2019/22.html>.
5. Cockfield A., Hellerstein W., Lamensch M. Taxing global digital commerce. Kluwer; 2020 554 p.
6. Tax reforms. Theory and practice monograph for undergraduates studying in the field of “Finance and Credit”, “Accounting, Analysis and Audit”, ed. Mayburova I. A., Ivanova Yu. B. Moscow: UNITY-DANA; 2015 463 p. (In Russ.).
7. Ermakova E. A. The financial system of Russia in the context of globalization. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta = Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University*. 2017;15(1):75–79 (In Russ.).
8. Lvova N. A., Pokrovskaya N. V., Voronova N. S. The concept of financial paradoxes: prerequisites for the formation and development trajectory. *Ekonomika i organizatsiya promyshlennogo proizvodstva = EKO*. 2017;6:164–177. (In Russ.).
9. Goncharenko L. I., Malkova Yu. V., Advokatova A. S. Actual problems of the tax system in the digital economy. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2018;11(2):166–172. (In Russ.).
10. Bykov S. S., Zimmermann H. Tax expenditure as a problem in intergovernmental relations. *Journal of Tax Reform*. 2018;4(1):27–44. DOI: 10.15826/jtr.2018.4.1.043
11. Vylkova E. S., Krasavin V. I. Formation of tax incentives in the constituent entities of the Russian Federation (for example, NWFD). SPb: Training Center for the Federal Tax Service. St. Petersburg; 2011. 277 p. (In Russ.).
12. Zinkovsky M. A. The global financial crisis: force majeure (force majeure) evidence or a well-known fact? *Yurist = Lawyer*. 2012;4:21–27. (In Russ.).
13. Taleb Nassim Nicholas. The black swan. Under the sign of unpredictability. Moscow: Colibri; 2017. 736 p. (In Russ.).
14. Evstigneev E. N., Viktorova N. G. The future of the Russian tax system. *Izvestiya Dal'nevostochnogo federal'nogo universiteta. Ekonomika i upravlenie = Bulletin of the Far Eastern Federal University. Economics and Management*. 2018;86(2):5–15. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Елена Сергеевна Вылкова — доктор экономических наук, профессор кафедры экономики, Северо-Западный институт управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Россия
vylkova-es@ranepa.ru

ABOUT THE AUTHOR

Elena S. Vylkova — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Department of Economics, North-Western Institute of Management, RANEPa, Saint Petersburg, Russia
vylkova-es@ranepa.ru

*Статья поступила 20.04.2020; принята к публикации 25.05.2020.
Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.
The article was received 20.04.2020; accepted for publication 25.05.2020.
The author read and approved the final version of the manuscript.*

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-144-151
УДК 336.225.2(045)
JEL C25, E62, H25

Учет сумм НДС в качестве прочих расходов налогоплательщика

А.В. Ильин

Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Новосибирск, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-7257-2978>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – источник уплаты начисленного налоговым органом в ходе налоговой проверки сумм НДС, не предъявляемых налогоплательщиком покупателю. *Цель работы* – обоснование соответствия критериям отнесения к экономически обоснованным расходам сумм НДС, начисленных налоговым органом, которые уплачены налогоплательщиком за счет собственных денежных средств.

Актуальность исследования обусловлена спорностью отказа налоговых органов считать прочими расходами суммы НДС, доначисленные с выручки от реализации и подлежащие уплате за счет собственных денежных средств, искажая тем самым финансовый результат предпринимательской деятельности и обуславливая возникновение проблемы экономически необоснованного налогообложения. Решение указанной проблемы имеет теоретическое значение для экономической науки и практическую важность для организаций и индивидуальных предпринимателей, которым налоговые органы в ходе налоговых проверок изменяют режим налогообложения и доначисляют НДС. Оспаривается искусственное увеличение налогообложения, выражающееся в доначислении НДС сверх полученной налогоплательщиком выручки от реализации ввиду того, что исчисляемый налоговым органом НДС налогоплательщиком от контрагента в действительности не получен и поэтому не может считаться реальным налоговым обязательством налогоплательщика. Кроме того, подвергается критике запрещение налогоплательщику учет не полученного от контрагента НДС в качестве прочих расходов. Предполагается, что справедливое противодействие государства налоговым правонарушениям не означает права налогового органа начислять нереальные налоги, не соответствующие фактической способности налогоплательщика к их уплате. *Делается вывод* о том, что при изменении налоговым органом режима налогообложения, метода учета доходов и расходов, выявлении схем искусственного дробления бизнеса с начислением НДС с выручки от реализации либо доказывании невозможности предъявления проблемным контрагентом налогоплательщику сумм уплаченного НДС, расходы считаются экономически обоснованными и подлежат учету организациями и индивидуальными предпринимателями в целях налогообложения.

Ключевые слова: налог на добавленную стоимость; источник уплаты налога; расходы налогоплательщика; налоговая выгода; налоговая проверка; искусственное дробление бизнеса; налоговый риск

Для цитирования: Ильин А.В. Учет сумм НДС в качестве прочих расходов налогоплательщика. *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):144-151. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-144-151

Accounting of VAT Amounts as other Expenses of the Taxpayer

A.V. Ilyin

Siberian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-7257-2978>

ABSTRACT

The subject of the research is source of payment of VAT amounts accrued by the tax authority during the tax audit that are not presented by the taxpayer to the buyer. *The purpose of the work* is justification of compliance with the criteria for attributing VAT amounts accrued by the tax authority to economically justified expenses that are paid by the taxpayer at the expense of their own funds.

© Ильин А.В., 2020

The importance of the research is due to the controversy of the tax authorities' refusal to consider as other expenses the amount of VAT accrued on sales proceeds and payable at the expense of their own funds, thereby distorting the financial result of business activities and causing the problem of economically unjustified taxation. The solution of this problem is of theoretical significance for economic science and practical significance for organizations and individual entrepreneurs, which the tax authorities during tax audits change the tax regime and add VAT. An artificial increase in taxation is disputed, which is expressed in additional VAT accrual in excess of the sales revenue received by the taxpayer due to the fact that the VAT calculated by the tax authority is not actually received by the taxpayer from the counterparty and therefore cannot be considered a real tax liability of the taxpayer. In addition, the prohibition of the taxpayer to take into account VAT not received from the counterparty as other expenses is criticized. It is assumed that the fair response of the state to tax violations does not mean the right of the tax authority to charge unrealistic taxes that do not correspond to the actual ability of the taxpayer to pay them. *It is concluded* that if the tax authority changes the tax regime, the method of accounting for income and expenses, identifies artificial business splitting schemes with VAT accrual from sales proceeds, or proves that it is impossible for a problematic counterparty to present the taxpayer with the amounts of VAT paid, the expenses are considered economically justified and are subject to accounting by organizations and individual entrepreneurs for tax purposes.

Keywords: value added tax; source of tax payment; taxpayer's expenses; tax benefit; tax audit; artificial business fragmentation; tax risk

For citation: Ilyin A.V. Accounting of VAT amounts as other expenses of the taxpayer. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law.* 2020;13(3):144-151. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-144-151

ВВЕДЕНИЕ

Идущие в современной России процессы реализации национальных проектов, обеспечения прорывного социально-экономического развития страны, стимулирования внутренних инвестиций объективно связаны с эффективным и справедливым налогообложением, необходимостью решения задачи достоверного и реального исчисления налогов налоговыми органами в ходе налоговых проверок, важностью для общества и экономики защиты частной собственности и создания благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности налогоплательщиков.

В теории налогообложения под источником налога понимается доход субъекта, из которого уплачивается налог. По мнению основоположника российской науки о налогах Н.И. Тургенева, «налог должен всегда быть взимаем с дохода и притом с чистого дохода, а не самого капитала, дабы источники доходов государственных не истощались» [1, с. 26].

В современной экономической литературе утверждается, что в зависимости от источника обложения налог уплачивается за счет:

- 1) выручки от реализации;
- 2) издержек производства и обращения;
- 3) финансовых результатов;
- 4) прибыли, остающейся в распоряжении налогоплательщика [2, с. 50–52].

По общему правилу в целях налогообложения прибыли суммы налогов, сборов, страховых взносов и таможенных пошлин подлежат учету при определении налоговой базы и включаются в состав прочих расходов налогоплательщика, связанных с производством и реализацией товаров (работ, услуг). Указанное правило имеет исключение в отношении косвенных налогов: не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль расходы организации в виде сумм налогов, предъявленных ею покупателю товаров, работ, услуг, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом Российской Федерации (далее — НК РФ).

Однако в случае непредъявления плательщиком НДС покупателю товаров, работ, услуг возникает проблема определения источника уплаты налога, обуславливающая возможное недостоверное, завышенное исчисление суммы налога налоговыми органами по результатам выездных налоговых проверок, которые по-разному трактуется в практике налогообложения.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В соответствии с п. 1 ст. 146 НК РФ объектом обложения НДС является реализация товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации, в том числе реализация предметов залога и передача товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг) по соглашению о предоставле-

нии отступного или новации, а также передача имущественных прав. Косвенный характер НДС определяется тем, что его сумма включается в стоимость реализуемых товаров, работ, услуг. Отсюда обязанность налогоплательщика, реализующего товары, работы, услуги, предъявлять дополнительно покупателю к оплате сумму НДС. Соответственно сумма НДС, исчисленная по совершенным налогоплательщиком хозяйственным операциям, относящимся к объектам налогообложения, уменьшается на налоговые вычеты.

Получаемые продавцом от покупателя суммы НДС всегда учитываются отдельно и не рассматриваются ни как доход от реализации, ни как часть стоимости реализуемых товаров, работ, услуг. При определении доходов налогоплательщика суммы налогов, предъявленные им покупателю товаров, работ, услуг, исключаются. Соответственно суммы НДС, полученные поставщиком от покупателей товаров, работ, услуг при исчислении налоговой базы по налогу на прибыль организаций и определении размера дохода от реализации, не учитываются, а у покупателей не включаются в состав расходов.

Для налогоплательщика оплата покупателем исчисленной и предъявленной ему суммы НДС сверх цены за товары (работы, услуги) является источником возмещения расходов на уплату налога. Поскольку налогоплательщик, получая сумму НДС от покупателей, не несет затрат при уплате налога в бюджет, НДС не может считаться затратами, реально понесенными налогоплательщиком и не отвечает критериям учета активов, обязательств, доходов и расходов согласно Концепции бухгалтерского учета, одобренной Методическим советом по бухгалтерскому учету при Минфине России.

В то же время в порядке отнесения сумм НДС, предполагающем соблюдение общего правила о том, что сумма налога на прибыль организаций, предъявленная к вычету, в составе расходов не учитывается, имеются исключения. В главе 21 «Налог на добавленную стоимость» Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) зафиксирован перечень ситуаций, при которых предъявленные налогоплательщиком покупателю при приобретении товаров (работ, услуг) суммы НДС, в зависимости от характера совершаемых покупателем хозяйственных операций либо его статуса, учитываются в стоимости таких товаров (работ, услуг) и подлежат включению в состав расходов. В этом случае у налогоплательщика появляется

дополнительная обязанность ведения отдельного учета сумм налога по приобретенным товарам, работам, услугам, используемым для осуществления как не облагаемых, так облагаемых налогом хозяйственных операций. Неведение налогоплательщиком отдельного учета в отношении сумм НДС по приобретенным товарам (работам, услугам) влечет невозможность их принятия к вычету и включения в состав расходов в целях налогообложения прибыли.

По мнению налоговых органов, только в перечисленных случаях, перечень которых носит закрытый характер, сумма НДС может быть включена в расходы, позволяющие уменьшать налоговую базу по налогу на прибыль организаций. В любых иных случаях, прямо не приведенных в НК РФ, учет сумм налога на добавленную стоимость в расходах для целей налогообложения прибыли, не предусмотрен [3, с. 44–56; 4, с. 33–37; 5; 6, с. 74–80; 7, с. 86; 8, с. 46–61; 9, с. 66–72; 10, с. 155–182; 11, с. 897–926; 12, с. 5–6; 13, с. 23–44; 14; 15].

ОБОСНОВАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ УЧЕТА НДС В КАЧЕСТВЕ ПРОЧИХ РАСХОДОВ НАЛОГООПЛАТЕЛЬЩИКА

Однако с позицией налоговых органов относительно запрета на включение НДС в расходы для целей налогообложения можно не согласиться по нижеследующим причинам.

Во-первых, налогоплательщик, исчисляя налог на прибыль организаций, вправе уменьшать суммы полученных доходов на произведенные расходы (исключая открытый перечень расходов, не учитываемых из-за их несоответствия критериям, предъявляемым к расходам). Расходы в виде сумм НДС, предъявленных в соответствии с НК РФ налогоплательщиком покупателю, не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций.

Поэтому в любых других случаях, если налогоплательщик не предъявлял покупателю суммы НДС дополнительно к стоимости реализованных товаров (работ, услуг) или иным способом их не возмещал, суммы НДС в целях налогообложения прибыли могут включаться в прочие расходы. В таком случае источником НДС, доначисленного налоговым органом по результатам налоговой проверки, является не выручка от реализации. Соответственно, НДС подлежит уплате не за счет денежных средств покупателя, а за счет собст-

венных денежных средств налогоплательщика и поэтому утрачивает признаки косвенного налога. Налог, уплаченный организацией за свой счет, не возмещенный за счет покупателя, в полном объеме соответствует критериям экономически обоснованных расходов и, следовательно, должен уменьшать налоговую базу по налогу на прибыль организаций.

Во-вторых, перечень сумм НДС отнесения на затраты по производству и реализации, предъявленных покупателю при приобретении товаров (работ, услуг), зафиксирован в главе 21 «Налог на добавленную стоимость» НК РФ, положения которой не применимы при исчислении налога на прибыль организаций. Имеющейся в НК РФ перечень прочих расходов налогоплательщика не является закрытым и подлежит расширительному толкованию. Любые затраты налогоплательщика признаются обоснованными, если они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода.

В-третьих, доводы о включении сумм НДС в качестве экономически обоснованных расходов приводят не только организации в отношении налога на прибыль организаций, но и индивидуальные предприниматели касательно налога на доходы физических лиц, а также организации и индивидуальные предприниматели, которым в ходе налоговых проверок налоговые органы изменили режим налогообложения, метод учета доходов и расходов и доначислили в результате на них НДС.

В силу выводов Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее — ВАС РФ) применительно к суммам НДС в связи с неподтвержденной нулевой налоговой ставкой по экспорту, сформулированных в постановлении от 09.04.2013 по делу № 15047/12, и в отношении НДС при реализации услуг на территории Российской Федерации, отраженных в определении от 08.08.2013 по делу № ВАС-10247/13, доначисленный налоговым органом НДС подлежит учету в качестве прочего расхода организации по налогу на прибыль организаций.

В то же время Верховный Суд Российской Федерации (далее — ВС РФ) в обзоре судебной практики от 16.02.2017 № 1 выразил другую точку зрения, иначе истолковав не менявшиеся нормы налогового законодательства. У налогового органа возникает необходимость в уменьшении налоговой базы по налогу на прибыль организаций для его правильного исчисления при доначислении по

результатам выездной налоговой проверки только прямых налогов.

Руководствуясь разъяснениями ВС РФ, налоговые органы доначисляют НДС в ходе выездных налоговых проверок, связанных с изменением налогоплательщику режима налогообложения, а также в случае доказательства искусственного дробления бизнеса и не включают его в состав прочих расходов налогоплательщика под предлогом того, что не предъявленный налогоплательщиком контрагенту НДС не относится к прямым налогам.

Примером решения налогового спора по доначислению НДС служит постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.02.2019 по делу № А40-195593/2017, которым установлено применение ООО «Коренфор» схемы искусственного дробления бизнеса на 18 подконтрольных организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения.

Налоговый орган отказался учесть 128,3 млн руб. доначисленного НДС с выручки от реализации услуг в качестве расходов организации по налогу на прибыль организаций. По налогу на прибыль организаций налоговая база в сумме 255,5 млн руб. и налог на прибыль организаций в сумме 51 млн руб. исчислены налоговым органом ООО «Коренфор» без учета НДС, что привело к искажению финансового результата налогоплательщика.

Арбитражный суд Московского округа указал на косвенный характер НДС в силу установленной главой 21 НК РФ порядка его исчисления и сослался на п. 32 Обзора судебной практики ВС РФ от 16.02.2017 № 1, согласно которому обязанность включения в состав расходов имеется у налогового органа только при доначислении прямых налогов. Поскольку НДС относится к косвенным налогам, данное обстоятельство не позволяет учитывать его в составе расходов организации по налогу на прибыль организаций по результатам выездной налоговой проверки. Непредъявление налогоплательщиком покупателям сумм НДС вследствие использования незаконной налоговой схемы искусственного дробления бизнеса, по мнению Арбитражного суда Московского округа, природы НДС как косвенного налога и характера хозяйственных операции не изменяет. Перечень подобных судебных актов с аналогичными выводами можно многократно продолжить на примере других субъектов Российской Федерации.

С точки зрения налоговых органов, еще одним аргументом в пользу непризнания к учету в составе прочих расходов доначисленного НДС является обстоятельство, что налогоплательщик действует недобросовестно, если он не исчисляет НДС и не предъявляет его контрагентам. Поэтому он не вправе получить налоговую выгоду более той, на которую претендовали бы добросовестные налогоплательщики при аналогичных обстоятельствах. Ведь добросовестные налогоплательщики не включают в расходы по налогу на прибыль организаций суммы НДС.

По нашему мнению, вывод о невозможности учета сумм НДС, начисляемых с выручки от реализации в качестве прочих расходов налогоплательщика, является неверным по следующим причинам.

Во-первых, НК РФ не содержит классификацию налогов на прямые и косвенные. В исследуемой проблеме источника уплаты НДС, не предъявляемого налогоплательщиком контрагенту и доначисленного налоговым органом в ходе выездной налоговой проверки, позиции плательщика НДС и носителя налога совпадают, а не различаются. В такой ситуации НДС приобретает признаки прямого налога.

Во-вторых, доначисление НДС, как правило, осуществляется налоговым органом сверх полученной налогоплательщиком выручки от реализации, что ведет к искусственному увеличению налогообложения. Формируемый налоговым органом НДС с выручки от реализации налогоплательщиком от контрагента в действительности не получен и в связи с этим не может отражать размер фактических налоговых обязательств.

В-третьих, налогоплательщику дополнительно запрещают учитывать не полученные от контрагента суммы НДС в качестве прочих расходов по налогу на прибыль организаций, искажая тем самым финансовый результат от предпринимательской деятельности. В конечном счете налоговая обязанность налогоплательщика сразу по двум ключевым российским налогам определяется в явно завышенном размере без учета фактических обстоятельств предпринимательской деятельности налогоплательщика. Таким образом, налогоплательщику приходится уплачивать НДС за счет собственного капитала, что требует привлечения дорогостоящих кредитных ресурсов.

В-четвертых, налогоплательщик оказывается в положении, когда его налоговые обязательства

фактически превышают аналогичные налоговые обязательства иных аналогичных налогоплательщиков. Реальная налоговая нагрузка при исполнении таким налогоплательщиком налоговой обязанности в рамках общего режима налогообложения, безусловно, будет больше налоговой нагрузки иных аналогичных налогоплательщиков в схожих экономических обстоятельствах.

В-пятых, от переквалификации предпринимательской деятельности налогоплательщика его контрагенты не получают оснований для уменьшения своих налоговых обязательств на суммы не предъявленного им НДС. Налоговые обязательства покупателей товаров, работ, услуг всегда будут асимметричными с налоговыми обязательствами налогоплательщика, на которого налоговый орган возлагает обязанность по уплате НДС за свой счет. Отсутствие налоговых вычетов по НДС у контрагентов и начисление налогоплательщику НДС с выручки от реализации формируют налоговый разрыв, носящий профискальный характер и искажающий механизм налогообложения добавленной стоимости.

В-шестых, правила взимания налога на прибыль организаций необходимо применять в системной взаимосвязи с принципами налогообложения, выработанными экономической наукой и зафиксированными в НК РФ. Категория действительного налогового обязательства по налогу на прибыль организаций выводится из экономического основания налога, которым выступает получение налогоплательщиком прибыли.

Согласно теории налогообложения налоговое обязательство налогоплательщика по налогу на прибыль организаций всегда должно исчисляться в виде разницы между доходами и расходами именно с прибыли, не искажая экономическую природу налога и не нося конфискационный характер.

Исчисление сумм действительного налогового обязательства налогоплательщика по налогу на прибыль организаций является прямой обязанностью налогового органа в ходе налогового контроля. Предметом выездной налоговой проверки является проверка правильности исчисления налогов. В ее рамках налоговый орган обязан установить все фактические обстоятельства предпринимательской деятельности налогоплательщика и определить действительный размер налогового обязательства исходя из реального экономического показателя прибыли.

По завершении выездной налоговой проверки налоговый орган должен обладать всей полнотой информации о предпринимательской деятельности налогоплательщика, осуществленной в проведенных налоговых периодах, а также о всех его расходах, учет которых является определяющим фактором, создающим механизм налогообложения прибыли.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Доказывание налоговым органом факта необоснованного применения специальных налоговых режимов и различных схем искусственного дробления бизнеса не означает, что налогоплательщику нужно начислять экономически не обоснованные, нереальные налоги, не соответствующие фактической способности организации (индивидуального предпринимателя) их уплачивать. В конечном счете такой подход, позволяющий налоговым и правоохранительным органам улучшать свою статистическую отчетность, обостряет институциональные проблемы экономики, связанные с защитой частной собственности и беспрепятственным осуществлением предпринимательской деятельности, не отвечает требованиям баланса частных и публичных интересов в налоговых отношениях и отрицательно влияет на экономический рост.

Кроме того, возникает необходимость постановки перед законодателем проблемы учета в качестве прочих расходов налогоплательщика не только сумм НДС, доначисленных с выручки от реализации, но и сумм необоснованных налоговых вычетов по НДС, признаваемых таковыми налоговыми органами по результатам налоговых проверок в случае недоказанности возврата денежных средств проверяемому налогоплательщику и реального приобретения им товаров, работ, услуг.

Нелогично выглядит признание налоговыми органами в полном объеме стоимости приобретенных налогоплательщиками товаров (работ, услуг) в целях налогообложения прибыли и одновременный полный отказ в предоставлении налоговых вычетов по НДС по одним и тем же хозяйственным операциям. Подобная ситуация становится еще более нелогичной после введения с 19 августа 2017 г. в налоговую систему России новых правил, сформулированных как пределы осуществления прав по исчислению налоговой базы и (или) суммы налога.

Возникает абсурдная ситуация, при которой уплаченные налогоплательщиком контрагенту суммы НДС, особо подчеркнем, зачисленные на банковский счет контрагента, не имеют источника уплаты, поскольку не учитываются у налогоплательщика ни в качестве расходов по налогу на прибыль организаций, ни в качестве налоговых вычетов по НДС.

Напомним, при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций не учитываются расходы в виде сумм налогов, предъявленных в соответствии с НК РФ налогоплательщиком покупателю товаров, работ, услуг. Это буквальное содержание п. 19 ст. 270 НК РФ. В практике налогообложения, когда налоговые органы утверждают о формальном документообороте, нереальных хозяйственных операциях, необоснованной налоговой выгоде либо нарушении требований ст. 54.1 НК РФ, НДС не предъявляется проблемным контрагентом налогоплательщику по правилам НК РФ.

Материалы налоговых проверок как раз доказывают объективную невозможность предъявления проблемным контрагентом налогоплательщику сумм НДС по правилам, установленным НК РФ. Налоговые органы особо выделяют нарушения, допускаемые в налогообложении добавленной стоимости у проблемного контрагента, и недоверность выставленных им счетов-фактур. Поэтому норма п. 19 ст. 270 НК РФ не может применяться к хозяйственным операциям налогоплательщика с проблемным контрагентом.

Усиливают аргументы в пользу признания в качестве прочих расходов сумм необоснованных налоговых вычетов по НДС платежные поручения налогоплательщика об уплате налога проблемному контрагенту при недоказанности налоговым органом кругового характера движения денежных средств и их последующего возврата налогоплательщику. В такой ситуации денежные средства, уплаченные организацией проблемному контрагенту в качестве сумм НДС, не принимаемые налоговым органом в качестве налоговых вычетов по НДС, соответствуют критериям экономически обоснованных расходов и при реальном приобретении товаров, работ, услуг должны подлежать учету по налогу на прибыль организаций.

При изменении налоговым органом в ходе налоговой проверки режима налогообложения, метода учета доходов и расходов, выявления искусственного дробления бизнеса или хозяйственной опе-

рации с проблемным контрагентом отказ налогоплательщику в учете для целей налогообложения прибыли (дохода) сумм НДС существенно искажает финансовый результат предпринимательской деятельности. Необходимо внесение изменений в НК РФ по решению исследуемой проблемы. В случае если налогоплательщик дополнительно к стоимости

реализованных товаров, работ, услуг не предъявляя покупателю суммы НДС и налог уплачивается за счет собственных денежных средств налогоплательщика, он в полном объеме соответствует критериям экономически обоснованных расходов, и подлежит учету организациями и индивидуальными предпринимателями в целях налогообложения.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Тургенев Н.И. Опыт теории налогов.— Москва, 1937.— 176 с.
2. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение: практикум для прикладного бакалавриата.— Москва: Юрайт, 2017.— 436 с.— ISBN 978-5-534-06064.
3. Артеменко Д.А. Институциональные возможности позитивной трансформации налогового администрирования // Финансы и кредит.— 2012.— Т. 16.— № 47.— С. 44–56.— ISSN 2071-4688.
4. Гончаренко Л.И. Налоговое администрирование: лучше быть, чем казаться // Ваш налоговый адвокат.— 2005.— № 5.— С. 33–37.— ISSN 1028-7450.
5. Ефремова Т.А. Повышение качества и результативности налогового администрирования: вопросы теории и практики.— Саранск: Издательство Мордовского университета, 2017.— 160 с.— ISBN 978-5-7103-3377-8.
6. Пансков В.Г. Налоговые риски: проявление и возможные пути минимизации // Экономика. Налоги. Право.— 2013.— № 4.— С. 74–80.— ISSN 1999-849X.
7. Чеснокова Н.В. Совершенствование налоговой политики и реализация мер в сфере выявления и легализации налоговых баз // Инновационное развитие экономики.— 2013.— № 4.— С. 85–89.— ISSN 2223-7984.
8. Суслина А.Л., Леухин Р.С. Борьба с теневой экономикой в России: частные аспекты общих проблем // Финансовый журнал.— 2016.— № 6.— С. 46–61.— ISSN 2075-1990.
9. Щербак И.Г. Проблемы налогового администрирования НДС и пути их решения // Вестник Удмуртского университета.— 2017.— Т. 27 (Вып. 3).— С. 66–72.— ISSN 2412-9593.
10. Aberbach J.D., Christensen T. The challenges of modernizing tax administration: Putting customers first in coercive public organizations. *Public Policy and Administration*. 2007;(22):155–182.
11. Besfamilie M., Siritto C.P. Modernization of tax administrations and optimal fiscal policies. *Journal of Public Economic Theory*. 2009;(11):897–926. DOI: 10.1111/j1467-9779.2009.01437
12. Hansford A., Hasseldine J. Best practice in tax administration. *Public Money and Management*. 2002;(22):5–6.
13. Barth E., Ognedal T. Tax Evasion in Firms. *LABOUR*. 2018;(32):23–44.
14. Pamela Castellón González, Juan D. Velásquezb. Characterization and detection of taxpayers with false invoices using data mining techniques. *Journal Expert systems with applications*. 2013;(5):142–169. DOI: 10.1016.2012.08.051
15. Elpida Tenidou, Stavros Valsamidis, Ioannis Petasakis, Athanasios Mandilas. Effective tool for the war against tax avoidance and evasion. *Journal Procedia Economics and Finance*. 2015;(33):85–99. DOI: 10.1016.S2212-5671(15)01714-1

REFERENCES

1. Turgenev N.I. Experience in tax theory. Moscow; 1937. 176 p. (In Russ.).
2. Panskov V.G. Taxes and taxation: a workshop for applied undergraduate. Moscow: Yurayt Publishing House; 2017. 436 p. (In Russ.).
3. Artemenko D.A. Institutional opportunities for a positive transformation of tax administration. *Finansy i kredit = Finance and credit*. 2012;(47):44–56. (In Russ.).
4. Goncharenko L.I. Tax administration: better to be than to appear. *Vash nalogovyy advocate = Your tax lawyer*. 2005;(5):33–37. (In Russ.).

5. Efremova T.A. Improving the quality and effectiveness of tax administration: issues of theory and practice. Saransk: Publishing House of Mordovia State University; 2017. 160 p. (In Russ.).
6. Panskov V.G. Tax risks: manifestation and possible ways to minimize. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics. Taxes & law*. 2013;(4):74–80. (In Russ.).
7. Chesnokova N.V. Improving tax policy and implementing measures in the field of identification and legalization of tax bases. *Innovacionnoe razvitie ekonomiki = Innovative development of the economy*. 2013;(4):85–89. (In Russ.).
8. Suslina A.L., Leukhin R.S. The fight against the shadow economy in Russia: particular aspects of common problems. *Finansovyy zhurnal = Financial magazine*. 2016;(6):46–61. (In Russ.).
9. Shcherbakova I.G. Problems of tax administration of VAT and ways to solve them. *Vestnik Udmurtskogo Universiteta = Bulletin of the Udmurt University*. 2017;27(3):66–72. (In Russ.).
10. Aberbach J.D., Christensen T. The challenges of modernizing tax administration: Putting customers first in coercive public organizations. *Public Policy and Administration*. 2007;(22):155–182.
11. Besfamille M., Siritto C.P. Modernization of tax administrations and optimal fiscal policies. *Journal of Public Economic Theory*. 2009;(11):897–926. DOI: 10.1111/j1467–9779.2009.01437
12. Hansford A., Hasseldine J. Best practice in tax administration. *Public Money and Management*. 2002;(22):5–6.
13. Barth E., Ognedal T. Tax evasion in firms. *LABOUR*. 2018;(32):23–44.
14. Pamela Castellón González, Juan D. Velásquezb. Characterization and detection of taxpayers with false invoices using data mining techniques. *Journal Expert systems with applications*. 2013;(5):142–169. DOI: 10.1016.2012.08.051
15. Elpida Tenidou, Stavros Valsamidis, Ioannis Petasakis, Athanasios Mandilas. Effective tool for the war against tax avoidance and evasion. *Journal Procedia Economics and Finance*. 2015;(33):85–99. DOI: 10.1016.S2212–5671(15)01714–1

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Андрей Владимирович Ильин — кандидат экономических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Сибирского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Новосибирск, Россия
Ilinav2007@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Andrey V. Ilyin — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. at Department of Civil Law and Process of the Siberian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk, Russia
Ilinav2007@mail.ru

Статья поступила 14.01.2020; принята к публикации 15.03.2020.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was received 14.01.2020; accepted for publication 15.03.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.

DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-152-160
УДК 347.195(045)
JEL K39

Генезис понятия искусственного интеллекта с точки зрения права в условиях реализации национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации»

Е.А. Свиридова

Финансовый университет, Москва, Россия

<https://orcid.org/0000-0002-7791-0550>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – искусственный интеллект с точки зрения права в условиях цифровой экономики как инструмент междисциплинарной сферы познания ввиду того, что он используется во многих областях человеческой деятельности и определяется исходя из единой концепции возможного применения в таких областях, как когнитивная информатика (благодаря алгоритмам, позволяющим объединять теорию познания, когнитивную психологию, нейрофизиологию, когнитивную лингвистику, невербальную коммуникацию для самообучения), машинное обучение (посредством алгоритмов, способных автономно решать поставленные задачи), развитие интеллекта (с помощью электронно-вычислительной техники) и робототехника. *Цель работы* – формулировка признаков искусственного интеллекта как основания для установления его правового статуса в гражданском обороте и разработки стратегии нормативного правового регулирования отношений с участием искусственного интеллекта.

Экосистема искусственного интеллекта состоит из отдельных ключевых подотраслей, объединяющих общественные отношения определенной сферы (технической, социальной, этической). В этой связи правовое регулирование искусственного интеллекта должно иметь многоуровневый характер. В статье *делается вывод* о том, что сущность искусственного интеллекта в целях исследования с точки зрения права можно выразить с помощью трех критериев: наличие функциональной самостоятельности (автономность); нематериальный характер; неограниченность во времени и пространстве.

Указанные выводы могут использоваться в законотворческой деятельности при разработке проектов нормативных правовых актов об искусственном интеллекте и ответственности в этой сфере.

Ключевые слова: искусственный интеллект; правовое регулирование; цифровая экономика; автономность; стратегия развития; право; правовой статус; информационное общество

Для цитирования: Свиридова Е.А. Генезис понятия искусственного интеллекта с точки зрения права в условиях реализации национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации». *Экономика. Налоги. Право.* 2020;13(3):152-160. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-152-160

The Genesis of the Concept of Artificial Intelligence from the Legal Perspective in the Context of the National Project “Digital Economy of the Russian Federation”

E.A. Sviridova

Financial University, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0002-7791-0550>

ABSTRACT

The subject of the research is artificial intelligence from the point of view of law in the digital economy as a tool of an interdisciplinary field of knowledge due to the fact that it is used in many areas of human activity and is determined based on a single concept of possible application in such areas as cognitive computer science (thanks to algorithms that allow combining the theory of knowledge, cognitive psychology, neurophysiology, cognitive linguistics, non-verbal

communication for self-learning), machine learning (through algorithms that can independently solve tasks), the development of the intellect (with the help of computer technology) and robotics. *The purpose of the work is* formulation of features of artificial intelligence as a basis for establishing its legal status in civil turnover and developing a strategy for regulatory legal regulation of relations involving artificial intelligence.

The artificial intelligence ecosystem consists of separate key sub-sectors that combine social relations of a certain sphere (technical, social, and ethical). In this regard, the legal regulation of artificial intelligence should have a multi-level character. The article *concludes* that the essence of artificial intelligence for research purposes from the point of view of law can be expressed using three criteria: the presence of functional independence (autonomy); immaterial nature; unlimited time and space.

These conclusions can be used in legislative activities when developing draft regulations on artificial intelligence and responsibility in this area.

Keywords: artificial intelligence; legal regulation; digital economy; autonomy; development strategy; law; legal status; information society

For citation: Sviridova E.A. The genesis of the concept of artificial intelligence from the legal perspective in the context of the national project "Digital economy of the Russian Federation". *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2020;13(3):152-160. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-152-160

ВВЕДЕНИЕ

Одними из целей национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» выступают разработка и формирование стабильной, безопасной и общедоступной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных¹. Входящий в структуру национального проекта «Цифровая экономика» федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды»² направлен в том числе на создание системы правового регулирования цифровой экономики с учетом избирательного подхода к каждой сфере нормативного регулирования. Активное использование цифровых технологий в гражданском обороте приводит к необходимости разработки точечного правового регулирования правоотношений в сфере робототехники и применения технологий искусственного интеллекта. Для формирования качественных нормативных основ требуется исследование механизмов создания и использования технологий искусственного

интеллекта в целях повышения эффективности цифровой экономики.

Применение искусственного интеллекта в финансовой сфере трудно переоценить. Уже на сегодняшний день широкое распространение получили практика внедрения технологий искусственного интеллекта в целях выявления недобросовестного поведения участников торгов на фондовых рынках, использование машинного обучения в управлении кредитными рисками, а также применение роботизированных программ в сфере трейдинга.

В целях реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.³ (далее — Стратегия) программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁴ (далее — Программа) включает два основных направления развития цифровой среды: совершенствование базовых институтов, в рамках которых создаются условия для развития цифровой экономики, в том числе нормативное регулирование, и формирование основных инфраструктурных элементов цифровой экономики. Каждое из указанных направлений предусматривает развитие основных сквозных цифровых технологий, среди которых особое место занимают нейротехнологии и искусственный интеллект (да-

¹ Паспорт национального проекта «Национальная программа „Цифровая экономика Российской Федерации“» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7). URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения: 09.01.2020).

² Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9). URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения: 09.01.2020).

³ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 20 от 15.05.2017, ст. 2901.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 32 от 07.08.2017, ст. 5138.

лее — ИИ). Одна из целей нормативного правового регулирования состоит в создании правового режима, благоприятного для цифровых технологий, а также реализации экономической деятельности, связанной с их использованием. Поэтому в Программе предлагается среди прочего сформировать комплексное законодательное регулирование отдельных правовых институтов, возникающих в связи с развитием цифровой экономики.

Однако прежде чем принимать новые нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность ИИ в экономическом обороте, должны быть определены его понятие и правовой статус, существенно влияющие как на применение мер ответственности за незаконное применение, так и на заключение гражданско-правовых договоров.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В настоящее время ученые анализируют ИИ в разных аспектах, чтобы прийти к его единому пониманию. Так, в когнитивной науке, объединяющей теорию познания, когнитивную психологию, нейрофизиологию, ИИ трактуется как итог совокупности всех умственных процессов высшего уровня и их взаимосвязей. Поэтому отдельные исследователи определяют интеллект как результат, наблюдаемый со стороны человеком, вовлеченным субъектом, ощущающим и действующим в своем мире посредством адаптивного поведения [1, с. 121].

В 1950-х гг. после изобретения первых компьютеров начался процесс создания ИИ, в котором приняли участие *John McCarthy, Allen Newell, Nathaniel Rochester, Marvin Lee Minsky, Herbert Simon, Alan Turing, Claude Shannon*, полагавшие, что ЭВМ становится интеллектом, если она начинает воспроизводить поведение человека [2, с. 11].

Согласно классическому определению Джона МакКарти ИИ реализуется технологическими устройствами, заменяющими человека, когда у него заимствуются его когнитивные функции [3], известные под названием «познавательные функции», являющиеся мозговыми процессами, направленными на то, чтобы индивид мог взаимодействовать с окружающим миром. Область применения ИИ находится на стыке информатики, осуществляющей передачу и координацию программируемых рефлексов, вычислительной нейробиологии, воспроизводящей биологические сети нейронов, а также философии, исследующей с практической точки зрения нравственность

и мораль, включая их возникновение, особенности и закономерности, в соответствии с которыми они развиваются. Еще в начале 1950-х гг. *Alan Turing* высказал предположение о том, что машина обладает способностью думать. Надо только дождаться такого развития информатики и вычислительной техники, чтобы вложить эту способность в человекоподобную форму [4].

S. Russel и *P. Norvig* предлагают восемь определений ИИ исходя из способности искусственного разума рассуждать и думать подобно человеку, действовать в соответствии с человеческим поведением, обладать способностью к обучению и саморазвитию [5, с. 1]. По их мнению, ИИ представляет собой сущность, способную на некоторые реакции и выбор каких-либо реакций исходя из обстоятельств, в которых он оказался. ИИ рационализирует обстоятельства и принимает решение, как себя повести в конкретной ситуации наиболее лучшим для него образом [5, с. 37–39]. ИИ анализирует возможные последствия каждого действия в зависимости от ситуации, в которых он оказался, а затем оценивает действие, которое ему кажется наилучшим, с учетом поставленных целей и знаний, которыми он обладает [6]. Чем больше ИИ имеет данных, тем больше вероятности того, что он примет правильное решение.

Заслуживает внимание определение искусственного интеллекта, сформулированное В. П. Морхатом, согласно которому ИИ представляет собой полностью или частично автономную самоорганизующуюся компьютерно-аппаратно-программную виртуальную или киберфизическую систему, имеющую антропоморфно-разумные способности мыслительных и когнитивных действий (в частности, умение распознавать образы, способность к рефлексии, рассуждению, образному мышлению, анализу и оценке), способную к саморегулированию и самоадаптации под изменяющиеся условия в силу накопленной информации и опыта, а также к антропоморфно-разумному самостоятельному (в том числе творческому) принятию решений [7, с. 68].

Если обратиться к энциклопедическим определениям ИИ, то наиболее точно его характеризует французский словарь «Богатство французского языка», который определяет его как устройство, предназначенное для поиска средств, способных обеспечивать информационные системы умственными способностями, сравнимыми с умственными способностями

человека⁵. Согласно Новому международному энциклопедическому словарю английского языка под ИИ понимается надделение технических устройств возможностями, которые присущи человеческому разуму. ИИ рассматривается как средство увеличения человеческих возможностей с помощью компьютерных программ и как отдельная наука об эффективных компьютерных технологиях⁶.

УСТАНОВЛЕНИЕ КРИТЕРИЕВ ИИ

Сущность ИИ в целях его исследования с точки зрения права можно выразить с помощью трех критериев: наличие функциональной самостоятельности (автономность); нематериальный характер; неограниченность во времени и пространстве.

Автономность искусственного интеллекта состоит не только в автоматизированном выполнении операций, но и в выборе этих операций в зависимости от обстоятельств и вводных данных, которые заложены в ИИ. В отличие от других объектов, ИИ наделен способностью принимать решения в условиях реальности при отсутствии каких-либо указаний извне. Даже если изначальные условия были заложены в ИИ его разработчиками, он способен самостоятельно осуществлять обработку имеющихся данных для того, чтобы прийти к верному решению. Речь идет о фундаментальном критерии, позволяющем классифицировать такое устройство, как ИИ. Именно этот критерий был поддержан *Sonia Canselier* как элемент дефиниции ИИ [8]. Согласно утверждению *Ugo Pagallo* в обиход входят действия, совершаемые не сугубо людьми и не просто животными, но имеющие тем не менее правовые последствия [9, с. 23].

ИИ является информационной программой, программным обеспечением, состоящим только из совокупности информационных данных [10].

Как и любое программное обеспечение, ИИ может быть представлен без оболочки (например, чат-бот) или быть воплощенным в работе. Но в любом случае он не будет связан со своей материальной оболочкой и зависеть от нее. В этом состоит *нематериальность искусственного интеллекта*.

⁵ Словарь Trésor de la langue française. URL: <http://atilf.atilf.fr/tlf.htm> (дата обращения: 30.07.2019).

⁶ The New International Webster's Comprehensive Dictionary of the English Language: Encyclopedic Edition / By S. S. Smith. — New York: Trident Press International, 2003. 1936 p.

ИИ является сложным механизмом, предназначенным для решения определенной задачи на основе огромного количества данных под влиянием алгоритмов как конечной совокупности точно заданных правил решения произвольного класса задач или набора инструкций, описывающих порядок действий исполнителя. Это может приводить к тому, что даже сами разработчики ИИ не будут понимать логику принятия ИИ некоторых решений⁷.

Философ и исследователь влияния цифровых технологий в области культуры и когнитивных наук *Pierre Lévy* полагает, что ИИ является «маркетинговым ходом» для дизайнера и фактически представляет собой наиболее продвинутое и постоянно развивающиеся методы обработки данных [11, с. 32]. В настоящее время маркетинговый аспект востребован в продуктах, на которые ставят знак принадлежности к технологиям ИИ. Приставку «тех» можно встретить в различных отраслях экономической деятельности. Однако, по словам *Meredith Whittaker*, соучредительницы *AI Now* и руководителя группы *Google Open Research*, многочисленные утверждения о преимуществах и пользе ИИ не подкрепляются публично доступными научными доказательствами⁸.

Определение ИИ столь многовариантно, что любое применение этого термина становится охраняемым⁹. Согласно *Devin Coldewey* ИИ представляет собой технологический «естественный» эквивалент¹⁰.

Выделение ИИ в качестве самостоятельной дисциплины неоднозначно. Представляется нецелесообразным говорить о научной дисциплине с определенным предметом и методами исследования. *Daniel K. Schneider* считает, что у ИИ нет четко определенного предмета академического

⁷ Splinter H. L'insoutenable complexité de l'intelligence artificielle / H. Splinter. URL: <https://rslmag.fr/cite/linsoutenable-complexite-de-lintelligence-artificielle/> (дата обращения: 30.08.2019).

⁸ Whittaker Meredith. Data Genesis: AI's Primordial Soup (Eyeo Festival, Minneapolis, 2018) / M. Whittaker. // AI Now Report. 2018. URL: <https://vimeo.com/287094149> (дата обращения: 11.09.2019).

⁹ Mallazo Mike. The BS-Industrial Complex of Phony A. I. : How hyping A.I. enriched investors, fooled the media, and confused the hell out of the rest of us. URL: <https://archive.md/bMaBW#selection-173.0-177.97> (дата обращения: 12.07.2019).

¹⁰ Coldewey Devin. AI-powered' is tech's meaningless equivalent of 'all natural' / D. Coldewey. URL: <https://techcrunch.com/2017/01/10/ai-powered-is-techs-meaningless-equivalent-of-all-natural/> (дата обращения: 10.09.2019).

исследования, за исключением интереса к «интеллекту» и воспроизведению знаний. Ввиду отсутствия единой парадигмы исследования некоторые отрасли ИИ стали предметом междисциплинарных обменов, в которых взаимодействуют философы, психологи, программисты и другие специалисты, интересующиеся проблемами в области интеллекта [12].

Существуют технологии, которые требуют участия не только программистов, но и специалистов в сфере юриспруденции, финансов, *legal tech*, *fintech*.

Benoît Charpentier приводит подробный перечень услуг и продуктов в сфере *legal tech*, специализирующейся на информационно-технологическом обслуживании профессиональной юридической деятельности: расчет вероятности относительно судебных решений (что можно отнести к категории «слабого» ИИ); автоматизированная генерация действующих юридических документов (здесь также речь может идти о «слабом» ИИ); развитие «умных» систем или ИИ (например, основанных на машинном обучении); решение внесудебных споров онлайн; процедуры арбитража онлайн; процедуры расторжения брака онлайн; удостоверение документов; программирование умных контрактов (*smart contracts*); обзор документов с помощью технологий (*technology assisted review*); инструменты налоговых расчетов; инструменты управления контрактами (менеджмент, аудит); инструменты юридического поиска (очень «слабый» ИИ).

Согласно исследованию, проведенному в конце 2018 г. *Wolters Kluwer*, в 19% *legal tech* используется ИИ¹¹.

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИИ

Рекомендации по искусственному интеллекту¹² (далее — Рекомендации) были приняты Советом ОЭСР 22 мая 2019 г. по предложению Комитета политики цифровой экономики (CPEN), которые призваны способствовать внедрению и развитию инноваций и усилению доверия по отношению к ИИ, гарантируя соблюдение прав человека и уважение демократических ценностей.

¹¹ Richardin Anaïs. *Legaltechs françaises : les grandes tendances de l'année* / A. Richardin. URL: <https://www.maddyness.com/2019/01/23/legaltechs-francaises-les-grandes-tendances-de-lannee-2018/> (дата обращения: 22.09.2019).

¹² OECD. *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, OECD/LEGAL/0449. URL: [file:///C:/Users/surface/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/OECD-LEGAL-0449-en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/surface/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/OECD-LEGAL-0449-en%20(1).pdf) (дата обращения: 03.09.2019).

Рекомендации содержат пять принципов, основанных на базовых ценностях ответственного подхода к использованию ИИ: инклюзивный рост, устойчивое развитие и благосостояние; человек как главная ценность и справедливость; прозрачность и понятность; надежность, гарантия и безопасность; ответственность.

В дополнение к названным принципам Рекомендации устанавливают пять указаний, которым должны следовать государственные органы при формировании своей национальной политики и осуществлении международного сотрудничества: инвестировать в исследования в области ИИ; содействовать установлению цифровой экосистемы для ИИ; определять план действий, предпочтительный для ИИ; расширять человеческие способности и готовить трансформацию рынка труда; способствовать международному сотрудничеству в области ИИ.

А.В. Незнамов и В.Б. Наумов отмечают, что правовое регулирование сети интернет в Российской Федерации осуществляется путем принятия поправок в отдельные законодательные акты на фоне слабой юридической техники [13, с. 72]. О.А. Серова полагает необходимым регулировать вопросы ИИ и робототехники в специальном законодательстве [14, с. 22]. В.А. Вайпан предлагает разработать и принять федеральный закон о робототехнике и киберфизических системах, а также внести требуемые изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации и иные акты в части определения понятия киберфизических систем, порядка их ввода в эксплуатацию и гражданский оборот [15, с. 16].

Национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации» предусматривает осуществление комплексного регулирования различными отраслями законодательства (гражданским, административным, уголовным, образовательным и трудовым и т.п.) отдельных направлений цифровой экономики. В этой связи представляет интерес анализ опыта США в вопросах нормативного регулирования ИИ.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИИ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В США

В 2016 г. Национальный совет по науке и технике (NSTC), присоединенный к исполнительному бюро при президенте США, опубликовал три документа, касающихся регулирования ИИ.

В первом документе¹³ называются несколько отраслей, в которых могут использоваться инновации, связанные с ИИ: здравоохранение, транспорт, электроэнергетика, разведка и оборона, уголовное судопроизводство, социальная экономика и социальное обеспечение, электронное правительство.

Органам публичной власти надлежит осуществлять следующие функции по адаптации экономической сферы к внедрению ИИ в отдельные отрасли:

- профессиональная переподготовка работников, профессии которых подвержены риску замены (или существенному вытеснению) «умными» машинами;
- профессиональное обучение, направленное на удовлетворение потребностей в области приобретения навыков и знаний в сфере высоких технологий;
- финансирование исследований, посвященных ИИ, и выявление отраслей и профессий будущего для того, чтобы соотнести приоритеты исследования с экономическими потребностями;
- разработка стандартов в вопросах кибербезопасности.

Второй документ *NSTC*¹⁴ посвящен машинному обучению, и ИИ представляет собой проект стратегии ориентирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок ИИ и содержит рекомендации для федеральных органов власти в части приоритетных направлений для инвестирования:

- 1) в долгосрочные исследовательские проекты, направленные на достижение научных результатов и совершение научных открытий высокого уровня влияния;
- 2) в исследовательские проекты, нацеленные на развитие возможного сотрудничества между людьми и искусственным интеллектом;
- 3) в проекты, стремящиеся сделать доступными публичные данные, используя которые ИИ сможет обучаться;
- 4) в гуманитарные научно-исследовательские проекты, направленные на решение этических, социальных и юридических проблем.

¹³ Preparing for the future of artificial intelligence. October 2016. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/preparing_for_the_future_of_ai.pdf (дата обращения: 24.08.2019).

¹⁴ The national artificial intelligence research and development strategic plan. October 2016. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/national_ai_rd_strategic_plan.pdf (дата обращения: 24.07.2019).

Третий документ¹⁵, опубликованный в декабре 2016 г. и разработанный при участии Совета экономических советников (CEA) и Национального экономического совета (NEC), посвящен влиянию ИИ на экономику. В нем подчеркивается, что основным прогнозируемым экономическим последствием внедрения и использования ИИ станет автоматизация задач по мере развития технологий. Ожидается, что повышение производительности будет способствовать экономическому росту, но в то же время усилит экономическое неравенство, так как автоматизация процессов может отрицательно повлиять на низкооплачиваемых должностях, функционал которых связан с несложными и повторяемыми действиями, легко заменяемыми ИИ.

Согласно этому документу последствия интеграции технологий зависят от масштаба и скорости распространения ИИ, а также проводимой общественной политики. Экономический приоритет органов публичной власти должен состоять в обеспечении работников, чьи профессии постепенно вытесняет ИИ, так называемой «конверсией рабочих мест», когда человек будет работать совместно с ИИ, а не конкурировать с ним.

Третий документ содержит следующие рекомендации по развитию стратегии в трех направлениях:

- 1) поддержка инноваций является приоритетной в целях сохранения лидирующих позиций США в области высоких технологий. Исследования в области искусственного интеллекта, применяемого для обеспечения кибербезопасности, предлагается сделать приоритетными. Кроме того, законодатель должен обеспечить конкурентоспособность различных рынков ИИ;
- 2) инвестиции в образование по направлениям подготовки в области естественных наук и информационных технологий, которые повлекут увеличение профессионалов, занимающихся разработкой, внедрением и обслуживанием ИИ;
- 3) усиление социальных буферов (социальная защищенность, снижение безработицы и т.п.), включая проведение политики временного перераспределения для предотвращения предполагаемой безработицы, вызванной техническим прогрессом.

В настоящее время в США не осуществляется специальное правовое регулирование ИИ. Исключение

¹⁵ Artificial Intelligence, Automation, and the Economy. December 2016. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Artificial-Intelligence-Automation-Economy.PDF> (дата обращения: 24.07.2019).

составляет автомобильная промышленность, так как согласно прогнозам автономные транспортные средства смогут выйти на рынок уже к 2022 г.

Согласно отчету «Представление о безопасности 2.0»¹⁶ необходимо выработать эффективные механизмы сбора и анализа данных транспортных средств, исключая доступ к личным устройствам водителя (смартфонам и пр.). Такая позиция принята в вопросе защиты личных данных потребителей. При этом рекомендации позволяют использовать персональные данные на стадии экспериментальных разработок. Департамент транспорта США считает, что коммерциализация автономных транспортных средств позволит существенно сократить число несчастных случаев со смертельным исходом на дорогах.

Еще в 2017 г. в Конгресс США был внесен законопроект «Об эволюции транспортных средств», который закрепляет ведущую роль федеральных органов власти в законодательном регулировании обеспечения безопасности высокоавтоматизированных транспортных средств. Законопроект запрещает штатам принимать законы, касающиеся порядка создания, особенностей конструкции или технических характеристик высокоавтоматизированных транспортных средств или автоматизированных систем вождения, если такие нормативные акты не предусматривают стандарты, идентичные федеральным стандартам¹⁷.

Законопроект обязывает производителей высокоавтоматизированных транспортных средств разрабатывать протоколы кибербезопасности и конфиденциальности для таких транспортных средств, прежде чем вводить их в коммерческий оборот. При этом под высокоавтоматизированным транспортным средством предлагается понимать некоммерческое автотранспортное средство, которое оснащено автоматической системой вождения, способной выполнять все задачи динамического вождения на постоянной основе. Данный законопроект до сих пор не принят. В этой связи правовое регламентирование автоматизированных транспортных средств осуществляется на уровне отдельных штатов. Так, 13 июня 2019 г. губернатор штата Флорида (США) утвердил законопроект, допускающий тестирование автономных машин без

водителя на своих дорогах¹⁸. Согласно законопроекту предприятия, которые намерены реализовывать беспилотные автотранспортные средства, должны соответствовать определенным финансовым требованиям и критериям безопасности. Так, автономные автомобили должны быть застрахованы на сумму не менее одного миллиона долларов. Кроме того, при несчастном случае с участием высокоавтоматизированных транспортных средств органы правопорядка должны быть незамедлительно предупреждены владельцами транспортных средств.

ВЫВОДЫ

1. Анализ нормативных актов США в области ИИ показал, что под искусственным интеллектом понимается любая система, чьи действия идентичны действиям человека, способная в сфере выполняемых ею функций полностью заменять человека. Национальная стратегия развития ИИ в период до 2030 г. (которая должна учитываться при реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации») содержит определение ИИ, при использовании которого на практике из-под действия данного понятия могут выводиться многие системы и алгоритмы. В рамках установления основных задач развития ИИ в Российской Федерации, а также мер, направленных на его использование в целях обеспечения национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов, данное определение ИИ может использоваться. Однако в части определения его правового режима оно неприемлемо. *Во-первых*, Стратегия относит к ИИ только информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений. За пределами данного понятия оказываются «умные» роботы, которые отнесены Стратегией к смежным областям использования ИИ, в то время как робот, оснащенный технологией ИИ, представляет собой единое целое — технологию, способную выполнять задачи путем распознавания окружающих условий и/или взаимодействия с внешними источниками и адаптации своего поведения. *Во-вторых*, искусственным интеллектом Стратегия считает только такой комплекс технологических решений, кото-

¹⁶ Automated driving systems 2.0. A Vision for Safety. URL: https://www.nhtsa.gov/sites/nhtsa.dot.gov/files/documents/13069a-ads2.0_090617_v9a_tag.pdf (дата обращения: 29.07.2019).

¹⁷ SELF DRIVE Act. Referred in Senate (09.07.2017). URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3388/text> (дата обращения: 29.07.2019).

¹⁸ Autonomous Vehicles / GENERAL BILL by State Affairs Committee; Fischer. URL: <https://www.flsenate.gov/Session/Bill/2019/00311> (дата обращения: 29.07.2019).

рый позволяет получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. При таком подходе получается, что если «умная система», контактируя с пользователем, выдает ему простую информацию или совершает заранее детерминированные действия (в случае с автономными транспортными средствами), т.е. реализует деятельность, не приводящую в созданию результатов интеллектуальной деятельности, она не может быть признана ИИ. Возможно, авторы Стратегии имели в виду результаты умственной деятельности человека, однако в связи с общеупотребимым термином «результаты интеллектуальной деятельности» на практике может возникнуть путаница в определении.

В этой связи предлагается определить в законодательстве искусственный интеллект как совокупность различных категорий киберфизических систем, автономных систем и умных роботов, обладающих следующими характеристиками: автономность; возможность обмена данными с окружающей средой и самостоятельного анализа этих данных; способность к самообучению через опыт, обработку данных и общение с пользователем; наличие физической оболочки; способность адаптировать свое поведение и свои действия к окружающей обстановке.

2. Анализ американской нормативной базы в области ИИ показал, что на сегодняшний день США не имеют развитой системы законодательства, регулирующего правоотношения в области создания и использования искусственного интеллекта. В США регулирование вопросов ИИ осуществляется с помощью стратегий и программ его развития. Россия уже приняла Национальную стратегию развития искусственного интеллекта, но это только первый этап разработки нормативного правового регулирования. Стратегия обозначила приоритетные направления создания комплексной системы регулирования общественных отношений, возникающих в связи с развитием и внедрением технологий ИИ. Однако необходимо установление модели правового регулирования. Специфика нормативного регулирования в сфере ИИ определяется предметом правового регулирования. Экосистема искусственного интеллекта состоит из отдельных ключевых подотраслей, объединяющих общественные отношения определенной сферы (технической, социальной, этической, правовой). В этой связи правовое регулирование ИИ должно иметь многоуровневый характер. Прежде всего необходимо разработать фундаментальные нормы, касающиеся тех аспектов ИИ, которые требуют наличия

общей терминологии, понятийно-категориального аппарата и классификации. Требуется стандартизация вычислительных методов и средств. Развитие вычислительных методов и признаков систем ИИ приводит к необходимости унификации существующих методов, средств, свойств и характеристик, чтобы понимать и определять их тождество, архитектуру и вычислительные признаки. Третья группа норм должна быть сосредоточена вокруг правового регулирования вопросов добросовестности ИИ и его владельцев. Данные нормы должны включать все аспекты безопасности и конфиденциальности личных данных в системах ИИ, также регламентировать вопросы свободного распространения и предоставления доступа к информации. Специализированное законодательство может быть принято в части правового регулирования специальных областей применения, т.е. отраслей промышленности и экономики, в которых используется ИИ, например специальный закон об автономных транспортных средствах, автономных устройствах в сфере финансовых технологий, смарт-контрактах.

3. Вопрос об ответственности имеет принципиальное значение для предприятий, пользователей и разработчиков ИИ. Решение этого вопроса зависит от вида ИИ. Стратегия развития ИИ считает слабым искусственным интеллектом технологические решения, способные решать только узкоспециализированные задачи, в то время как сильный искусственный интеллект может решать различные задачи, мыслить, взаимодействовать и адаптироваться к изменяющимся условиям. Таким образом, согласно Стратегии различие между слабым и сильным искусственным интеллектом состоит в количестве решаемых задач. Однако анализ исследований в области ИИ и практики его нормативного регулирования в США позволяет прийти к выводу, что при разработке правовых основ регулирования данной области отношений необходимо принимать во внимание три основных признака ИИ: автономность, нематериальность и сложность. Именно от уровня автономности зависит применение норм об ответственности к ИИ. Наличие способности к самообучению у сильного искусственного интеллекта выделяет его среди искусственного интеллекта других уровней автономности. Данный признак служит основанием для придания искусственному интеллекту данного типа статуса субъекта права и наделения его правосубъектностью, включающей деликтоспособность. В отношении слабого искусственного интеллекта низкого уровня автономности следует использовать другие правовые конструкции.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ / REFERENCES

1. Pfeifer Rolf, Scheier Christian. Understanding intelligence. MIT Press, Cambridge, Mass, 1999. 697 p.
2. Leemans Thomas. La responsabilité extracontractuelle de l'intelligence artificielle // These sous la direction d'Hervé Jacquemin, Belgique, 2017.
3. McCarthy John. Recursive Functions of Symbolic Expressions and Their Computation by Machine, Part I. *Communications of the ACM*. 1960;3(4):184–195.
4. Turing Alan. Computing machinery and intelligence. *Mind LIX*. 1950;(236):433–460.
5. Norvig P., Russel S. Artificial intelligence a modern approach. saddle river, pearson education, 2010, 3e edition. 1151 p.
6. Bensoussan A. Le droit de la robotique: aux confins du droit des biens et du droit des personnes. *Revue des juristes de Sciences Po*. 2015;(10):777.
7. Морхат П. М. Искусственный интеллект: правовой взгляд: монография / ООО «Институт государственно-конфессиональных отношений и права». — Москва: Буки Веди, 2017. — 257 с. — ISBN 978–5–4465–1774–9.
Morkhat P.M. Artificial intelligence: legal view. Monograph. ROO “Institut gosudarstvenno-konfessional’nykh otnoshenii i prava”. Moscow: Buki Vedi; 2017. 257 p. (In Russ.).
8. Canselier S. Les intelligences non-humaines et le droit. Observations à partir de l'intelligence animale et de l'intelligence artificielle. *Archives de philosophie du droit*. 2012;(55):65–87.
9. Pagallo U. The laws of robots. Crime, contracts, and torts. Springer, 2013. 200 p.
10. Barocas S., Felten E., Huey J., Kroll J., Reidenberg J., Robinson D., Yu H. Accountable Algorithms. *University of Pennsylvania Law Review*. 2017;165(3):43–44.
11. Morisse Tom. Intelligence artificielle, un nouvel horizon: pourquoi la france a besoin d'une culture du numérique? Comprendre et débattre ses enjeux technologiques, économiques, légaux et éthiques. Les Cahiers Lysias, Paris; 2017. 117 p.
12. Schneider Daniel K. Modélisation de la démarche du décideur politique dans la perspective de l'intelligence artificielle. Genève; 1996. 414 p.
13. Незнамов А. В., Наумов В. Б. Стратегия регулирования робототехники и киберфизических систем // Закон. — 2018. — № 2. — С. 69–89. — ISSN 0869–4400.
Neznamov A. V., Naumov V. B. Regulation strategy for robotics and cyberphysical systems. *Zakon*. 2018;(2):69–89. (In Russ.).
14. Серова О. А. Роботы как участники цифровой экономики: проблемы определения правовой природы // Гражданское право. — 2018. — № 3. — С. 22–24. — ISSN 2070–2140. DOI: 10.18572/2070–2140–2018–3–22–24
Serova O. A. Robots as Digital Economy Participants: Issues of Legal Nature Determination. *Grazhdanskoe pravo = Civil Law*. 2018;(3):22–24. (In Russ.). DOI: 10.18572/2070–2140–2018–3–22–24
15. Вайпан В. А. Правовое регулирование цифровой экономики // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». — 2018. — № 1. — С. 12–17. — ISSN 2309–2122.
Vaipan V. A. Legal Regulation of Digital Economy. *Predprinimatel'skoe pravo. Prilozhenie “Pravo i Biznes” = Entrepreneurial Law. Application “Law and business”*. 2018;(1):12–17. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Екатерина Александровна Свиридова — кандидат юридических наук, доцент, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет, Москва, Россия
ESviridova@fa.ru

ABOUT THE AUTHOR

Ekaterina A. Sviridova — Cand. Sci. (Law.), Assoc. Prof, Department of Legal Regulation of Economic Activity, Financial University, Moscow, Russia
ESviridova@fa.ru

Статья поступила 10.03.2020; принята к публикации 24.05.2020.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article was received 10.03.2020; accepted for publication 24.05.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript