ФЕДЕРАЛИЗМ

Теория. Практика. История

2 (94) 2019

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

АНДРИЧЕНКО Людмила Васильевна
д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующая Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

ВАЛЕНТЕЙ Сергей Дмитриевич
главный редактор, д.э.н., профессор, научный руководитель Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

БАХТИЗИН Альберт Рауфович
член-корреспондент РАН, д.э.н., профессор РАН, директор Центрального экономико-математического института РАН

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич
заместитель главного редактора, д.э.н., профессор, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития Института экономики РАН

ГОРЕГЛЯД Валерий Павлович
д.э.н., главный аудитор Банка России

ГРИНБЕРГ Руслан Семенович
член-корреспондент РАН, научный руководитель Института экономики РАН

ГРИШИН Виктор Иванович
д.э.н., профессор, ректор Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

ИЛЬИН Владимир Александрович
член-корреспондент РАН, профессор, научный руководитель Вологодского научного центра РАН

КУРБАНОВ Рашад Афатович
д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, директор Института правовых исследований и региональной интеграции, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

ЛЫКОВА Людмила Никитична
д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Института экономики РАН

МАЕВСКИЙ Владимир Иванович
академик РАН, заведующий Центром эволюционной экономики Института экономики РАН

МАКАРОВ Валерий Леонидович
академик РАН, научный руководитель Центрального экономико-математического института РАН

МИНАКИР Павел Александрович
академик РАН, научный руководитель Института экономических исследований Дальневосточного отделения РАН

МИРОНОВ Сергей Михайлович
депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ

ПОЛТЕРОВИЧ Виктор Меерович
академик РАН, д.э.н., профессор, руководитель научного направления “Математическая экономика” Центрального экономико-математического института РАН

СТРОЕВ Егор Семенович
академик РАН

ТИХОМИРОВ Юрий Александрович
д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, Заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

ХАКИМОВА Диана Фаридовна
ответственный секретарь

Учредитель:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»

FEDERALISM

Theory. Practics. History

2 (94) 2019

EDITORIAL BOARD

ANDRICHENKO Lyudmila V.
Dr. Sc. (Law), Professor,
Honored lawyer of the Russian Federation,
Head of the center for public law studies of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation

VALENTEI Sergey D.
Editor in chief, Dr. Sc. (Econ.), Professor,
Scientific Leader of the Russian G.V. Plekhanov Economic University

BAKHTIZIN Albert R.
Corresponding Member of the RAS; professor of the RAS, Dr. Sc. (Econ.), Director at the Central Economics and Mathematics Institute, RAS

BUKHVALD Eugeny M.
Deputy Editor in chief, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of the Centre of federal relations and regional development, Institute of Economics, RAS

GOREGLIAD Valeriy P.
Dr. Sc. (Econ.), Chief Auditor of the Bank of Russia

GRINBERG Ruslan Semenovich
Corresponding member of RAS;
Scientific Leader of the Institute of Economics, RAS

GRISHIN Viktor I.
Dr. Sc. (Econ.), Professor, Rector of the Russian G.V. Plekhanov Economic University

ILYIN Vladimir A.
Corresponding member of RAS;
Scientific Leader of the Vologodskiy Scientific Center, RAS

KURBANOV Rashad A.
Dr. Sc. (Law), Professor, Honored lawyer of the Russian Federation, Director of the Institute of legal research and regional integration; Head of the Chair of civil-law disciplines; Plekhanov Russian University of Economics

LYKOVA Lyudmila N.
Dr. Sc. (Econ.), Professor, chief researcher,
Institute of Economics of the RAS

MAEVSKIY Vladimir I.
Academician of RAS,
leader of the Centre of evolutionary Economics the Institute of Economics, RAS

MAKAROV Valeriy L.
Academician of RAS, Scientific Leader of the Central Economics and Mathematical Institute, RAS

MARTYNOV Sergey A.
Ph. D. (Law), Chief of the Staff the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation

MINAKIR Pavel A.
Academician, RAS,
Scientific Leader of the Economic Research Institute, Far East Branch of RAS

MIRONOV Sergey M.
Deputy, State Duma,
Federal Assembly of the Russian Federation

POLTEROVICH Victor M.
Academian of RAS, Dr. Sc. (Econ.), Professor,
Head of Research "Mathematical Economics" at the Central Economics and Mathematics Institute, RAS

STROEV Egor S.
Academician of RAS

TIKHOMIROV Yury A.
Dr. Sc. (Law), Professor,
Honored worker of science of the Russian Federation; member-correspondent of the International Academy of comparative law; Deputy head of the center for public law studies of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation

KHAKIMOVA Diana F.
Secretary of the Board

Founder:

Plekhanov Russian University of Economics

СОДЕРЖАНИЕ

РЕГИОНЫ И ЦЕНТР

Мария Никонова
Инновационная активность в регионах России 5

Сергей МИРОШНИКОВ
Деятельность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в системе стратегического планирования 20

Никита СТЕПАНОВ
Архангельская область как неотъемлемая часть Русского Севера и западные ворота Северного морского пути 37

Алексей МАЦУЕВ
Развитие системы взаимоотношений федеральных и региональных органов власти при формировании федеральных проектов 52

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Петр ОРЕХОВСКИЙ
Парадоксы регрессивной модернизации и экспорт российских институтов 61

Ирина МАЛЬГИНА
Концептуальные подходы к трансформации институциональной архитектуры малого и среднего предпринимательства 72

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Олег МОРОЗОВ
Бюджетный процесс и межбюджетные отношения в современной России 87

Нафиса БАХТИЗИНА, Булат ХАБРИЕВ
Совершенствование механизма отбора участков недр для перехода на налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья 106

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА

Елена НИКИТСКАЯ, Сергей МХИТАРЯН, Максим АСТАПЕНКО
Анализ факторов развития инновационной деятельности в экономическом пространстве макрорегиона 116

Денис ДОМАЩЕНКО, Александр ЩЕГОЛЕВ
Показатели банковской деятельности – опережающие индикаторы социально-экономического развития регионов (на примере Центрального федерального округа) 138

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Василий МИХЕЕВ, Сергей ИГНАТЬЕВ
Практика стратегического планирования в Северо-восточной Азии 156

Татьяна БОНДАРЕНКО, Ольга ЖДАНОВА, Татьяна МАКСИМОВА
Сравнительная характеристика американского и британского рынков пирингового кредитования 172

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

Лидия НИКИФОРОВА
Рейтинг эффективности и прозрачности закупочных систем регионов России в 2019 г. 193

CONTENTS

REGIONS AND CENTRE

Maria NIKONOVA
Innovative activity in Russian regions 5

Sergey MIROSHNIKOV
The activity of the higher officials of subjects of the Russian Federation in the system of strategic planning 20

Nikita STEPANOV
The Arkhangelsk region as an essential part of the Russian North and the Western gate of the Northern Sea Rout 37

Aleksey MATSUEV
Development of the system of interrelations between federal and regional public administrations in the process of forming federal projects 52

SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS

Petr OREKHOVSKY
Paradoxes of regressive modernization and export of russian institutions 61

Irene MALGINA
Conceptual approaches to the transformation of institutional architecture of small and medium entrepreneurship 72

FISCAL FEDERALISM

Oleg MOROZOV
The budget process and inter-budget relations in modern Russia 87

Nafisa BAHTIZINA, Bulat KHABRIEV
Improvement of the mechanism of selection of subsoil plots to transfer to tax on additional income from the extraction of hydrocarbons 106

FEDERAL DISTRICTS

Elena NIKITSKAYA, Sergey MKHITARYAN, Maksim ASTAPENKO
Analysis of factors of innovation activity development in the economic space of the macro-region 116

Denis DOMASCHENKO, Aleksandr SCHEGOLEV
Indicators of banking activity — a leading indicators of socio-economic development of regions (on the example of the Central federal district) 138

FOREIGN EXPERIENCE

Vasily MIKHEEV, Sergei IGNATEV
Northeast Asia strategic planning practices 156

Tatiana BONDARENKO, Olga ZHDANOVA, Tatiana MAKSIMOVA
Comparative characteristics of the american and british peer-to-peer lending markets 172

ANALITICAL NOTES

Lidiya NIKIFOROVA
The rating of efficiency and transparency of procurement systems of the regions of the Russian Federation in 2019 193

Мария НИКОНОВА

ИННОВАЦИОННАЯ АКТИВНОСТЬ В РЕГИОНАХ РОССИИ

Переход к рыночной экономике в 1990-х гг. привел к значительному сокращению числа организаций НИОКР, особенно конструкторских бюро, проектных и проектно-изыскательских организаций, а также численности персонала НИОКР и особенно исследователей. Во многом это было связано с оттоком конкурентоспособных кадров, технологий и капитала из страны. Эти изменения, которые привели к снижению уровня научного потенциала страны, результативности инновационной деятельности, обострению проблемы преемственности в науке стали фактором, сдерживающим переход к инновационному развитию экономики России. Дополнительным фактором, осложняющим переход к экономике, основанной на знаниях, сегодня является низкий спрос отечественной промышленности на инновации, разработанные в России, неудовлетворительный инвестиционный климат для привлечения частного бизнеса в сферу НИОКР. В статье на основе анализа соответствующих показателей выявлены основные проблемы, снижающие инновационную активность регионов России, и предложены меры для их преодоления.

Ключевые слова: инновационная активность, проблема преемственности в науке, регионы России, сфера НИОКР

JEL: P25, R11, O33

Важнейшим приоритетом социально-экономического развития Российской Федерации сегодня является инновационная переориентация ее экономики: возрастает спрос на новые технологии, все больше требуется высококачественных научных кадров. Подобный поворот связан не только с внутренними проблемами российской экономики. Он соответствует общемировым тенденциям, которые и задают магистральные направления развития экономики всех стран. Недостаточное внимание и недостаточная реальная поддержка со стороны государства этих процессов может привести к тому, что экономика России окажется «запертой в ловушке догоняющего развития, сырьевой специализации и неэквивалентного внешнеэкономического обмена» [1, с. 232].

Наметившееся технологическое отставание, если его не удастся преодолеть или существенно сократить, может привести к подрыву системы национальной безопасности страны. В условиях же неравномерности развития регионов РФ сохраняющиеся негативные тенденции могут при-

вести к усилению напряженности в стране. С учетом этого важнейшей задачей сегодня является не только повышение инновационной активности в наукоемких регионах, но и распространение достижений науки и повышение инновационной активности во всех регионах страны.

Инновационная активность: понятие, основные составляющие, проблемы

Необходимо отметить, что общепринятого понятия «инновационной активности» до сих пор не выработано.

Например, К.В. Подпятникова и И.П. Савельева инновационную активность определяют как «целенаправленную деятельность субъектов предпринимательской деятельности регионов относительно конструирования, создания, освоения и производства качественно новых видов техники, предметов труда, объектов интеллектуальной собственности (патентов, лицензий и пр.), технологий, а также внедрения более совершенных форм организации труда и управления производством» [2, с. 67]. Среди основных факторов, влияющих на повышение инновационной активности, здесь выделяются показатели научного потенциала (в том числе численность персонала НИОКР и особенно исследователей), подготовки научных кадров, а в качестве показателя результативности инновационной активности – показатели патентной активности в регионах России. По мнению О.В. Толстогузова, инновационная активность является «комплексной характеристикой инновационной деятельности, осуществляемой совместно всеми участниками цепочки “от знания – к практике” (включая автора, работодателя, собственника-лицензиата, лицензиара, инвестора и др.) в целях масштабного инновационного обновления капитала, увеличения экономической ренты и, в конечном счете, мощного повышения эффективности экономики региона в условиях трансформации экономического пространства» [3, с. 86]. Как видно, определения довольно сильно разнятся. Целью данной работы не является разработка определения «инновационной активности».

Мы сосредоточим свое внимание на анализе:

- изменений показателей сферы НИОКР как основной составляющей научного потенциала (анализ таких показателей сферы НИОКР, как число организаций НИОКР, численность персонала НИОКР, исследователей);
- проблемы преемственности в науке (показатели деятельности аспирантуры и проблема доступности высшего образования);
- проблемы инвестиционной привлекательности наиболее наукоемких регионов (анализ соответствия результатов рейтингов инвестиционной привлекательности и инновационной активности регионов России).

В качестве результирующего показателя инновационной активности (показателя эффективности инновационной активности регионов) было выбрано число заявок на патенты на изобретения и полезные модели.

Необходимо отметить, что выбор показателей не является уникальным. Так, О.В. Толстогузов предлагает следующие показатели инновации-

онной активности регионов: численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками; экспорт и импорт технологий, выдача патентов на изобретения и полезные модели; число созданных и используемых передовых производственных технологий; инновационная активность организаций; затраты на технологические инновации; состояние договорной системы [3].

Анализ изменения показателей сферы НИОКР

Анализ изменения показателей сферы НИОКР выявил, что число организаций НИОКР за 1992—2017 гг. в целом по России сократилось на 13,4%. Наибольшему сокращению подверглись конструкторские бюро (на 68,4%) и научно-исследовательские организации (на 24,1%). При этом произошел значительный рост высших учебных заведений (на 117,5%).

Анализ изменения числа организаций НИОКР в региональном аспекте показал, что в регионах с высоким числом организаций НИОКР наблюдалось падение их числа на 15—30%. Например, в Москве число таких организаций снизилось на 11,1% (в 2017 г. их было 748), в Санкт-Петербурге – на 26,4% (295), Калужской, Нижегородской, Самарской, Свердловской, Новосибирской и Ульяновской областях – на 18,9% (43), 22,4% (90), 22,0% (64), 18,0% (109), 27,8% (121), 15,2% (28) соответственно. Подобные тенденции *негативно сказываются на изменении уровня научного потенциала страны.*

Вместе с сокращением числа организаций НИОКР в 1992—2017 гг. происходило снижение численности персонала НИОКР, которое в среднем по России составило 53,8%. Особенно негативной тенденцией можно считать снижение этого показателя в регионах с высокой численностью персонала НИОКР, т.е. в регионах, которые можно отнести к наукоемким[1]. Так, в десяти наиболее наукоемких регионах можно отметить следующее снижение показателя: в Москве численность персонала НИОКР сократилась на 52,3% (данный показатель в 2017 г. составил 224,5 тыс. чел.), в Санкт-Петербурге – на 62,4% (77,0), в Республике Татарстан, Калужской, Нижегородской, Новосибирской, Самарской, Свердловской, Томской и Ульяновской областях – на 61,8% (12,3), 59,0% (9,3), 25,4% (40,4), 52,0% (22,3), 68,1% (10,8), 45,5% (21,2), 20,3% (9,3) и 73,7% (5,0 тыс. чел.) соответственно [4].

Естественно, вместе с падением численности персонала НИОКР происходило снижение численности исследователей (что является более важной тенденцией при анализе изменения уровня научного потенциала в регионах России): общая численность исследователей в России за период 1992—2017 гг. сократилась на 31,5%. В наиболее крупных научных центрах России снижение численности исследователей составило от 30 до 65%. В Москве — это 32,1% (численность

[1] В данной статье под наукоемкими регионами понимаются регионы, в которых удалось сохранить научный потенциал (число организаций НИОКР, численность персонала НИОКР и исследователей), а также с наибольшими значениями показателей результативности инновационной активности (числа поданных заявок на патенты на изобретения и полезные модели).

исследователей в 2017 г. была 120,3 тыс. чел.), в Санкт-Петербурге – 49,7% (40,4), в Новосибирской области – 37,2% (10,2), в Калужской, Нижегородской, Самарской, Свердловской, Томской и Ульяновской областях, в Республике Татарстан– 61,0% (3,0), 2,6% (18,3), 32,0% (6,5), 39,8% (9,3), 18,6% (4,6), 11,7% (2,0), 14,6% (7,1 тыс. чел.) соответственно.

Причинами столь значительного оттока исследователей и персонала НИОКР в целом часто называют низкий уровень заработной платы как по абсолютному значению, так и относительно среднего уровня заработной платы в регионе (особенно это было существенно в 1990-е гг. – начале XXI в.), общее сокращение финансирования сферы НИОКР. Параллельно с этим происходило устаревание материально-технической базы и снижение престижа научной работы, что привело к уменьшению притока молодежи в науку, особенно кандидатов наук, и обострило проблему преемственности в сфере НИОКР [5].

Проблема преемственности в сфере НИОКР

Важнейшим аспектом проблемы преемственности в сфере НИОКР является появившийся в 1990-е гг. провал в средних возрастных когортах. Для предотвращения потери достижений научных школ необходимо повысить привлечение высококачественных молодых научных кадров в сферу НИОКР, что требует налаживания тесного сотрудничества структуры аспирантуры и научных институтов.

В последние годы произошло значительное расширение деятельности аспирантуры: отмечается рост числа организаций, занимающихся подготовкой аспирантов, численности приема и выпуска аспирантов, в т.ч. с защитой диссертаций. Полноценный анализ показателей деятельности аспирантуры можно проводить лишь за период 1992—2014 гг., т.к. после 2014 г. изменилась методология и перечень доступных показателей был уменьшен.

В 1992—2014 гг. можно было наблюдать значительное расширение деятельности аспирантуры в вузах. В целом произошло увеличение на 17% числа организаций, ведущих подготовку аспирантов. При этом более чем в 1,5 раза выросло число вузов, ведущих подготовку аспирантов, а число научно-исследовательских организаций, ведущих подготовку аспирантов, уменьшилось на 6%. Это происходило на фоне значительного роста численности аспирантов (более, чем в 2 раза), который отечественные ученые склонны объяснять, в основном, возможностью получить отсрочку от призыва в армию, которая предоставляется гражданам в случае обучения в аспирантуре по очной форме [6]. При этом значительный рост численности аспирантов пришелся именно на вузы. Это повлекло и увеличение выпуска из аспирантуры именно вузов, в том числе с защитой диссертаций. Если в 1992 г. из 100 чел., закончивших аспирантуру с защитой диссертации, 29 чел. защищали ее в научно-исследовательских организациях и 71 чел. – в вузах, то в 2014 г. на научно-исследовательские организации приходилось уже только 8 защит, а на вузы – 92. Более подробно эти тенденции были рассмотрены в [7].

В более длительном периоде (1992—2017 гг.) можно выделить следующие тенденции. Общее число организаций, ведущих подготовку аспирантов, практически не изменилось (снижение составило 0,9%). Численность и прием в аспирантуру превышает уровень 1992 г. (на 80,1% и 88,1% соответственно). Однако выпуск из аспирантуры существенно снизился по сравнению с уровнем 2014 г., хотя все еще превышал значение 1992 г. (относительно уровня 1992 г. он составил 121,6%). Что касается выпуска из аспирантуры с защитой диссертации, то этот показатель упал в 2017 г. до 74% относительно уровня 1992 г. Это может свидетельствовать не только о низкой привлекательности сферы НИОКР для молодых специалистов, но и об изменении задач аспирантуры как третьего уровня высшего образования, где подготовка и защита кандидатской диссертации уходит на второй план [6].

Необходимо отметить, что в наиболее крупных научных центрах, в том числе по количеству организаций, занимающихся подготовкой аспирантов (в Москве и Санкт-Петербурге), наблюдалось снижение числа этих организаций: в Москве снижение составило 27,9% (в 2017 г. численность организаций, ведущих подготовку аспирантов, составила 357), в Санкт-Петербурге – 22,6% (123). При этом в указанных регионах наблюдался рост численности аспирантов (в Москве – на 9,6%, в Санкт-Петербурге – на 42,1%), что может быть объяснено значительно увеличившейся ролью вузов в подготовке научных кадров (напомним, что в 2014 г. 90% кандидатских диссертаций защищалось в вузах).

Можно отметить, что в целом деятельность аспирантуры неэффективна для сферы НИОКР. Об этом, в частности, говорит сопоставление динамики численности исследователей со степенью кандидата наук и численности выпуска из аспирантуры с защитой диссертации, которое показывает, что значительный рост численности аспирантов, закончивших аспирантуру с защитой диссертации, практически не отражается на притоке в науку исследователей со степенью кандидата наук. В абсолютных величинах численность исследователей со степенью кандидата наук за период 1993—2017 гг. сократилась практически на треть при росте численности выпуска из аспирантуры с защитой диссертации в 2015 г. в 3 раза (необходимо отметить, что после 2015 г. отмечается снижение числа выпуска из аспирантуры с защитой диссертации). Неэффективность аспирантуры обостряет проблемы, связанные с преемственностью знаний. Проблемы снижения численности исследователей в данной статье не рассматриваются (им посвящено довольно много внимания в статьях [8; 9; 10]).

Проблему преемственности знаний обостряет и *низкая доступность высшего образования*. Об этом свидетельствуют результаты специально проведенного исследования (среди ученых и преподавателей вузов), показавшие, что распространившееся в последнее время платное высшее образование (при снижении бюджетных мест по многим специальностям, особенно гуманитарным) и его высокая стоимость (особенно по сравнению с уровнем доходов в регионах России) значительно снижает возможность получения высшего образования для молодежи. Для представителей научно-образовательного сообщества, чьи финан-

совые возможности довольно ограничены, платное высшее образование становится практически недоступным. Так, по результатам опроса 30% респондентов не смогли бы оплатить высшее образование своим детям стоимостью 2000 долл. в год [11]. После 2008 г. подобных опросов не проводилось. Однако можно предположить, что, учитывая стоимость получения высшего образования в российских вузах[2] и уровень жизни населения в регионах России, существенных изменений ждать не приходится.

Низкая инвестиционная привлекательность наукоемких регионов России

Повышение инновационной активности региона зависит и от уровня его инвестиционной привлекательности. Сейчас происходит усиление конкуренции за инвестиции, связанные с проектами, создающими новые знания, компетенции. Именно поэтому инновационная активность рассматривается наравне с инвестиционным климатом [2, с. 66].

Оценка инвестиционной привлекательности региона требует отдельного анализа его инвестиционного потенциала (количественная характеристика инвестиционной привлекательности), инвестиционного риска (качественная характеристика инвестиционной привлекательности) и инвестиционной активности. В России нет общепризнанного рейтинга регионов по уровню инвестиционной привлекательности, поэтому эксперты рассчитывают несколько отличных друг от друга индексов такой привлекательности.

Так, одной из методик оценки уровня инвестиционной привлекательности является оценка ее составляющих: инвестиционного потенциала и инвестиционного риска (этой методикой пользуются эксперты агентства «Эксперт РА», которые с 1996 г. ежегодно публикуют соответствующий рейтинг регионов России) [12].

Ряд исследователей особое внимание уделяет законодательной составляющей инвестиционного риска несмотря на то, что на территории всех регионов РФ действует одно законодательство. Однако, в результате введения особых региональных законодательных норм *ситуация в разных регионах может различаться.* Эти различия, в свою очередь, могут привести к увеличению притока инвестиций в регион, в отдельные его сферы и отрасли экономики, что повлияет на уровень инвестиционного потенциала региона. Учитывая это, региональная политика должна быть направлена на повышение инвестиционного потенциала и снижение инвестиционного риска.

Согласно другой методике, производится оценка уровня инвестиционной обеспеченности регионов России (соответствующий рейтинг публикуется в журнале «Экономические исследования»). Основной акцент в этой методике делается именно на оценке величины инвестиций (в основной капитал в расчете на душу населения, иностранных инвестиций) [13].

---

[2] Речь идет о получении качественного высшего образования в ведущих региональных вузах.

Эксперты Агентства стратегических инициатив проводят опросы предпринимателей в регионах России, на основе которых составляют Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. Для этого оцениваются степень развития институтов и инфраструктуры для поддержки бизнеса, соответствующего законодательства и доступность ресурсов [14].

Существует и ряд других рейтингов инвестиционной привлекательности регионов России, но их использование для нашего анализа затруднительно. Например, регионы России в рейтинге, который рассчитывают эксперты Национального рейтингового агентства, публикуется уже в сгруппированном виде [15]. В некоторых случаях публикуются только первые 10 регионов рейтинга (как это делают при публикации рейтинга, рассчитываемого в Центре исследования региональной экономики (далее – ЦИРЭ) [16][3].

Оценку инновационной активности регионов России проводит также несколько групп экспертов, применяющих различные методики. Однако, данные методики не всегда «прозрачны».

Так, несмотря на довольно продолжительную публикацию Рейтинга инновационной активности регионов (рейтинг разрабатывается с 2009 г. экспертами Национальной Ассоциации Инноваций и Развития Информационных Технологий (НАИРИТ) [17]), конкретный перечень анализируемых показателей не публикуется. Упоминается лишь, что рейтинги рассчитываются в соответствии с «*European Innovation Scoreboard*» (*EIS*) [18]. Отметим, что в *EIS* используются следующие группы показателей: «человеческие ресурсы», «финансирование и поддержка», «деятельность фирм», «взаимодействие и предпринимательство», «интеллектуальные активы», «результаты» (которые в свою очередь делятся на следующие группы показателей: «фирмы-инноваторы» и «экономические эффекты»).

Из числа рейтингов, оценивающих инновационную активность регионов России, можно выделить Рейтинг инновационных регионов России [19] (Ассоциации инновационных регионов России (далее – АИРР) и Рейтинг инновационного развития регионов России [20] (Института статистических исследований и экономики знаний «Высшей школы экономики»), чьи методологии публикуются и могут быть оценены заинтересованными лицами.

Несмотря на довольно большое количество рейтингов, оценивающих инвестиционную привлекательность и инновационную активность регионов России, в данном исследовании были использованы следующие рейтинги:

- инвестиционные рейтинги: Рейтинг регионов России по уровню инвестиционного потенциала [14] (рейтинг ИП), Рейтинг инвестиционной обеспеченности регионов России [18] (рейтинг ИО);
- инновационные рейтинги: Рейтинг инновационных регионов России [20] (рейтинг ИнР), Рейтинг регионов России по уровню инновационного развития [21] (рейтинг ИнРа).

На первом этапе анализа было проведено визуальное сравнение результатов указанных рейтингов (*см. табл. 1*).

---

[3] Более подробно о рейтингах инвестиционной привлекательности см. в [16].

Таблица 1

Первые 10 регионов России в рейтингах инвестиционной привлекательности и инновационной активности

Ранг	Рейтинги инвестиционной привлекательности		Рейтинги инновационной активности	
	Рейтинг ИП	**Рейтинг ИО**	**Рейтинг ИнР**	**Рейтинг ИнРа**
1	Москва	Москва	Санкт-Петербург	Москва
2	Московская обл.	Санкт-Петербург	Москва	Республика Татарстан
3	Санкт-Петербург	Сахалинская обл.	Республика Татарстан	Санкт-Петербург
4	Краснодарский край	Ленинградская обл.	Нижегородская обл.	Нижегородская обл.
5	Свердловская обл.	Республика Татарстан	Калужская обл.	Калужская обл.
6	Республика Татарстан	Московская обл.	Московская обл.	Чувашская Республика
7	Красноярский край	Краснодарский край	Свердловская обл.	Свердловская обл.
8	Ростовская обл.	Республика Коми	Томская обл.	Томская обл.
9	Нижегородская обл.	Свердловская обл.	Ярославская обл.	Московская обл.
10	Самарская обл.	Красноярский край	Пермский край	Ульяновская обл.

Источник: рейтинги инновационной активности и инвестиционной привлекательности.

Сравнение результатов указанных рейтингов инновационной активности и инвестиционной привлекательности показало, что первые места занимают Москва и Санкт-Петербург. Регионы, занявшие в рейтингах, оценивающих инвестиционную привлекательность, первые 10 мест, зачастую не попадают в первую десятку регионов в рейтингах, оценивающих инновационную активность, и наоборот, в первую десятку инновационно активных регионов попадают не самые инвестиционно привлекательные регионы.

Субъекты Федерации, вошедшие в первую десятку наиболее инвестиционно привлекательных регионов России (Краснодарский и Красноярский края, Ленинградская, Ростовская, Самарская и Сахалинская области и Республика Коми), согласно анализу результатов рейтингов инновационно активных регионов *не являются лидерами*. А инновационно активные регионы, попавшие в соответствующих рейтингах в первую десятку (Калужская, Томская, Ульяновская и Ярославская области, Пермский край), *не являются инвестиционно привлекательными регионами* согласно соответствующим рейтингам.

Существует и группа регионов, для которых оценки инвестиционной привлекательности и инновационной активности можно считать идентичными и высокими, т.е. данные регионы являются *привлекательными*

для инвесторов, будучи инновационно активными: Республика Татарстан, Московская, Нижегородская и Свердловская области. Однако, как видно из результатов рейтингов, оценка данных регионов, согласно разным методикам, несколько разнится, что сказывается на различии мест, которые указанные регионы занимают в разных рейтингах.

Для исследования взаимного соответствия результатов рейтингов инновационной активности и инвестиционной привлекательности регионов России использовался коэффициент ранговой корреляции Спирмена [22] (более подробно об этом исследовании см. [23]).

Результаты проведенного анализа показали, что даже для первых десяти наиболее инвестиционно привлекательных регионов России значение коэффициента Спирмена было низким (не превысило 0,5), т.е. можно утверждать, что *взаимной связи между инновационной активностью регионов России и их инвестиционной привлекательностью практически нет.*

Анализ взаимного соответствия инвестиционной привлекательности регионов России и их инновационной активности с использованием коэффициента Спирмена проводился также для регионов России, разделенных на 3 группы:

I группа – наиболее инновационно активные и инвестиционно привлекательные регионы (13 регионов)[4];

II группа – регионы с низким уровнем инвестиционной привлекательности и инновационной активности (10 регионов);

III группа – регионы со средними значениями результатов рейтингов (60 регионов).

В результате анализа были получены оценки взаимного соответствия рассматриваемых рейтингов, которые свидетельствуют о том, что для всех групп регионов взаимное соответствие практически отсутствует (см. *табл. 2*). Наибольшим оно было для регионов группы I (куда вошли наукоемкие регионы). Для всех остальных регионов, вошедших в группы II и III, полученные оценки были низки, т.е. можно говорить об отсутствии соответствия между инвестиционной привлекательностью этих регионов и их инновационной активностью.

Таблица 2

Оценки параметров модели взаимного соответствия рейтингов ИП и ИнР для трех групп регионов России

	Группа I	**Группа II**	**Группа III**
Свободный член	41,92 (1,80)*	26,96 (3,38)	54,39 (6,74)
x	0,54 (2,15)	-0,17 (-0,48)	0,06 (0,45)
R^2	0,30	0,03	0,004

* В скобках указано значение *t*-статистики.

Источник: расчеты автора.

[4] В эту группу вошли все наукоемкие регионы, которые рассматривались в данной статье ранее.

На основании полученных значений коэффициента Спирмена и регрессионного анализа можно сделать выводы об отсутствии взаимного соответствия результатов рейтингов инвестиционной привлекательности и инновационной активности для большинства регионов России. Исключением можно назвать только регионы, вошедшие в группу I (регионы, которые одновременно являются и наиболее инновационно активными, и инвестиционно привлекательными), в которых отмечалась незначительная положительная корреляция соответствующих рейтингов.

Можно сказать, что *инвесторы не заинтересованы вкладывать деньги в развитие инновационной активности регионов России*. Относительное совпадение перечня регионов, попавших в первые десятки рангов в рассмотренных рейтингах, нельзя рассматривать как свидетельство взаимосвязи инновационной активности и инвестиционной привлекательности даже для наиболее наукоемких регионов России (таких как Москва, Санкт-Петербург, Московская, Калужская, Нижегородская, Новосибирская, Самарская и Свердловская области). Таким образом, проблема слабого инвестиционного климата в наиболее инновационно активных регионах до сих пор остается одним из препятствий к ускорению инновационного развития экономики страны в целом.

Важно отметить, что сравнение рейтингов за разные периоды времени может быть затруднено из-за того, что интегральные индексы, которые лежат в основе практически всех рейтингов, основаны на сравнении степени развития конкретного региона со среднероссийским уровнем, который приравнивается к 1. Таким образом, анализ результатов рейтингов в динамике покажет лишь изменение места региона относительно среднероссийского уровня, что значительно снижает возможность использования рейтингов для анализа изменения инновационной активности и инвестиционной привлекательности регионов России.

Проблема эффективности инновационной активности в регионах России

В научной литературе к показателям результативности инновационной деятельности обычно относят численность занятых в высокотехнологичном секторе услуг; долю высокотехнологичных продуктов в общем объеме экспорта; объем продаж новых для рынка продуктов; объем продаж новой для фирмы, но не новой для рынка продукции; численность занятых в высокотехнологичном производстве; число патентов, выданных Европейским патентным ведомством (далее – *EPO*) и Бюро по регистрации патентов и торговых марок США (далее – *USPTO*); патенты ведомств Триады (в Триаду ведомств входят *EPO*, *USPTO* и Патентное ведомство Японии — *JPO*); новые торговые марки; новые промышленные образцы [24]. Таким образом, *патентная активность* представляет собой важный показатель для оценки результативности инновационной активности в регионах.

В данной статье для оценки инновационной активности в регионах России были использованы данные о числе поданных патентных заявок на изобретения и полезные модели в регионе. В среднем в России за период 2005—2017 гг. патентная активность практически не изменилась (прирост составил 0,6%). Однако анализ изменения числа поданных заявок на патенты на изобретения и полезные модели имеет смысл проводить для двух периодов: 2005—2017 гг. и отдельно для 2005—2014 гг. Это связано с тем, что после 2014 г. наблюдается значительное снижение данного показателя. Так, за период 2005—2014 гг. патентная активность в среднем по России увеличилась на 13%. В основном рост числа поданных патентных заявок на изобретения и полезные модели отмечался в регионах с низким уровнем патентной активности. Однако в 30% регионов России было отмечено падение данного показателя. При этом среди 10 наиболее инновационно активных регионов (наукоемких регионов) падение патентной активности наблюдалось в 40% регионов (в том числе в Нижегородской, Самарской, Свердловской и др. областях).

В 2014—2017 гг., как уже было сказано, произошло снижение числа поданных патентных заявок на изобретения и полезные модели практически до уровня 2005 г. Необходимо отметить, что из десяти наиболее наукоемких регионов России только в двух регионах (Санкт-Петербурге и Калужской области) отмечался рост данного показателя (в 2017 г. патентная активность в этих регионах выросла на 13,0% и 23,2% соответственно).

В остальных наукоемких регионах России падение показателя составляло от 2 до 35%. Наименьшим оно было в Москве, Республике Татарстан, Новосибирской области (снижение показателя в 2017 г. относительно уровня 2005 г. составило 7%, 1,9% и 6,6% соответственно). При этом Москва является вторым регионом по числу поданных заявок на патенты на изобретения и полезные модели (число поданных заявок в 2017 г. составило 7,8 тыс.). В Республике Татарстан и Новосибирской области патентная активность в 2017 г. составляла 1,1 тыс. и 0,7 тыс. ед. В остальных наукоемких регионах падение показателя превышало 15%: в Нижегородской области оно составило 22,4% (число поданных заявок на патенты было 0,6 тыс.), в Самарской, Свердловской, Томской и Ульяновской областях – 33,8% (0,8), 22,2% (0,8), 15,8% (0,4) и 27,7% (0,4 тыс. заявок на патенты) соответственно.

В *таблице 3* приведены данные по изменению числа поданных патентных заявок за период 2005—2017 гг. в 10 наукоемких регионах России.

Инновационная активность в регионах России во многом *зависит от отраслевой направленности* экономик соответствующих регионов. Например, среди регионов с невысоким уровнем инновационной активности можно выделить регионы Севера, которые из-за экспортно-сырьевой ориентации экономики уступают по уровню инновационной активности промышленно развитым регионам страны. Кроме этого для регионов Севера характерны низкий уровень развития научно-внедренческой деятельности и высокая затратность внедрения инноваций. Таким образом, подход к анализу инновационной активности должен быть более адресным и точным.

Таблица 3

Число поданных патентных заявок на изобретения и полезные модели в 2017 г. относительно 2005 г. для 10 наукоемких регионов России

№	Регион	Изменение числа поданных патентных заявок на изобретения и полезные модели в 2017 г. относительно 2005 г., %	Число поданных патентных заявок на изобретения и полезные модели в 2017 г., тыс. ед.
1.	Москва	93,0	7,8
2.	Санкт-Петербург	113,0	2,8
3.	Калужская область	123,2	0,3
4.	Нижегородская область	77,6	0,6
5.	Новосибирская область	93,4	0,7
6.	Самарская область	66,2	0,8
7.	Свердловская область	77,8	0,8
8.	Ульяновская область	72,3	0,4
9.	Республика Татарстан	98,1	1,1
10.	Томская область	84,2	0,4

Источник: данные Росстата [23] и расчеты автора.

* * *

Проблемы, возникшие в 1990-е гг. до сих пор не решены, что осложняет переход России к цифровой экономике, промышленности 4.0 и ускорению инновационного развития в целом. Одной из основных проблем является снижение инновационной активности (причиной чего стало усугубление ситуации в науке, нерешенность проблемы преемственности, низкая заинтересованность отечественных инвесторов в развитии экономики регионов России, даже наиболее наукоемких регионов), что приводит к снижению результативности сферы НИОКР, оттоку высококвалифицированных кадров из сферы НИОКР. Для решения проблемы преемственности необходимо не только привлечь в науку молодых ученых (для чего, в первую очередь, важно повысить престиж этого труда), но и поддержать зрелых ученых (например, развивая систему грантов).

Необходимое повышение инновационной активности во многих регионах возможно при ускоренном развитии наукоемких регионов, расширении инновационной инфраструктуры, государственной поддержке инновационной деятельности в регионах, малого инновационного бизнеса, увеличении государственного финансирования сферы НИОКР и т.д. Кроме этого необходимо развивать систему индустриальных парков и других институциональных образований, особенно в тех регионах, где создание крупных инновационных зон будет совпадать (геогра-

фически) с крупными агломерациями, промышленными районами, в которых развита обрабатывающая промышленность, что позволит не только относительно быстро трансформировать структуры экономики, но и стимулировать ее дальнейшее инновационное развитие.

Особенно необходимо учитывать периферийные регионы, в отношении которых нельзя допускать цифровую дискриминацию. Очевидно, что эти регионы имеют более сложный доступ к информационно-коммуникационным технологиям. Игнорирование этого факта не позволит сформировать единое информационное пространство и осложнит передачу инноваций «от знаний – к практике».

Список литературы

1. *Глазьев С.Ю.* Украинская катастрофа: от американской агрессии к мировой войне? М.: Книжный мир. 2015. 352 с.

2. *Стыро М.М., Колечков Д.В.* Инновационная активность промышленности северных регионов России // Региональная экономика: теория и практика. № 12 (387), 2015. С. 34—46.

3. *Подпятникова К.В., Савельева И.П.* Оценка и анализ инвестиционного климата и инновационной активности в разрезе федеральных округов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». № 1. Т. 7. 2013. С. 66—71.

4. «Регионы России. Социально-экономические показатели». 2003—2015 гг.: статистический сборник / Росстат России. М., 2003—2015.

5. *Валиева О.В.* Инновационное развитие российских регионов: стратегия и тактика // Регионы России: стратегии и механизмы модернизации, инновационного и технологического развития: материалы VIII международной научно-практической конфиренции / отв. ред. Ю.С. Пивоваров. М., 2012. Ч. 1. С. 226—230.

6. *Андрюшкевич О.А., Денисова И.М.* Современное состояние национальных инновационных систем // Анализ и моделирование экономических процессов: сборник статей / под ред. В.З. Беленького. Вып. 9. М.: ЦЭМИ РАН, 2012. С. 7—30.

7. *Комкина Т.А.* Анализ зависимости индикаторов качества основных ступеней образования от важнейших социально-экономических показателей // Математика. Компьютер. Образование: материалы XIX международной конференции. М.: Ижевск: Регулярная и хаотическая динамика, 2012. С. 157—163.

8. *Толстогузов О.В.* Инновационная активность в регионах Северо-Запада России в условиях кризиса // Инновации. № 1 (207). 2016. С. 85—92.

9. *Кочеткова Е.В.* Моделирование потребности в инженерно-технических специалистах для наукоемких отраслей (на примере аэрокосмической промышленности США) // Концепции: научно-практический журнал. № 1 (37). С. 64—71.

10. *Кочеткова Е.В.* Современные проблемы удовлетворения спроса на инженерно-технические кадры (на примере США, Канады, стран Европы) // Концепции: научно-практический журнал. № 2 (31). С. 56—66.

11. *Дубинина М.Г.* Занятость в сфере информационно-коммуникационных технологий в Европе: современные тенденции и профессиональные компетенции // Концепции: научно-практический журнал. Т. 1. № 33. С. 55—67.

12. *Никонова, М.А.* Проблемы несоответствия инвестиционной привлекательности и инновационной активности регионов России // Региональная экономика: теория и практика. № 8 (2016). С. 130—148.

13. *Винокурова Н.А., Никонова М.А.* Коммерциализация высшего образования и его доступность // Математика. Компьютер. Образование: сборник

научных трудов. Т. 2 / под ред. Г.Ю. Ризниченко. М.: Ижевск: Регулярная и хаотическая динамика. 2010. С. 84—91.

14. Рейтинги регионов по уровню инвестиционного потенциала и инвестиционного риска, разработанные агентством «Эксперт РА» [Электронный ресурс]. URL: http://raexpert.ru/rankingtable/region_climat/2014/tab02/

15. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, рассчитанный Агентством стратегических инициатив [Электронный ресурс]. URL: http://asi.ru/investclimate/

16. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России, разработанный экспертами Национального рейтингового агентства [Электронный ресурс]. URL: http://www.ra-national.ru/ru/taxonomy/term/2927

17. *Корчагин Ю.* Инвестиционная привлекательность и стратегии регионов [Электронный ресурс]. URL: http://www.lerc.ru/?art=18&page=8&part=articles

18. Рейтинг регионов России по инвестиционной обеспеченности // Рейтинги. 2011. №1. С. 10—12.

19. Рейтинг инновационной активности регионов (НАИРИТ) [Электронный ресурс]. URL: http://www.nair-it.ru/news/21.07.2014/441

20. Рейтинг инновационных регионов России [Электронный ресурс]. URL: http://www.i-regions.org/reyting_innovations_regions.pdf

21. Рейтинг регионов России по уровню инновационного развития (ВШЭ) [Электронный ресурс]. URL: http://gtmarket.ru/news/2014/03/13/6628

22. *Макаров В.Л.* Проблемы оценки и измерения человеческого капитала в образовании и науке. СПб.: Нестор-История, 2014. 240 с.

23. *Никонова М.А.* Выявление факторов, влияющих на динамику численности исследователей в регионах России // Математика. Компьютер. Образование: сборник научных трудов. Вып. 24. № 5. М.: Ижевск: Институт компьютерных исследований, 2017. С. 74—80.

24. *Харченко М.А.* Корреляционный анализ: учебное пособие. — Воронеж: ВГУ, 2008. 31 с.

INNOVATIVE ACTIVITY IN RUSSIAN REGIONS

The transition to a market economy in the 1990s led to a significant reduction in the number of R&D organizations, especially R&D departments and survey organizations, as well as in the number of R&D personnel and especially researchers. This was largely due to the outflow of competitive personnel, technology and capital from the country. These changes, which led to a decrease in the level of scientific potential of the country, the effectiveness of innovation, the aggravation of the problem of continuity in science have become a factor limiting the transition to innovative development of the Russian economy. An additional factor complicating the transition to a knowledge-based economy today is the low demand of domestic industry for innovations developed in Russia, an unsatisfactory investment climate for attracting private business to R&D. The article on the basis of the analysis of the relevant indicators identified the main problems that reduce the innovative activity of the regions of Russia, and proposed measures to overcome them.

Keywords: innovation activity, the problem of continuity in science, Russian regions, R&D

JEL: P25, R11, O33

Дата поступления – 14.05.2019 г.

НИКОНОВА Мария Андреевна

кандидат экономических наук; старший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Центральный экономико-математический институт РАН / Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418.
старший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН / Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418.
e-mail: flowerchek1982@mail.ru

NIKONOVA Maria A.

Candidate of Economic Sciences, Senior Research Associate of Federal state budgetary institution of science "Central Economic-Mathematical Institute of the RAS» / 47, Nakhimovsky prospect, Moscow, 117418.
Senior Research Associate of Federal state budgetary institution of science "Institute of Economic Forecasting, RAS» / 47, Nakhimovsky prospect, Moscow, 117418.

Для цитирования:

Никонова М. Инновационная активность в регионах России // Федерализм. 2019. № 2. С. 5—19.

Сергей МИРОШНИКОВ

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Устойчивое и сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации не может осуществляться без планового управления. Однако внедрение систем стратегического планирования сталкивается с рядом проблем, важнейшей из которых можно считать недостатки целеполагания и прогнозирования социально-экономической ситуации на региональном уровне, чему до настоящего времени уделяется недостаточно внимания. Ориентация в субъектах федерации только на национальные цели без возможности использования федеральных инструментов управления снижает эффективность деятельности органов государственной власти, не дает возможность в достаточной степени учитывать специфику регионального развития и социальные потребности населения. Анализ показывает возможность применения Целей устойчивого развития до 2030 г., разработанных и рекомендованных Организацией Объединенных Наций в 2015 г., которые коррелируют с показателями оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Федерации, установленных Указом Президента России. Не меньшую значимость имеет проблема обеспечения реализации стратегических планов. Выбор подходов, инструментов и механизмов реализации стратегий, программ и проектов регионального развития должен осуществляться в контексте развития практики стратегического планирования, обеспечивать повышение эффективности государственного управления на основе проектного подхода, расширение использования государственно-частного партнерства, стимулирование деятельности малого и среднего предпринимательства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, малое и среднее предпринимательство, проектный подход, пространственное развитие, система стратегического планирования, социально-экономическое развитие, субъекты Федерации

JEL: O58, R11, R12, R58

Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием территорий — страны в целом, федеральных округов, субъектов Федерации и муниципальных образований — является важнейшей задачей, поставленной Президентом страны

перед Правительством Российской Федерации, федеральными, региональными и муниципальными органами власти.

При этом устойчивое и сбалансированное региональное развитие имеет как самостоятельную ценность для обеспечения качества и уровня жизни граждан, так и является залогом, важным фактором развития всей страны. Это требует использования системы стратегического планирования, восстановления плановой основы регионального управления, его развития на основе четких определений, выбора целей и приоритетов, ориентации на обеспечение устойчивого развития, эффективного использования ресурсов, концентрации усилий на приоритетных направлениях.

Стратегическое планирование как системный подход государственного управления

Стратегическое планирование развития территории — это системный подход государственного управления, направленный на:

- обеспечение устойчивого и сбалансированного развития социально-экономической системы региона в долгосрочной перспективе;
- объединение интересов жителей, общественных организаций, бизнес-сообщества при выборе ключевых целей развития;
- создание возможности для органов власти гибко реагировать на изменения внешней среды, возникающие вызовы и быстро принимать адекватные меры;
- обеспечение инвестиционной привлекательности региона и его конкурентных преимуществ;
- восстановление и развитие плановых основ в управлении территорией.

Внедрение новых подходов является необходимым условием повышения эффективности деятельности органов государственного власти субъектов Федерации на основе системы стратегического планирования. При этом существующие проблемы внедрения и использования данной системы во многом связаны с сохранением на региональном уровне устаревших моделей управления, основанных на административно-иерархическом подходе к социально-экономическому развитию территорий [1, с. 11].

Законодательной основой стратегического планирования в Российской Федерации в настоящее время является Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — 172-ФЗ). Вместе с тем, применение понятий «стратегическое планирование», «стратегии социально-экономического развития» в новейшей истории России началось намного раньше. Многие регионы и крупные города уже 10—20 лет назад, а некоторые и ранее, *разрабатывали собственные документы стратегического планирования* — стратегии или концепции социально-экономического развития территорий, инвестиционные стратегии и другие правовые и нормативные акты. Особенно высокий уровень такой творческой активности в направлении стратегического планирования отмечался в 2005—2007 гг. под стимулирующим воздействием созданного в 2004 г. Министерства регионального развития Российской Федерации.

Следует отметить, что данные документы имели разный правовой статус и, как правило, не были обязательными для исполнения. Как показывает их сравнительный анализ, территориальные стратегии, концепции и программы социально-экономического развития представляли, как правило, набор мероприятий, направленных на стимулирование роста показателей различных отраслей экономики, а также социальной сферы. При их подготовке не анализировалось взаимовлияние направлений деятельности, не учитывалось поведение отдельных частей социально-экономической системы данной территории, возможности создания условий для саморазвития и предпосылок для дальнейшего устойчивого развития, не определялись наличные и возможные для привлечения ресурсы — как финансовые, материальные, так и кадровые.

В результате, многие усилия органов власти и управления *были малоэффективны*, а достигнутые результаты не соответствовали вложенным силам и средствам. Фактически, подготовленные планы и стратегии носили демонстрационный характер, были рассчитаны на разные временные интервалы и имели, скорее, эффект информирования возможных инвесторов о состоянии социально-экономической системы субъекта Федерации, что, конечно, важно, но недостаточно для развития [2].

В настоящее время практически все регионы имеют утвержденные стратегии и иные документы стратегического планирования, которые в соответствии с п. 4 ст. 47 172-ФЗ «считаются действительными до окончания, установленного в них срока». Однако качество их крайне низкое.

При подготовке стратегий были использованы устаревшие методические подходы и приемы, не проводилось разграничение между стратегическим и долгосрочным планированием, стратегическое планирование не дополнялось эффективным управлением разработанных программ и планов, недостаточное внимание уделялось эффективности и мониторингу реализации стратегий, программ и входящих в них проектов и мероприятий.

Важнейшим недостатком является также *приоритет развития экономики в ущерб социальной сфере*, слабое привлечение бизнес-структур и институтов гражданского общества в процессы регионального стратегического планирования.

В целом развитие систем стратегического планирования в субъектах Федерации пока осуществляется в форме разработки разрозненных и слабо связанных между собой документов вне общих системных преобразований экономики, государственного управления и регионального сообщества в целом.

Особенности стратегического планирования и целеполагания субъектов Федерации

Стратегическое планирование развития субъектов Федерации должно ориентироваться на особенности и специфику территории, соответствуя при этом общим стратегическим целям и решению национальных задач.

Следует отметить, что эффективному и успешному внедрению систем стратегического планирования в субъектах Федерации препятствует ряд проблем, которые можно разделить на два уровня.

К первому уровню следует отнести *проблемы целеполагания и прогнозирования* социально-экономической ситуации на региональном уровне.

Если при определении ключевых целей на федеральном уровне можно ориентироваться на Указы Президента России и Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, то регионам, основные параметры социально-экономического развития которых кардинально различаются, при использовании механизмов стратегического планирования и определении направлений развития *необходимо учитывать собственную специфику.* Однако отсутствие стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, недостаточная проработка регионального разреза федеральных и отраслевых прогнозов вынуждают органы государственной власти субъектов Федерации ориен*тироваться на те же цели и задачи*, которые определены на федеральном уровне.

Но если на федеральном уровне важнейшими механизмами реализации стратегий являются такие общезначимые инструменты государственного регулирования, как денежная, валютная, налоговая, таможенная и миграционная политика, то на уровне региональном эти механизмы (за исключением, частично, налоговой политики) отсутствуют [3, с. 79—81].

Вместе с тем такой инструмент, как привлечение к разработке и реализации документов стратегического планирования экспертного и научного сообществ, представителей крупного, среднего и малого бизнеса, общественных и некоммерческих организаций, населения, используется крайне недостаточно. А ведь именно он смог бы *усилить социальную направленность региональных стратегий*, учесть специфику конкретного субъекта Федерации.

В работе [4, с. 59] предложено при осуществлении целеполагания использовать цели устойчивого развития до 2030 г., разработанные и рекомендованные Организацией Объединенных Наций в 2015 г. [5], адаптировав их к стратегическим интересам субъектов Российской Федерации с учетом их специфики и особенностей социально-экономического развития.

Цели устойчивого развития имеют глобальный характер, обеспечивают баланс социальных, экономических и экологических направлений деятельности органов государственной власти в целях реализации интересов граждан и устойчивого развития территории. Очевидно, что для федерального уровня все цели, заявленные в Концепции устойчивого развития, являются значимыми. Для субъектов же Федерации к группе высокозначимых следует отнести лишь 10 целей, 3 цели имеют исключительно национальный характер, а в достижении еще 4 целей возможно лишь участие регионов.

Представляется целесообразным сравнить данный вывод с важнейшими приоритетами регионального социально-экономического развития, определенными Президентом России в Указе от 25 апреля 2019 г.

№ 193 (далее — Указ № 193)[1], в котором определены 15 показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В *таблице 1* данные показатели соотнесены с Целями устойчивого развития, признанными в работе [4] в качестве высокоприориптетных для социально-экономического развития субъектов Федерации.

Наглядно видно, что все показатели Указа № 193 связаны с достижением 8 из 10 высокозначимых для регионов Целей устойчивого развития. При этом можно считать, что первые два места по приоритетности занимают:

- цель «Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех», достижение которой фиксируется пятью показателями оценки;
- цель «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов» — четыре показателя.

Две цели устойчивого развития — «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех» и «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства» — оказались не охвачены показателями Указа № 193, что, однако, не говорит об их малозначимости.

В рамках национального проекта «Экология» [6] в 2019—2024 гг. будет реализован федеральный проект «Чистая вода», направленный на повышение качества питьевой воды в субъектах Российской Федерации. Его основной целью является увеличение доли россиян, обеспеченных качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения до 90,8% к 2024 г. Для достижения данной цели планируется выделить 147 млрд руб. из федерального бюджета, 33 млрд руб. — средства самих регионов и 77 млрд руб. — планируемый показатель привлеченных внебюджетных источников.

Для сравнения следует указать, что по ранее действовавшей Федеральной целевой программе «Чистая вода» на 2011—2017 гг.[2] предусматривалось выделение из федерального бюджета 3—5 млрд руб. в год на все регионы.

В рамках модернизации систем водоотведения и очистки сточных вод планируется выделение из федерального бюджета в 2019—2024 гг. дополнительных средств, в т.ч. по федеральному проекту «Оздоровление Волги» — 140 млрд руб. на снижение объема неочищенных стоков в 3 раза.

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/acts/news/60382

[2] Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2010 г. № 1092 «О федеральной целевой программе “Чистая вода” на 2011—2017 годы» [Электронный ресурс]. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2073798/

Таблица 1

Сравнение Целей устойчивого развития ООН и показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ

Цели устойчивого развития ООН до 2030 г.	Показатели оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ
Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания	Уровень бедности
Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении. Естественный прирост населения
Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех	Уровень образования
Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех	Количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики. Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей. Производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики. Уровень реальной среднемесячной заработной платы. Объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета
Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям	Доля соответствующих нормативным требованиям автомобильных дорог регионального значения и автомобильных дорог в городских агломерациях с учетом загруженности
Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов	Количество семей, улучшивших жилищные условия. Уровень доступности жилья. Качество окружающей среды. Доля городов с благоприятной городской средой
Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях	Уровень доверия к власти (Президенту Российской Федерации, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации)
Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех	
Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства	

Источник: составлено автором.

Аналогичной является и ситуация с последней из рассмотренных целью. Вступление в действие положений Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»[3] требует пересмотра подходов органов государственной власти субъектов Федерации в сфере эффективного обращения с отходами производства и потребления, включая коммунальную сферу. Финансовую в объеме до 150 млрд руб., технологическую и организационную помощь регионам будет оказывать с федерального уровня Российский экологический оператор — публично-правовая компания по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, которая создана в целях реализации норм законодательства в данной сфере деятельности, формирования комплексной системы переработки отходов производства и потребления, обеспечения управления указанной системой, предотвращения вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, переработки сырья, материалов, изделий и превращения во вторичные ресурсы для изготовления продукции и получения энергии, стимулирования инвестиционной активности в этой области, а также в целях ресурсосбережения и реализации национального проекта «Экология».

Исходя из такого значительного увеличения выделяемых средств можно ожидать уже в 2020 г. появления в перечне показателей оценки деятельности высших должностных лиц субъектов Федерации дополнительных показателей, связанных с достижением такой цели устойчивого развития, как «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех», а также цели «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства».

Ключевым условием успешной реализации целей устойчивого развития на уровне субъекта Федерации является встраивание их в региональную систему стратегического планирования, что требует:

- ревизии действующих документов стратегического планирования для выявления несоответствия Целям и определения возможностей изменения либо необходимости разработки новой стратегии;
- выявления достижимых задач и планов;
- адаптации правовой и нормативной базы;
- выбора системных подходов и инструментов для устойчивого развития.

Необходимо подчеркнуть, что социальные проблемы имеют особую важность для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и, особенно, их высших должностных лиц. Поэтому *ориентация в работе над региональными стратегиями на цели устойчивого развития* является весьма перспективной с точки зрения привлечения к данной теме интересов населения. Очевидно, что приоритет социальной направленности повысит привлекательность деятельности органов власти и управления, будет способствовать формированию общественного согласия.

---

[3] Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/

Стратегическое планирование — открытый процесс, основанный на тесном взаимодействии власти с общественными структурами и бизнесом, что требует привлекать для совместной работы представителей населения, научных кругов, бизнеса и экспертов в целях выработки стратегической концепции, которая бы пользовалась длительной поддержкой.

Ко второму уровню проблем внедрения систем стратегического планирования в субъектах Российской Федерации следует отнести *обеспечение реализации стратегических планов*, рассматриваемых в широком смысле, таких как выбор эффективных подходов и инструментов регионального развития, включая пространственное развитие, повышение эффективности государственного управления на основе проектного подхода, расширение использования государственно-частного партнерства, стимулирование деятельности малого и среднего предпринимательства.

Пространственное (территориальное) развитие субъектов РФ

В настоящее время в большинстве субъектов Федерации схемы территориального планирования не согласованы со стратегиями социально-экономического развития. Подобная ситуация остается главным препятствием для устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития территорий на долговременной основе стратегического планирования.

Под пространственным развитием субъектов Федерации, по мнению автора, следует понимать совершенствование территориальной организации социально-экономической деятельности, направленное на:

- эффективное освоение и использование территории региона;
- обеспечение его устойчивого экономического роста и научно-технологического развития;
- повышение качества жизни населения и воспроизводство человеческого капитала;
- преодоление диспропорций в социально-экономическом развитии отдельных территорий данного субъекта Федерации.

В настоящее время наилучшей практикой для регионов выступает включение в стратегии социально-экономического развития раздела, ориентированного на пространственное (территориальное) развитие, в котором определяются наиболее перспективные «точки роста» экономики региона, а также меры и направления их государственной поддержки. Уровень проработки данных вопросов на сегодняшний день остается невысоким, «пространственный» раздел стратегии отличается краткостью и схематичностью. А значит методическая последовательность и соподчиненность стратегического и пространственного планирования на уровне субъектов Федерации требует дальнейшей экспертной и научной проработки, более совершенного нормативного и правового регулирования.

Представляется целесообразным выделить направление пространственного развития в отдельном региональном документе стратегиче-

ского планирования, аналогичное по форме и содержанию Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Такой документ пространственного планирования субъекта Федерации мог бы определить не только основные направления территориального развития экономики региона, но и обеспечить координацию и взаимную согласованность стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований, их нацеленность на участие в достижении стратегических целей социально-экономического развития региона, а также в решении задач модернизации и строительства инфраструктуры субъекта Федерации.

Вместе с тем изолированное развитие субъектов Федерации в современных условиях практически невозможно. Поэтому региональные стратегии должны в обязательном порядке учитывать и национальные цели, и направления развития страны в целом, федеральных округов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как входящих в рассматриваемую территорию, так и граничащих с ней.

Анализ мирового опыта показывает, что основным направлением пространственного развития в большинстве развитых и развивающихся стран является *полицентрическое развитие*, направленное на поддержку существующих центров экономического роста, увеличение их числа за счет территорий, обладающих конкурентоспособной экономикой, а также обеспечение высокой связанности таких центров как между собой, так и с прилегающими территориями, а также с точками выхода на внешние рынки за счет инфраструктурного развития. Это предполагает сбалансированную поддержку центров роста с опорой на расширение практики учета региональных инициатив в пространственном планировании.

С этой точки зрения ключевыми задачами пространственного развития субъектов Российской Федерации являются:

- реализация конкурентных преимуществ субъектов Федерации и отдельных территорий;
- социально-экономическое развитие перспективных центров экономического роста, обеспечивающее ускорение экономического роста территорий и способствующее дальнейшему формированию полицентрической системы пространственного развития;
- обеспечение опережающего социально-экономического развития малых и средних городов, сельских территорий;
- повышение устойчивости региональной пространственной системы, снятие инфраструктурных ограничений экономического роста в субъектах Российской Федерации, обеспечение роста транспортной связности центров экономического роста друг с другом и с прилегающими территориями;
- развитие экологической инфраструктуры и сохранение биологического разнообразия.

Важнейшим направлением пространственного развития субъектов Федерации является развитие городов, в которых проживает около 70% населения. Именно города могут стать точками роста прилегающих к ним территорий, стимулируя расселение граждан, развитие

дополнительных направлений экономической активности, создание центров торговли и предоставления услуг [7, с. 44—45].

Отсутствие планирования пространственного развития крупнейших муниципальных образований привело к нарастанию пространственных диспропорций:

- избыточной застройке пригородов жильем без необходимой транспортной и социальной инфраструктуры;
- высокой концентрации мест приложения труда в центральной части крупнейших городов и дефициту в пригородах;
- низкими бюджетными возможностями в пригородных муниципальных образованиях.

Проектный подход в системе стратегического планирования

Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации в настоящее время основывается на обновленных стратегиях развития, в которых определены новые приоритетные цели. Это требует изменения подходов и требований к государственному управлению, качественного повышения его эффективности в целях повышения конкурентоспособности и улучшения инвестиционного климата региона.

Смена модели деятельности, отказ от управления процессами, переход от процессно-ориентированной системы управления, при которой цели достигаются в рамках текущей деятельности, к проектно-ориентированной и ориентированной на результат системе позволяют качественно улучшить деятельность органов власти и удовлетворенность населения при успешной реализации проектов развития, повысить эффективность использования бюджетных средств.

Проектное управление, ориентированное, в первую очередь, на достижение конкретного результата, в конкретные сроки, с конкретным качеством и использованием конкретных ресурсов, представляет собой перспективное, необходимое и востребованное изменение в государственном управлении.

При этом следует отметить, что проектная деятельность на первых этапах модернизации государственного управления не отделяется от процессной деятельности данного органа в текущем режиме. Это приводит к возрастанию нагрузки на рядовых исполнителей, двойному подчинению и удвоению отчетности, что может снижать на этом этапе эффективность применения проектного управления.

Проектная деятельность и проектный подход включают в себя два различных, но органично связанных направления.

Первое направление. Определение и выбор целей, задач и востребованных результатов, включая определение необходимых ресурсов и инициацию проектов (проектирование).

Второе направление. Непосредственная работа по управлению проектами, их разработке, созданию органов управления проектами, определению и выбору инструментов реализации, а также завершению проектов.

Внедрение проектного подхода в государственное управление социально-экономическим развитием субъектов Федерации и, прежде всего, в инвестиционной сфере должно основываться на заинтересованности всех участников в достижении конкретного результата, в завершении реализации конкретного инвестиционного проекта. Это должны быть не только сотрудники всех региональных органов власти, отвечающие за развитие территории и благоприятный инвестиционный климат, но и представители бизнеса и населения.

Применение проектной схемы регионального управления *позволяет сократить сроки* реализации инвестиционных проектов за счет повышения эффективности межведомственного взаимодействия, дает гарантию четкого понимания поставленных задач проектными командами, в результате чего будет получено именно то, что требовалось. Такой подход способствует унификации реализации проектов в различных сферах экономики, применению единых принципов их подготовки и планирования, оценки сроков, необходимых ресурсов, рисков.

Проектное управление требует перестройки управленческой деятельности. Здесь следует выделить следующие моменты:

1. Структура, занимающаяся реализацией проекта, ликвидируется после того, как задача решена (хотя может существовать более стабильная коллективная организация, обеспечивающая преемственность и стабильность), и, таким образом, представляет собой более рациональный подход к организации труда.

2. Управление проектами должно быть не только воспринято как отдельный организационный режим, но и должно рассматриваться в свете организации коллективных действий (будь то государственные или частные организации).

3. Реализация проектов также должна восприниматься как бюджетная стратегия, направленная на организацию деятельности в условиях ограниченности и экономии ресурсов, на возможное использование как собственных, так и внешних источников.

По нашему мнению, неэффективность деятельности региональных органов государственной власти и управления, особенно субъектов Федерации, по применению методов стратегического планирования во многом связана *с сохранением устаревших моделей деятельности*, основанных на административно-иерархических принципах.

При разработке Стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации *следует избавиться от* широко распространенной *практики* заказа подготовки данного стратегического документа сторонним экспертам. Необходимо использовать методы проектной деятельности, создать широкую проектную команду, объединяющую государственных управленцев, представителей бизнеса, малого и среднего предпринимательства, общественных организаций, ученых, и в совместной деятельности определить стратегические цели, выбрать инструменты и подходы к управлению развитием территории.

Применение данного системного подхода означает принятие новой модели функционирования системы государственного управ-

ления, внедрение которой потребует преодоления инерции мышления, изменения функционала органов государственной власти и их соподчиненности, в т.ч. в обеспечении устойчивого и сбалансированного управления социально-экономическим развитием субъектов Федерации.

Государственно-частное партнерство как инструмент новых моделей государственного управления

Следует отметить значительный рост в субъектах Федерации понимания необходимости развития институциональной основы стратегического планирования, направленной на обеспечение стратегий, планов и программ эффективными инструментами достижения целей, одним из которых является государственно-частное партнерство.

Распространенной формой такой деятельности является целенаправленное создание в регионах специальной инфраструктуры взаимодействия с бизнесом, его поддержки и содействия реализации инвестиционных проектов. Это предусматривает создание в субъектах Федерации корпораций развития, Центров ГЧП, Инвестиционных агентств и других учрежденных органами государственной власти организаций [8].

Деятельность организаций содействия предпринимательству и развитию ГЧП должна базироваться на четырех основных принципах:

1. Включение данных организаций в региональную систему государственного управления.

2. Ориентация на документы стратегического планирования субъекта Федерации.

3. Участие в привлечении инвестиций, подготовке, планировании, реализации и мониторинге реализации инвестиционных проектов.

4. Организация и проведение разъяснений, консультаций для представителей бизнес-сообщества, круглых столов, совещаний, тренингов, курсов обучения.

В отличие от федеральных институтов развития — банков, национальных фондов, государственных корпораций, — которые нацелены на стратегические национальные цели и крупнейшие проекты, деятельность региональных институтов намного более конкретна.

Привлекая инвесторов, содействуя реализации региональных инвестиционных проектов, эти организации обеспечивают *встраивание стратегий развития ведущих предприятий региона* в стратегию долгосрочного социально-экономического развития субъекта Федерации, что является важнейшей составляющей развития системы стратегического планирования в регионе. Это обеспечивает встраивание нового и действующего бизнеса в социально-экономическую систему субъекта Федерации, обеспечивает ее устойчивое развитие, создает многочисленные положительные социально-экономические эффекты, связанные с созданием новых производств, ориентированных на инновации и рост производительности труда, увеличение количества и качества рабочих мест, с повышением доходов и качества жизни

населения, модернизацией инфраструктуры и повышением эффективности государственного управления.

Успешная деятельность региональных институтов развития с применением эффективных моделей программно-целевого управления и проектного подхода позволяет им внести положительный вклад в решение стратегических задач регионального социально-экономического развития. Однако в работе данных институтов в ряде субъектов Федерации существуют и определенные проблемы.

Нельзя не отметить очевидный факт, что наибольшую активность региональные институты проявляют в регионах с высоким уровнем социально-экономического развития, обладающих сформированной промышленной и кадровой основой инновационного и инвестиционного роста. В субъектах Федерации с низкими экономическими и социальными показателями, слабой финансовой, бюджетной и налоговой базой деятельность таких региональных организаций слабо заметна, малоэффективна и не приносит ожидаемых результатов.

При этом органами региональной власти не уделяется достаточного внимания специфике деятельности того или иного вида института развития региона. Возникающая конкуренция за направления деятельности, финансовые, материальные, организационные и кадровые ресурсы не способствует успешной деятельности, разрушает инфраструктуру и препятствует привлечению бизнеса к сотрудничеству с органами государственной власти и управления.

Внимания заслуживает и вопрос согласования направлений деятельности создаваемых в регионах институтов развития с документами стратегического планирования, включая основные меры по повышению инвестиционной привлекательности территорий, применению инструментов развития и системных подходов.

В стратегиях социально-экономического развития субъектов Федерации необходимо ввести специальные разделы, посвященные созданию инфраструктуры поддержки предпринимательства, определяющие основные типы (виды) региональных институтов развития, их задачи и функции, порядок взаимодействия с федеральными институтами развития. При этом деятельность этих институтов должна быть направлена на обеспечение устойчивого социально-экономического развития, инициирование процесса саморазвития субъектов Российской Федерации, достижение стратегических целей и приоритетов пространственного развития региона.

Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства как перспективный инструмент социально-экономического развития субъектов РФ

Формирование и реализация системы стратегического планирования требует от региональных органов власти и управления учета роли и места в этом процессе малого и среднего предпринимательства (далее — МСП). Это требует включения функций и направлений поддержки МСП во все программы и проекты, все управляющие

воздействия, реализуемые как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Повышение качества услуг по развитию бизнеса предполагает:

- разработку с участием представителей бизнес-сообщества и научных экспертов стратегий и программ развития малого и среднего предпринимательства в рамках документов стратегического планирования;
- создание и совершенствование региональной инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, ее развитие и размещение в малых и средних городах;
- предоставление льгот по налогам в рамках территорий с особыми условиями хозяйственной деятельности, кластеров промышленных (индустриальных) парков и технопарков;
- оказание имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства.

Важность реализации системного подхода в развитии МСП подтверждает тот факт, что именно Стратегия развития МСП до 2030 года[4] стала одним из первых документов стратегического планирования федерального уровня, принятых после принятия 172-ФЗ.

Следует, к сожалению, отметить, что в названном Законе ничего не сказано о развитии малого и среднего предпринимательства. Включение стратегии развития МСП позволило бы развить идею стратегического планирования. Появилась бы обязательность учета в такой стратегии не только отраслевого разреза, но и пространственного аспекта, направленного на развитие отдельных территорий региона, а также взаимного согласования всех целей и направлений стратегического развития субъекта Федерации, что обеспечивает его устойчивость и сбалансированность [9, с. 15].

Однако следует подчеркнуть, что и в нынешних условиях региональные органы власти во многих случаях включают развитие МСП в качестве важнейшего направления стратегий социально-экономического развития. Следует всесторонне использовать положительный опыт в этой сфере, формировать дифференцированные подходы и различные инструменты, учитывающие предоставление территориально локализованных налоговых льгот, ориентацию региональных институтов на разные формы взаимодействия с субъектами МСП в малых городах, депрессивных территориях, в разных моногородах и других отдельных территориях. Применение таких адресных мер государственной поддержки будет обеспечивать реальное выравнивание уровня социально-экономического развития территорий в границах субъекта Федерации, развитие региональной экономики как пространства МСП, улучшать инвестиционный климат, а также уровень и качество жизни граждан региона.

---

[4] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р «Об утверждении “Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года”» [Электронный ресурс]. URL: http://gov.garant.ru/document?id=71318202&byPara=1

* * *

Построение и использование системы стратегического планирования в субъектах Российской Федерации является одной из ключевых задач органов государственного управления и высших должностных лиц в их деятельности по:

- обеспечению устойчивого сбалансированного социально-экономического развития региона;
- перестройке экономики на инновационной основе;
- повышению инвестиционной привлекательности территории и ее конкурентоспособности;
- развитию социальной сферы, повышению уровня и качества жизни населения.

Только на основе этой системы удастся реализовать эффективное государственное управление, а также сформировать институциональные и экономические условия, позволяющие регионам сделать реальный шаг к построению долговременной государственной политики в сфере пространственного развития, развития государственно-частного партнерства и поддержки малого и среднего предпринимательства, определить основные этапы действий, выбрать системные подходы, механизмы и специальные инструменты.

Стратегическое планирование, в т.ч. в пространственном контексте, должно быть выработано в субъекте Федерации на основе совместной работы всех ключевых государственных служащих с использованием новых моделей эффективного государственного управления и проектного подхода. Эта система управления должна основываться на принятых в установленном порядке документах стратегического планирования, нормативных и правовых актах, предложениях всех заинтересованных сторон, включая бизнес-сообщество, некоммерческие и общественные организации.

Список литературы

1. *Смотрицкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник института экономики РАН. 2017. № 5. С. 7—22.

2. *Архипова Л.С., Гагарина Г.Ю., Чайникова Л.Н.* Стратегическое развитие российских регионов: учебное пособие. — М.: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2016.

3. *Гагарина Г.Ю., Мирошников С.Н.* Некоторые вопросы управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования // Управленческое консультирование. 2018. № 12 (120). С. 70—90.

4. *Гагарина Г.Ю., Мирошников С.Н.* Применение целей устойчивого развития ООН в стратегиях субъектов Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2019. № 1 (121). С. 54—63.

5. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. ООН. Нью-Йорк, сентябрь 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/

6. Паспорт национального проекта «Экология» [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/info/35569/

7. *Бухвальд Е.М.* Какой быть стратегии пространственного развития для России? // Экономическое возрождение России. 2016. № 1(47). С. 41—52.

8. *Мирошников С.Н.* Государственное управление инвестиционной привлекательностью и инфраструктурным развитием территорий: проблемы и решения // Управленческое консультирование. 2018. № 9 (117). С. 29—35.

9. *Иванов О.Б., Бухвальд Е.М.* Малое и среднее предпринимательство как фактор пространственного развития российской экономики // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 5. С. 7—24.

THE ACTIVITY OF THE HIGHER OFFICIALS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING

Sustainable and balanced socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation cannot be carried out without planned management. However, the introduction of strategic planning systems faces a number of problems, the most important of which can be considered the shortcomings of goal-setting and forecasting of the socio-economic situation at the regional level, which has so far received insufficient attention. Orientation in the subjects of the Federation only on national goals without the possibility of using Federal management tools reduces the effectiveness of public authorities, does not allow to sufficiently take into account the specifics of regional development and social needs of the population. The analysis shows the possibility of applying the sustainable development Goals up to 2030, developed and recommended by the United Nations in 2015, which correlate with the indicators of assessing the effectiveness of senior officials of the subjects of the Federation established by the decree of the President of Russia. No less important is the problem of ensuring the implementation of strategic plans. The choice of approaches, tools and mechanisms for the implementation of strategies, programs and projects of regional development should be carried out in the context of the development of strategic planning practices, to improve the efficiency of public administration on the basis of the project approach, the expansion of the use of public-private partnership, the promotion of small and medium-sized businesses.

Keywords: project approach, public-private partnership, small and medium-sized businesses, socio-economic development, spatial development, strategic planning system, subjects of the Federation

JEL: O58, R11, R12, R58

Дата поступления — 14.05.2019 г.

МИРОШНИКОВ Сергей Николаевич

кандидат физико-математических наук, доцент; заместитель директора экспертно-аналитического Центра региональных исследований Института «Высшая школа государственного управления»;

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации / Проспект Вернадского, д. 84, г. Москва, 119571.

e-mail: miroshnikov-sn@ranepa.ru

MIROSHNIKOV Sergey N.

Candidate of physical and mathematical Sciences, associate Professor; Deputy Director of the expert and analytical Center for regional studies of the Institute "Higher school of public administration";
Russian presidential Academy of national economy and public administration / 84, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119571.

Для цитирования:

Мирошников С. Деятельность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в системе стратегического планирования // Федерализм. 2019. № 2. С. 20—36.

Никита СТЕПАНОВ

АРХАНГЕЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ КАК НЕОТЪЕМЛЕМАЯ ЧАСТЬ РУССКОГО СЕВЕРА И ЗАПАДНЫЕ ВОРОТА СЕВЕРНОГО МОРСКОГО ПУТИ*

Архангельская область является одним из 11 субъектов РФ, входящих в Северо-Западный федеральный округ, объединяющий два экономических региона — Северный и Северо-Западный. На сегодняшний день она представляет собой самый большой регион всей европейской части России. В статье рассматривается меняющаяся роль архангелогородских земель в историческом разрезе и возможности их развития в современных условиях глобализации мировой экономики. На сегодняшний день хозяйственная деятельность Архангельской области характеризуется преобладающей сырьевой составляющей. Исходя из этого, важнейшей стратегической целью является переориентация экономики региона на производство продукции более глубокой переработки и, в известной степени, с высокой добавленной стоимостью. Автор уделяет особое внимание проблемам малого предпринимательства в местных условиях и сосредотачивается на таких ведущих сегментах всего производственного комплекса, как лесная промышленность и судостроение. Сам город-порт Архангельск в силу его географического положения, благоприятного со многих точек зрения, рассматривается в качестве базы для обустройства арктических территорий РФ и дальнейшего эффективного использования Северного морского пути. Беспокойство вызывают экологические проблемы Архангельской области и меры, предпринимаемые по охране окружающей среды.

Ключевые слова: Арктика, глубокая переработка сырья, государственная поддержка, добавленная стоимость, малый бизнес, защита окружающей среды, Крайний Север, Русский Север, Северный морской путь

JEL: H54, R13, R10, O13, L92

Архангельская область обладает индивидуальными, *характерными только для нее чертами.*

Регион включает 21 район, 14 городов, 31 поселок городского типа. В его состав также входит субъект РФ, а именно Ненецкий автономный округ (далее — НАО).

*Статья подготовлена в рамках темы государственного задания «Структурная модернизация российской экономики в контексте формирования новой модели развития».

Природные условия для жизни населения суровы в целом. В тундре и лесотундре их можно охарактеризовать даже как неблагоприятные, а в тайге — относительно благоприятные. Экономическая ситуация сложная, о чем более подробно будет сказано ниже. В будущем следует опасаться последствий от мероприятий, проходящих на Центральном полигоне архипелага Новая Земля; не всегда удачных запусков ракет и спутников с космодрома «Плесецк»; деятельности предприятий оборонно-промышленного комплекса в Северодвинске, которые подчас не соблюдают установленные нормы выбросов индустриальных отходов в атмосферу и водную среду. Этот список можно продолжить.

Большое будущее видится за разведкой и эксплуатацией уже открытых месторождений полезных ископаемых. Это касается уже найденных залежей бокситов (Иксинск в Плесецком районе); алмазов (90 км к северу от Архангельска); нефти и газа (Приразломское). Отдельное место занимает продукция лесопромышленного комплекса (лесозаготовка, деревообработка, целлюлозно-бумажная промышленность (далее — ЦБП), производство фанеры, мебели и т.д.). Относительно удобное географическое положение Архангельска, стоящего на пересечении воздушных, автомобильных, железнодорожных и водных путей, позволяет использовать этот город-порт как базу для обустройства арктических территорий, а также как одно из звеньев эксплуатации Северного морского пути (СМП), который должен превратиться в основную транспортную магистраль по дальнейшему освоению Крайнего Севера и вовлечь Архангельскую область *в процесс международного разделения труда* в соответствии с ее способностями и возможностями.

Общая характеристика Архангельской области: география и экономика

Русский Север — понятие, которое скорее можно считать историко-культурным, чем географическим или административным. При этом архангелогородские земли всегда были имманентно присущи этой территории.

Освоение Русского Севера шло двумя путями — из Великого Новгорода («верховное») и из Ростова Великого («низовое»).

В допетровские времена товары из центральных областей Древней Руси и из-за границы привозили кораблями в Архангельск, а на реке Онеге возник богатый торговый город Каргополь.

В 1584 г. во время царствования Ивана IV в устье реки Северная Двина был поострен город Ново-Холмогоры (Архангельск), который до конца XVII в. был главным портом государства Российского. На его долю приходилось 60—80% внешнеторгового оборота. Через него вывозились хлеб, лес, пенька, смола, меха и другие традиционные для того периода товары. Однако после основания Санкт-Петербурга и переориентации торговых потоков с европейскими странами в Балтийское море значение Архангельска стало уменьшаться, что коснулось и Поморья[1] в целом. Сейчас в Архангельске проживает 31% населения региона [1].

[1] Поморье — историческое название территории на севере европейской части России. Это побережье Белого моря с прилегающими районами и реками, например, от Онеги до Кеми.

После неоднократно проводившихся территориально-административных манипуляций, начавшихся еще при царском режиме, 23 сентября 1937 г. в результате разделения Северной области РСФСР Советского Союза была образована Архангельская область[2]. В настоящее время *это самый большой регион* Северо-Западного федерального округа РФ и всей *европейской части России*. Его площадь приближается к 5,9 млн кв. км, что превышает размеры почти любого европейского государства, даже таких крупных стран, как Франция или Испания.

Современная Архангельская область омывается Белым, Баренцевым и Карским морями. Большая часть ее территории относится к местности именуемой «Крайний Север»[3]. В нее входят такие архипелаги как Земля Франца Иосифа и Новая Земля; НАО; Соловецкие острова и другие острова Белого моря; Лешуконский, Мезенский, Пинежский районы, городской округ Северодвинск. Оставшиеся без упоминания территории, также приравниваются к районам Крайнего Севера.

Возможности экономического развития Архангельской области (далее — АО) в современных условиях во многом зависят от внешних факторов, обусловленных изменениями в экономической и политической ситуации в мире. Как известно, в условиях глобализации общемировое хозяйство все больше приближается к состоянию единого рынка товаров, трудовых ресурсов, капитала и услуг [2], и первостепенным фактором развития экономики рассматриваемого региона становится наличие внешнеэкономических связей, основанных главным образом на экспортных поставках первичных ресурсов и сырья природного происхождения. Главными зарубежными торговыми партнерами АО являются Нидерланды (36,03% товарооборота) и Великобритания (22,95%). Кроме того, регион торгует с Германией (4,51%), Индией (3,84%) и Финляндией (3,35%). Если рассмотреть товарную структуру экспортных поставок, то в ней доминируют минеральные полезные ископаемые (64,69% от всего экспорта) и древесина вместе с целлюлозно-бумажной продукцией (27,76%) [3]. Общий объем внешней торговли области за 2016 г. составлял 2 483 014 млн долл., из которых на экспортные поставки пришлось 2088,377 млн долл., а импорт составил 217,728 млн долл. [4]. Очевидно, что экономика области имеет *ярко выраженную сырьевую специализацию* и в настоящее время важнейшая стратегическая задача состоит в ее переориентации на производство продукции с более высокой добавленной стоимостью. Другими словами, *приоритетным направлением должно стать развитие обрабатывающих отраслей*.

Одним из перспективных вариантов развития перерабатывающей промышленности в регионе является встраивание в зарождающуюся

---

[2] Постановлением ВЦИК СССР от 23 сентября 1937 г. «О разделении Северной области на Вологодскую и Архангельскую области» образована Архангельская область с центром в городе Архангельске и Вологодская с центром в городе Вологде. Часть городов и районов Северной области были выделены в состав Вологодской области, остальные города и районы остались в составе Архангельской области.

[3] Крайний Север РФ — часть территории, расположенная к северу от Полярного круга. Это арктическая зона, тундра и лесотундра, а также тайга.

систему международного взаимодействия и в дальнейшее освоение и обустройство арктических территорий, для чего потребуется наличие современных технологий, предприятий и оборудования. При этом нельзя забывать, что зарубежные торговые партнеры заинтересованы в сохранении нынешней сырьевой специализации Архангельской области и вряд ли в их планы входит содействие развитию ее несырьевого сектора. В силу этого в настоящее время руководство региона поставлено перед стратегическим выбором между окончательной «консервацией» сложившейся модели «сырьевого придатка», с одной стороны, и стратегией, направленной на достижение отношений полноценного партнерства в торговле с зарубежными контрагентами, с другой.

На сегодняшний день состояние промышленности региона характеризуется *невысокой конкурентоспособностью*, что приводит к фактическому отсутствию возможностей наращивания ее экспорта в ближайшем будущем. Значительную роль здесь играет географическое положение области, которая находится в стороне от главных технологических и финансовых потоков.

Так, в структуре валового регионального продукта (далее — ВРП) Архангельского региона за 2017 г. без учета НАО на долю обрабатывающего сектора приходилось 26,9%, причем на долю добывающих отраслей пришлось всего 4,1%, а удельный вес сектора первичной переработки (куда входят и лесозаготовки) составил 5,4% ВРП, что для области с ярко выраженной лесной специализацией означает процветание там теневых схем. На этом фоне сфера услуг выглядит лучше, при том, что в целом третичный сектор (кроме транспорта, доля которого составила 12,2%) развит слабо.

По структуре общего ВРП региона (включая НАО) наблюдается значительное смещение в направлении добывающих отраслей. Здесь основной вклад приходится именно на НАО, где стабильно растет добыча углеводородного сырья. В результате, его доля в совокупном промышленном производстве всего региона перевалила за 76,2% [5]. Этим же и обусловлено удвоение индекса промышленного производства всего региона (с НАО) в 2010 г. по сравнению с уровнем 1990 г. Например, за один 2009 г. объем промышленного производства в НАО вырос почти на треть [6]. Если исключить показатели НАО, то в 2012 г. деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная отрасли региона дали 45,6% от общего объема обрабатывающего сектора, т.е. относительно 2008 г. (49%) их доля несколько снизилась. При этом за тот же период возросла доля машиностроения — с 32% в 2008 г. до 34,2% в 2012 г. Кроме перечисленных отраслей в экономику региона заметный вклад вносит пищевая промышленность [7].

В целом, по многим параметрам Архангельская область является уникальным регионом, который ассоциируется не только с наличием богатых и разнообразных природных ресурсов, но и с высоким научно-техническим и производственным потенциалом, подкрепленным квалифицированным и добросовестными кадрами[4].

---

[4] Так, с учетом необходимости в условиях глобализации развития научно-технической сферы 8 июля 2010 г. в Архангельске был организован Северный Арктический федеральный университет им. М.В. Ломоносова на базе Архангельского государственного технического университета.

Малое предпринимательство

К середине 2015 г. Архангельская область занимала пятое место в Северо-Западном федеральном округе (далее — СЗФО) по числу малых предприятий (далее — МП). К концу 2016 г. в Архангельской области насчитывалось 3474 зарегистрированных МП. Микропредприятия в этой статистике не учитываются [8]. Наиболее высокую насыщенность МП в Северо-Западном федеральном округе из расчета на 100 тыс. населения демонстрировал Санкт-Петербург (19,7 тыс.), а низкую — НАО, что объясняется масштабами и отличительными чертами экономической структуры.

В бюджете региона доля налоговых поступлений от МП *традиционно невысока.* Например, единый вмененный налог приносит в доходную часть бюджета региона примерно 1,68% поступлений, налог по упрощенной системе — 3,2%, выплаты за получение патентов — 0,03%, а единый сельхозналог — 0,09% [9]. На сегодняшний день, главная цель налоговой политики в регионе по отношению к представителям малого бизнеса должна заключаться в определении и достижении баланса двух функций использования специальных налоговых режимов — стимулирующей и фискальной. Перед властями стоит задача по увеличению доли малого и среднего предпринимательства в общей структуре ВРП, которая пока что остается недопустимо низкой.

Незначительность совокупного вклада некрупного бизнеса в экономику является общей для всех регионов России тенденцией. Вместе с тем в экономике СЗФО ситуация несколько лучше общероссийской. Малый бизнес поставляет продукцию более крупным промышленным предприятиям и населению. Особенно важна его роль в решении социальных вопросов, в частности, в создании (поддержании и увеличении количества) рабочих мест. Сейчас эта доля достигает 13%, но этот показатель планируется увеличить. На 01.01.2016 г. общее число МП, зарегистрированных в АО, составляло 1567, а количество индивидуальных предпринимателей (ИП) — 29 784. Меньше всего было средних предприятий — всего 871 [10].

Высокая доля ИП в сравнении с другими видами малого бизнеса имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Позитивным здесь можно считать оформившуюся тенденцию к разукрупнению и уменьшению концентрации бизнеса. Негативным — *распространенную практику реорганизации* (дробления) *средних предприятий* на несколько мелких, которая используется для уменьшения налоговых выплат. Это косвенно свидетельствует об избыточно высоком налоговом бремени на бизнес и наличии барьеров административного характера на пути его развития.

Подобная ситуация, очевидно, не создает предпосылок для развития здоровой рыночной конкуренции через рост числа МП.

Структура малого бизнеса, которая сложилась в регионе за последние годы остается практически неизменной, и данная тенденция наблюдается в целом по стране: 30% МП занимаются торговлей, 15% — производством, примерно 20% работает на рынке недвижимости и 11% — в строительстве. Для преодоления отраслевых перекосов

в структуре малого бизнеса региона требуется четко обозначить наиболее перспективные направления в развитии экономической системы как для региона в целом, так и отдельно для малого бизнеса.

Одной из самых наболевших проблем именно Архангельской области является низкий уровень развития муниципальной инфраструктуры, обусловленный географическими и климатическими особенностями данного региона и, как следствие, *несбалансированность деловой активности между крупными городами и мелкими населенными пунктами*. Предприятия крайне неравномерно распределены между городскими округами и областными муниципальными районами. Половина МП работает в столице региона, а одна седьмая их часть в Северодвинске. Около трети объектов среднего бизнеса также расположено в Архангельске. При этом спектр отраслей, где функционируют предприятия малого бизнеса, достаточно широк и разнообразен — от розничной торговли до инновационной деятельности.

Неравномерность территориального развития в АО приводит к *активной миграции финансовых активов и трудовых ресурсов в центральные и другие более экономически развитые регионы*. Это также является одной из причин уменьшения числа МП в регионе. В течении 2012—2014 гг. их количество снизилось с 1863 до 1544. Однако к 2016 г. эту тенденцию удалось преодолеть и число МП выросло на 23 ед. (1,5%) к уровню 2014 г. Отметим также, что за последние годы структура распределения МП региона по направлениям деятельности почти не изменилась, а уменьшение численности МП стало результатом налоговой политики федерального центра. Большинство предпринимателей придерживается мнения, что если платить все положенные налоги полностью, то бизнес утрачивает рентабельность и начинает вместо прибыли приносить убытки. Государство со своей стороны стремится совершенствовать методы регулирования этого сегмента экономики, практически непрерывно дорабатывая законодательно-нормативную базу. Тем не менее, субъекты малого бизнеса не успевают приспосабливаться к постоянно меняющимся условиям и в результате начинают использовать схемы и методы теневой экономики. Подобная практика встречается не только в АО, но и во многих субъектах РФ.

Лесная промышленность

Одной из ведущих отраслей экономики в регионе является лесная промышленность. Это неудивительно, поскольку по запасам древесины АО является второй в СЗФО с общей площадью лесного фонда в 29 млн га, 74% которой покрыто эксплуатационным лесом. На долю хвойных пород в лесах приходится 83% от общих запасов, причем 70% составляет ель. Площадь среднегодовой расчетной лесосеки в регионе достигает 22 млн кв. м. При этом, вследствие труднодоступности лесных массивов, находящихся в отдаленной местности, реально используется только половина [11].

Лесная промышленность в этом регионе играет ведущую роль. В силу географических факторов (местоположения), существующей ин-

фраструктуры и исторических традиций она ориентирована главным образом на экспортные поставки. До 80% пиломатериалов и приблизительно 60% ЦБП, производимых в АО, продается за границу и отправляется в разные страны (в основном морским путем через Архангельск и Онегу, а также, по железной дороге). Крупнейшими покупателями пиломатериалов являются Франция, Англия, Голландия и Бельгия. Охотно приобретает эту продукцию и Египет, а также Азербайджан. География стран, которые получают картон и целлюлозу еще шире. Это ведущие экономики ЕС, такие как ФРГ, Италия, а также Польша и пока не покинувшая это объединение Великобритания, а также страны постсоветского пространства и некоторые государства Юго-Восточной Азии.

Осуществляя поставки на зарубежные рынки, многие из которых отличаются повышенной экологической чувствительностью, Архангельская область активно участвует в процессе добровольной сертификации лесных угодий. В 2012 г. их площадь, получившая сертификат *FSC*[5] составила в регионе 4,8 млн га, — это 14% от общей площади сертифицированного леса по всей стране. Сертификаты на управление лесными угодьями, в т.ч. коллективное, были выданы 21 предприятию, а сертификатами на участие в цепочке поставок обладают практически все без исключения лесоперерабатывающие предприятия региона, участвующие в экспортных поставках.

Современный лесопромышленный комплекс (далее — ЛПК) региона начал создаваться в начале 90-х гг. XX в. одновременно с приватизацией старых, работавших еще в Советском Союзе, предприятий. Затем в отрасли начался процесс интеграции мощностей, в результате чего практически все активы ее предприятий и леспромхозов, входивших в упраздненный «Архангельсклеспром», были объединены в нескольких мощных компаний.

Сейчас обновленный ЛПК занимает одно из ведущих мест в региональной экономике, во многом определяя ее производственно-экономические возможности. Достаточно отметить, что деревообработка и изготовление целлюлозно-бумажной продукции занимают почти 50% от общего объема регионального промышленного производства.

В сфере ЛПК имеется ряд нерешенных проблем, препятствующих его развитию. Главной из них является *технологическое отставание от современного уровня мировой деревообработки*, которое выражается в недостаточной степени автоматизации и механизации, использовании в основном устаревшего оборудования и, как следствие, низкой производительности и эффективности труда, а также неудовлетворяющей потребности заказчика глубине переработки добываемой древесины. Помимо этого, на состояние ЛПК АО негативно влияют следующие факторы:

---

[5] Сертификат *FSC* выдается независимым аудитором на основании строгой ежегодной проверки на месте заготовки леса. Он является признанным знаком качества лесобумажной продукции в 109 странах. Всего в мире сертифицировано более 190 млн га лесов и выдано свыше 30 тыс. сертификатов *FSC* на цепочки поставок лесобумажной продукции.

- низкая эффективность использования лесных угодий как арендаторами (от отдельных граждан до крупных предприятий), так и властными структурами муниципального уровня;
- слабо развитая транспортная инфраструктура;
- дефицит сырья, который постоянно испытывают обрабатывающие предприятия;
- низкая эффективность деятельности по привлечению инвестиций в особенности в Лешуконский, Владимирский и Пинежский районы;
- высокая степень износа оборудования;
- дефицит оборудования для глубокой переработки дерева;
- незаконные вырубки.

Судостроение и Северный морской путь

Судостроительная отрасль (если не считать ее военную составляющую) никогда не была сильной стороной промышленности России. До 1917 г. вообще все невоенное судостроение в стране было частным. В дальнейшем заказы на постройку гражданских судов размещались на верфях по остаточному принципу, ориентируясь на оптимальную загрузку мощностей. Исходя из этого, перспективы развития судостроения в регионе в многом связаны с *увеличением объема гособоронзаказа*. Что касается выпуска невоенных судов, то здесь в качестве приоритетного выбрано направление, связанное с обеспечением освоения месторождений углеводородов на арктическом шельфе, укреплением ледокольного флота в свете более интенсивного использования Северного морского пути и производством газовых танкеров для обслуживания вводимых мощностей по выпуску сжиженного природного газа (далее — СПГ). Судостроительные заводы региона располагают уникальными мощностями по строительству и ремонту атомных подводных лодок (далее — АПЛ), в связи с чем имеется основание предполагать, что свою часть гособоронзаказа они получат. В 2013 г. объем гособоронзаказа составлял более 2 трлн руб.[6] В соответствии с новой военно-морской доктриной в России продолжается интенсивное обновление подводного и надводного флота, строятся новые подводные лодки и надводные корабли. Свою лепту в выполнение государственной военно-морской программы вносят и судостроительные заводы АО.

Наличие на российском участке арктического шельфа крупных залежей углеводородного сырья в сочетании с освоением технологий глубоководной добычи и общим потеплением, вызвавшим таяние вековых льдов, должно стать важнейшим толчком развития экономики не только Архангельской области, но и России в целом. Не следует забывать и о военной составляющей этого процесса, поскольку арктический шельф уже стал предметом раздора между крупнейшими державами и вполне способен оказаться причиной возникновения международной напряжен-

[6] Данных на сегодняшний день в официальных открытых источниках не опубликовано.

ности. Уже не раз звучали заявления различных политических деятелей о возможности разрешения территориальных споров по арктическому шельфу военным путем.

Сейчас идет интенсивное наращивание военного присутствия на Крайнем Севере, о начале которого говорил В.В. Путин еще в 2013 г. [12]. Россия активно предпринимает меры по обеспечению безопасности принадлежащих ей арктических территорий.

В этой связи перед Архангельской областью с учетом ее хронического бюджетного дефицита, большими размерами площадей, на которых необходимо поддерживать в надлежащем состоянии инфраструктуру, в т.ч. и не забывать об отдаленных населенных пунктах, стоит ряд задач чрезвычайной сложности. Основополагающими проблемами в экономической и социальной сферах АО можно считать достаточно низкую производительность труда; недостатки в транспортной, энергетической, телекоммуникационной отраслях; вялую деловую активность в предпринимательской деятельности; суровый климат; требующий улучшения уровень развития жилищно-коммунального хозяйства и высокий порог заболеваемости населения. Тем не менее, большинство специалистов считает, что потенциальные возможности региона могут позволить снять перечисленные сложные вопросы.

Главными компонентами резервов АО по обеспечению нужд политики в Арктике являются:

- мощнейший Северодвинский комплекс судоремонтных и судостроительных заводов, продолжающий выпуск уникальных по своим характеристикам изделий;
- не полностью используемый потенциал транспортно-логистической инфраструктуры;
- наличие высококвалифицированных и отлично подготовленных для работы в арктических условиях кадров, в т.ч. и научных.

Не следует также забывать и о следующих возможных источниках развитиях, таких как:

- туризм (Соловецкий архипелаг, Кенозерский национальный парк, экстремальные виды путешествий, например, спелеологический туризм, лыжные походы, катание на оленьих упряжках, сафари на снегоходах, паломнические мероприятия;
- океанический лов рыбы и аквакультура внутренних водоемов;
- разработка месторождений алмазов — освоение залежей имени В. Гриба (Верхотинское) в Мезенском районе.

В Северодвинском производственном комплексе сосредоточены специальные производственные мощности, оснащенные зачастую уникальным оборудованием, научно-исследовательские и опытные базы и высококвалифицированные кадры. Этот комплекс может выпускать не только современные подводные лодки, но также суда любого предназначения и технику, специально разработанную и предназначенную для исследования и освоения Арктики. В качестве примера можно привести первую выпущенную там платформу в арктическом (ледостойком) исполнении, которая работает с 2012 г. Гражданский сегмент судостроения будет развиваться одновременно с началом разработки ме-

сторождений и строительством мощностей по переработке добываемых полезных ископаемых. Это предполагает создание новых рабочих мест, внедрение новейших технологий, наполнение местных бюджетов.

Нельзя обойти вниманием и эксплуатацию СМП, объемы перевозок по которому непрерывно растут. В 2018 г. они увеличились по сравнению с 2017 г. вдвое, составив 19,7 млн т. Администрация СМП сообщила, что за 2018 г. по СМП было перевезено: генеральных грузов — 2,34 млн т (снижение на 6,3%), угля — 290,8 тыс. т (снижение на 16%), руды — 43 тыс. т (рост на 29,9%), нефти и продуктов ее переработки — 290,8 тыс. т (снижение на 16%), газоконденсата — 805,4 тыс. т (рост в 7,5 раз), СПГ — 8,399 млн т (рост в 37,7 раз). Как видно из приведенных данных, рост грузопотока по СМП связан в основном со стремительным увеличением объемов перевозок газоконденсата и СПГ, что в свою очередь обусловлено вводом в строй в декабре 2017 г. завода Ямал-СПГ. Транзитные перевозки пока идут в основном с запада на восток. В 2018 г. администрация СМП выдала 792 разрешения на проход по его водам, из них 91 — иностранным судам.

В 2018 г. по СМП было совершено 27 транзитных перемещений, из них иностранными судами — 17. Правительство РФ считает, что в 2019 г. объем перевозок по СМП достигнет уровня в 29 млн т [13].

Экология региона

По данным Росстата в Архангельской области в 2019 г. проживало 1 млн 514 тыс. 119 чел., при средней плотности населения 1,94/1 кв. км. По национальному составу АО можно считать моноэтничной: русских там — 94,2%, доля любой из других национальностей не превышает 2,1% (украинцы), далее идут белорусы, которых 0,8%, ненцы — 0,6% и коми — 0,4%. Все остальные национальности (татары, мордва и т.д.) вместе составляют 1,9% от населения региона.

В 2018 г. более трех четвертей (78,755%) составляло население городов, соответственно, сельских жителей в области — 21,25%, средний возраст его жителей — 37 лет, а доля трудоспособного населения — 64,3% от всех живущих в регионе [14].

По сравнению с другими территориями севера РФ здесь относительно много поселений городского типа (далее — ПГТ) — более 200. Население сконцентрировано в основном в наиболее крупных городах, которые одновременно являются и промышленными центрами. При этом почти половину жителей АО составляет население небольших ПГТ со средним количеством жителей — 1,9 тыс. чел.

В регионе работает несколько крупных предприятий, которые оказывают серьезное отрицательное влияние на состояние среды обитания, входя в список «100 крупнейших загрязнителей страны». Это — ОАО «Архангельский ЦБК» из Новодвинска, ОАО «Североалмаз» из Приморского р-на, ОАО «Котласский ЦБК», расположенный в г. Коряжме.

Наиболее острыми в регионе являются семь экологических проблем.

Первая. Ядерные захоронения и последствия ядерных испытаний (взрывов), проводившихся здесь в период 1954—1990 гг. Всего было

взорвано 132 ядерных заряда, причем часть из них — под водой и в атмосфере (на Новой земле), что причинило серьезный ущерб природному ландшафту и повлекло изменения радиационного фона во всей Арктике. Внушает опасения состояния водной среды Карского и Баренцева морей, где с того времени остались захоронения ядовитых и радиоактивных отходов. Некоторые острова Северного Ледовитого океана (земля Франца Иосифа и др.) требуют рекультивации территорий, где ранее размещались метеостанции и/или военные гарнизоны [15].

Вторая. Высокая степень загрязнения атмосферы (по данным Роспотребнадзора) в основном диоксидами азота и серы, формальдегидами, сероуглеродом и сероводородом, метилмеркоптаном и т.д. Наибольший уровень загрязнения наблюдается в больших городах — Архангельске, Коряжме и Новодвинске. Среди главных источников вредных выбросов можно называть предприятия целлюлозно-бумажной промышленности и автотранспорт. Перечислим и такие предприятия, как ОП ГУ ОАО «ТГК-2», Архангельская ТЭЦ, Северодвинская ТЭЦ-11 [16].

Третья. Загрязнение водоемов. Здесь также главными источниками загрязнений выступают целлюлозно-бумажные заводы, расположенные в тех же крупных городах (Архангельск, Коряжма и Новодвинск). В устьях рек Вычегда и Северная Двина — это явление превысило критический уровень. Совокупный объем стоков из крупных городов (Архангельск и др.) во много раз превосходит возможности Северной Двины к самоочищению. Берега и акватория Белого моря загрязняются сбросами заводов ОАО «Севмаш» и «Звездочка», а также тепловых электростанций Архангельска и Северодвинска.

Четвертая. Загрязнение от космических запусков. Еще одним фактором, негативно влияющим на экологию региона, является активное использование космодрома «Плесецк». Наиболее серьезные последствия влекут нештатные ситуации, возникающие при запуске ракет-носителей и выводе их на орбиту. Однако, по мнению некоторых специалистов, в России пока не принята единая методика определения экологического ущерба от ракетных запусков, хотя работа в данном направлении ведется.

Пятая. Уменьшение площади лесов. Хищнические методы вырубки лесов, активно практиковавшиеся до самого последнего времени, оказали серьезное и весьма негативное влияние на состояние лесных массивов региона. Сейчас доля производных[7] и сильно разрушенных лесов по региону составила от 30 до 60% от общей площади лесных угодий.

Шестая. Проблемы с твердыми отходами (всех видов и типов) человеческой деятельности, как с бытовыми, так и с промышленными. Практически ни один мусорный полигон или свалка, куда такие отходы вывозят, не соответствует современным экономическим требованиям по экологии.

Седьмая. Истощение почв, причинами которого являются как неблагоприятные природные условия (низкая продолжительность вегетационного периода, суровый климат и т.д.), так и нерациональные методы земледелия.

---

[7] Производные леса — леса, измененные под влиянием хозяйственной деятельности человека и стихийных сил природы.

Преодоление перечисленных проблем требует целенаправленной и хорошо продуманной работы по ликвидации уже причиненного природе ущерба и уменьшению отрицательного влияния человеческой деятельности на среду нашего обитания. В основе региональной экологической политики и организации рационального использования природных ресурсов лежат долгосрочные программы, предусматривающие комплексные восстановительные и профилактические мероприятия. Этот вопрос находится под пристальным вниманием общественности и рассматривается государственными органами, наделенными полномочиями по надзору за охраной окружающей среды. Следует с сожалением констатировать, что только под их давлением и настойчивостью, правительство Архангельской области медленно начинает приступать к фактической реализации комплексных программ по предотвращению реально угрожающей экологической катастрофы.

* * *

Природно-климатическая специфика и весьма интенсивная миграция населения в другие регионы страны вряд ли позволит Архангельской области в ближайшем будущем сменить специализацию своей экономики. Основным направлением развития по-прежнему останется освоение новых источников сырьевых ресурсов. Этому способствует и то, что большинство реализуемых сейчас и запланированных инвестпроектов по-прежнему отличаются выраженной сырьевой направленностью либо зависят от организации и повышения пропускной способности транспортных артерий для увеличения количества поступающего на экспорт сырья.

Ограниченный объем трудовых ресурсов станет серьезным препятствием для реализации проектов, связанных с открытием новых масштабных производств.

В такой ситуации большинство крупных инвестпроектов в регионе будут реализовываться посредствам усилий различных сырьевых транснациональных корпораций. Именно они оказывают ощутимое влияние на ход и направление развития экономики Крайнего Севера РФ. Их филиалы и подразделения являются самыми крупными налогоплательщиками, за счет которых в значительной степени формируются региональные и местные бюджеты. Они же выступают работодателями и спонсорами избирательных кампаний регионального и муниципального уровней.

Обычно иностранные резиденты не принимают непосредственного участия в реализации корпоративных проектов. Тем не менее их влияния оказывается достаточно для проведения в своих интересах технологической политики, предусматривающей привязку к собственным рынкам, и лоббирования выбора наиболее подходящих именно для них направлений развития местной инфраструктуры. Таким образом, на севере РФ продолжает укрепляться процесс формирования коридоров развития исключительно сырьевой направленности, причем центры управления данными процессами находятся вне российской юрисдикции. Это сказывается и на состоянии региональной инфраструктуры.

Упомянутые коридоры по своей объективной природе работают в направлении включения их в экономическое пространство отдельных территорий, которым предстоит стать исключительно источниками сырья. При этом в местности, не входящей в это пространство наблюдается отток населения, утрата технологий и разрушение уже созданной ранее инфраструктуры [17].

Таким образом, практически при любом варианте развития ситуации за Архангельской областью будет закреплена сырьевая специализация.

Исходя из этого, необходимо срочно проработать возможности организации глубокой переработки добываемого в регионе сырья, для чего потребуется модернизировать имеющиеся и создать ряд новых промышленных мощностей. В этом случае, при условии сохранения тенденции глобализации мировой экономики, регион может получить существенную выгоду за счет увеличения добавленной стоимости.

Если же направление в мировой экономике изменится, регион получит возможность для самостоятельного использования добываемых на его территории ресурсов в собственных интересах. Представляется, что приоритетным направлением развития экономики АО должно стать построение эффективной и одновременно социально ориентированной стратегии.

Список литературы

1. Управление Федеральной службы государственной статистики по Архангельской области и Ненецкому автономному округу [Электронный ресурс]. URL: http://arhangelskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/adg/ru/statistics/population/

2. *Комаров А.Г., Лапочкина Л.В., Рохчин В.Е., Никулина Н.В.* Промышленная политика в государственном регулировании индустриального развития северных регионов России: монография. Архангельск: ИД САФУ, 2014.

3. Динамика показателей внешнеторгового баланса Архангельской области в январе—сентябре 2014 года [Электронный ресурс]. URL: http://dvinaland.ru/-3kkrb07s (дата обращения: 15.04.2019).

4. Динамика показателей внешнеторгового баланса Архангельской области за 2012—2016 годы [Электронный ресурс]. URL: https://dvinaland.ru/gov/iogv/minec/foreign_economy/ (дата обращения: 15.04.2019).

5. Структура валового регионального продукта Архангельской области (включая Ненецкий автономный округ) по видам экономической деятельности 2016—2017 [Электронный ресурс]. URL: http://arhangelskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/arhangelskstat/ru/statistics/grp/

6. Отраслевая структура валовой добавленной стоимости [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW. exe/Stg/d02/10-04 (дата обращения: 15.04.2019).

7. *Лапочкина Л.В., Никулина Н.В.* Сценарные условия и пути развития промышленного сектора Архангельской области // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2015. № 4. С. 108—114.

8. Статистические данные по субъектам малого и среднего предпринимательства Архангельской области за 2016 год [Электронный ресурс]. URL: http://msp29.ru/content/news/regional/reggeneral/m,11,5149/

9. *Сергеева К.И., Закорецкая О.С.* Роль малого бизнеса в развитии экономики Архангельской области // Экономический анализ: теория и практика. 2016. № 12. С. 153—169.

10. Структура малых предприятий Архангельской области по видам экономической деятельности в 2015 году [Электронный ресурс]. URL: https://pandia.ru/text/81/277/41505.php

11. *Тоскунина В.Э.* Проблемы лесного комплекса Архангельской области и пути их решения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2008. № 3. С. 29—31.

12. *Путин В.В.* Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета. 2012. № 5708 (35).

13. Объем перевозок по Северному морскому пути увеличился в 2018 году в 2 раза до 19,7 млн тонн [Электронный ресурс]. URL: https://www.vestifinance.ru/articles/114988

14. Росстат разместил информацию об Оценке численности постоянного населения на 1 января 2019 года и в среднем за 2018 год [Электронный ресурс]. URL: http://gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/materials/news/da556e004927aa39b2c3f3c5c743fbe3 (дата обращения: 13.05.2019).

15. Рейтинг регионов РФ по качеству жизни [Электронный ресурс]. URL: http://www.riarating.ru/ (дата обращения: 07.09.2014).

16. Север — богатый край [Электронный ресурс]. URL: http://www.edu.severodvinsk.ru/after_school/obl_www/2013/work / rod /index5.htm (дата обращения: 08.09.2014).

17. *Ветрова Е.Н., Рохчин В.Е.* Разработка сценарных условий долгосрочного развития региона: анализ опыта и методологические предложения // Новая экономика России: наука и образование: тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 9—10 июня 2014 г. СПб.: СПбГЭУ, 2014. С. 76—82.

THE ARKHANGELSK REGION AS AN ESSENTIAL PART OF THE RUSSIAN NORTH AND THE WESTERN GATE OF THE NORTHERN SEA ROUT

The Arkhangelsk region is one of 11 regions of the Russian Federation within the North-West Federal District (NWFD), which unites two economic regions — the North and North-West. Today it represents the largest region of the whole European part of Russia. The article discusses the changing role of the Archangelsk lands in the historical context and their ability to develop in the modern, sometimes not always simple conditions of globalization of the world economy, where international cooperation comes to the fore, based mainly in this particular case on the export of natural resources, which are rich territory. At this time, the economic activity of the Arkhangelsk region is characterized by the predominant raw material component. Based on this, the most important strategic goal is the reorientation of the regional economy to the production of products of deeper processing and to a certain extent with high added value. This refers to the processing industry. The author pays great attention to the problems of small business in local conditions and focuses on such leading segments of the entire industrial complex as the forest industry and shipbuilding. Due to its geographical position, which is favorable from many points of view, the port city of Arkhangelsk itself is considered as a base for the development of the Arctic territories of the Russian Federation and the further effective use of the Northern Sea Route (NSR). Sincere concern to the creator of the article is caused by the environmental problems of the Arkhangelsk region and measures taken to protect the environment.

Keywords: Arctic, deep processing of raw materials, government support, value added, small business, environmental protection, the Far North, the Russian North, the Northern Sea Route

JEL: H54, R13, R10, O13, L92

Дата поступления — 25.04.2019 г.

СТЕПАНОВ Никита Сергеевич

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра институтов социально-экономического развития;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: nikitosstepanov@gmail.ru

STEPANOV Nikita S.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher, Center of Institutions of Social and Economic Development;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: nikitosstepanov@gmail.ru

Для цитирования:

Степанов Н. Архангельская область как неотъемлемая часть русского Севера и западные ворота Северного морского пути // Федерализм. 2019. № 2. С. 37—51.

Алексей МАЦУЕВ

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Система государственного стратегического планирования и управления средствами федерального бюджета, сложившаяся в 2010—2013 гг., начиная с 2017 г. претерпевает изменения, направленные на внедрение принципов проектного управления инвестиционными расходами средств федерального бюджета. Наиболее значимое из представленных изменений — это перевод инвестиционных расходов, направленных на развитие транспортной и энергетической отраслей, в понятные и ограниченные по срокам и бюджету федеральные проекты в рамках Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г., утвержденного в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[1]. Однако вследствие инертности государственной системы управления бюджетными средствами система проектного управления внедряется с избыточными трудозатратами, дублированием процессов и с определенными допущениями, что приводит к отсутствию понимания органами государственной власти ценности данного процесса и снижению его эффективности. Одной из задач внедрения проектного управления является вовлечение всех субъектов Федерации в планирование инвестиционных расходов федерального бюджета в части выделения финансирования на реализацию проектов, инициированных регионами, за счет создания открытой и «прозрачной» системы распределения расходов федерального бюджета. Вместе с тем наличие системы с многоуровневым и зачастую дублированным согласованием расходов, с размытыми пределами компетенций и полномочий, одновременно со строго регламентированным по времени бюджетным процессом не позволяет в полной мере вовлекать субъекты Российской Федерации в управление проектной деятельностью.

Ключевые слова: регион, стратегическое планирование, федеральные проекты, федеральный бюджет, федеральная политика регионального развития

JEL: R11, R49, R58

[1] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

Устойчивое пространственное развитие Российской Федерации непосредственным образом связано с развитием региональной транспортной инфраструктуры, оказывающим влияние на инвестиционную привлекательность территорий, эффективность производства и качество жизни населения. В настоящее время транспортный комплекс является *одним из основных факторов* повышения степени пространственной интеграции регионов, включения их в международное разделение труда и формирования внешнеэкономических связей за счет создания необходимых условий для функционирования основных отраслей производства[2]. Таким образом, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[3], создание эффективной транспортной системы — одно из наиболее приоритетных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на ближайшие годы.

Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.

Транспорт России представляет собой сложную многоэлементную систему с наличием интермодальных комплексов, обеспечивающих взаимодействие всех его видов, включающую более 124 тыс. км магистральных железнодорожных и подъездных путей (в однопутном эквиваленте), 754 тыс. км автомобильных дорог с твердым покрытием, 101,7 тыс. км внутренних водных путей и т.п. При этом сложившиеся инфраструктурные ограничения в результате объективных факторов, включая недостаточное финансирование из средств федерального бюджета реконструкции и строительства новой транспортной инфраструктуры, низкая эффективность расходования выделяемых бюджетных средств, капиталоемкий характер отрасли, длительная окупаемость активов, *приводят к увеличению транспортных издержек и*, как результат*, к замедлению экономического роста в целом*.

Для снятия указанных инфраструктурных ограничений Президентом и Правительством Российской Федерации было принято решение о реализации *ранее не используемого инструмента стратегического планирования* — федеральных проектов, в т.ч. по всем видам транспорта. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2018 г. № 2101-р утвержден Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года[4] (далее — КПМИ).

---

[2] Согласно официальным данным Росстата, в 2018 г. деятельность в сфере воздушного, водного, сухопутного и трубопроводного транспорта сформировала 4,9% валовой добавленной стоимости в Российской Федерации; перевезено 8,1 млрд т грузов и 11,9 млрд пассажиров.

[3] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

[4] Распоряжение Правительства РФ от 30.09.2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru

КПМИ включает транспортную и энергетическую части. В транспортной части КПМИ содержится 9 федеральных проектов[5]:

- «Европа — Западный Китай»;
- «Морские порты России»;
- «Северный морской путь»;
- «Железнодорожный транспорт и транзит»;
- «Транспортно-логистические центры»;
- «Коммуникации между центрами экономического роста»;
- «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»;
- «Высокоскоростное железнодорожное сообщение»;
- «Внутренние водные пути».

Проблемы реализации КПМИ наиболее ярко и четко можно показать на примере федерального проекта «Внутренние водные пути». Объем финансирования данного проекта из средств федерального бюджета составляет 276,3 млрд руб.

Внутренний водный транспорт является наиболее дешевым среди других видов транспорта, за исключением трубопроводного, за счет того, что не нужно создавать транспортные пути, а используются уже созданные природой — реки, озера и морские бассейны. Он также является основным и безальтернативным в обеспечении доставки жизненно важных товаров в отдаленные регионы Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, выполняя значительную долю Северного завоза.

По внутренним водным путям грузоотправителями перевозятся в основном массовые грузы — строительные материалы, уголь, руда, — доставка которых не требует высокой скорости, а также негабаритные грузы, перевозка которых автомобильным, железнодорожным и авиационным транспортом невозможна[6]. Объем перевозок грузов внутренним водным транспортом на коммерческой основе в России в 2017 г. составил 67,2 млн тонн [1].

Однако в последние годы объем перевозок внутренним водным транспортом в Российской Федерации *ежегодно снижается в среднем на 4%*[7]. Это вызвано пятью причинами.

Первая. Наличие лимитирующих участков («узких мест») на внутренних водных путях (участков, ограничивающих пропускную способность вследствие недостаточных глубин для прохода судов с расчетным дедвейтом), влияние которых значительно усиливается в условиях маловодности последних лет и отсутствия своевременной расчистки и углубления речных фарватеров.

---

[5] Общий объем финансирования за счет средств федерального бюджета — 3 028,8 млрд руб.; за счет средств субъектов Российской Федерации — 58,7 млрд руб., за счет внебюджетного финансирования — 3 260 млрд руб.

[6] Например, в целях восстановления работы Саяно-Шушенской гидроэлектростанции после катастрофы 2009 г. оборудование, в т.ч. гидротурбины и гидрогенераторы, доставлялось водным транспортом по Северному морскому пути и по речным трассам.

[7] Одновременно наблюдаются значительные сезонные колебания этих перевозок (в отличие от других видов транспорта), которые связаны с природными климатическими условиями (маловодные или полноводные годы, замерзание в зимний период), усиливающиеся в период совпадения с периодами экономических кризисов в Российской Федерации (2008—2009 гг. и 2014—2015 гг.).

Вторая. Устаревание речного флота: отсутствие в необходимом количестве современных судов при избытке физически и морально устаревших судов как технического назначения (землесосы, промерные и экологические суда), так и транспортного назначения.

Третья. Отсутствие современных погрузочно-разгрузочных комплексов и портовых терминалов при избытке устаревшей и малоэффективной перегрузочной техники и оборудования речных портов.

Четвертая. Недостаточное взаимодействие с другими видами транспорта в рамках интермодального перевозочного процесса.

Пятая. Развитие автомобильного и железнодорожного транспорта, вызванное в т.ч. изменением приоритетов направлений расходования средств федерального бюджета со стороны Правительства Российской Федерации.

Таким образом, проблемы развития внутреннего водного транспорта имеют *системный характер*, поэтому их решение невозможно без взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также органов местного самоуправления и бизнеса.

КПМИ в системе стратегического планирования

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 КПМИ должен был утверждаться в «связке» со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года[8]. Однако КПМИ формировался в ускоренном режиме и *был утвержден на 6 месяцев раньше*[9]. Таким образом, наблюдается нарушение логики стратегического планирования: документ уровня целеполагания (Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года) вынужден был «подстраиваться» под документ уровня планирования (КПМИ). Такая ситуация имеет очевидные негативные эффекты: *вместо новых инфраструктурных проектов продолжается устранение частных, хоть и «острых» проблем.* К тому же, такой подход допускает изменение приоритетов каждый политический цикл [2].

КПМИ по своему положению в системе стратегического планирования имеет двойственный статус: с одной стороны, являясь по своей сути национальным проектом, он имеет статус самостоятельного документа, утвержденного Правительством Российской Федерации. С другой стороны, федеральные проекты, составляющие КПМИ, подлежат включению и в государственные программы Российской Федерации. В этой связи алгоритм формирования и реализации КМПИ и федеральных проектов имеет ряд отличительных особенностей: перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти на этапе целеполагания, а также

---

[8] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 18.02.2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.ж.

[9] Распоряжение Правительства РФ от 30.09.2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru

планирования и программирования, утвержденный Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[10], *не включает документа*, статус которого соответствовал бы КПМИ. В результате нормативная база формирования и реализации федеральных проектов КПМИ *не может считаться достаточно полной*, хотя она включает в себя такие нормативно-правовые акты, как:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 г. № 1288 (ред. от 03.01.2019) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 г. № 1242 (ред. от 25.12.2018) «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»;
- Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 04.06.2018 (№ 4072п-П6) [3];
- Методические указания по мониторингу и внесению изменений в КПМИ (транспортная часть) и федеральные проекты, входящие в него, утвержденные Правительственной комиссией по транспорту (протокол от 23.04.2019 г. № 2) [4].

Процедура формирования федерального проекта «Внутренние водные пути»

В соответствии с указанными нормативными документами, механизм принятия решения о включении инвестиционных проектов в федеральные проекты КПМИ состоит из нескольких этапов.

Во-первых, направление Минтрансом России запроса о внесении изменений в КПМИ в адрес Проектного комитета Правительственной комиссии по транспорту.

Во-вторых, принятие решения Правительственной комиссии по транспорту о внесении изменений в КПМИ.

В-третьих, формирование Минтрансом России запроса на изменение паспорта федерального проекта и направление его в Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации (далее — Аналитический центр) с учетом предельных лимитов финансирования из средств федерального бюджета, ранее определенных Минфином России.

В-четвертых, проведение процедуры оценки предлагаемых изменений, включая проведение ранжирования мероприятий федерального проекта Аналитическим центром, и выдача заключения о влиянии предлагаемых изменений на достижение целей КПМИ.

В-пятых, подготовку руководителем проекта (Росморречфлотом) паспорта федерального проекта и его согласование в Минэкономразвития России и Минфине России.

---

[10] Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

В-шестых, утверждение паспорта федерального проекта на заседании проектной группы Правительственной комиссии по транспорту.

При этом решение о выделении финансирования из средств федерального бюджета происходит *в полном соответствии с законодательством* в сфере бюджетного процесса, включая формирование руководителем федерального проекта — Росморречфлотом — федеральной адресной инвестиционной программы и ее согласование в Минэкономразвития России, с учетом лимитов, вновь формируемых Минфином России; формирование проекта государственной программы Российской Федерации, включающего мероприятия федеральных проектов КПМИ (вместе с обосновывающими материалами), и его согласование в Минэкономразвития России, Минфине России, Минвостокразвития России, Минюсте России, а также утверждение государственной программы Российской Федерации Правительством Российской Федерации. Минэкономразвития России, Минфин России, Правительство Российской Федерации в соответствии с вышеуказанной нормативной базой отдельными процедурами согласовывает проект распоряжения о внесении изменений в КПМИ, паспорт федерального проекта, проект государственной программы, при этом смысловое наполнение указанных документов является одним и тем же. Кроме того, Минэкономразвития России и Минфин России дополнительно согласовывают проект федеральной адресной инвестиционной программы.

Таким образом, *происходит дублирование процедур* согласования мероприятий, включенных в КПМИ, и, как следствие, постоянная корректировка параметров реализации проектов, включая сроки начала реализации, объемы и структуру их финансирования. Это дублирование существенно увеличивает срок принятия решений, повышает инертность деятельности органов государственной власти.

Учитывая, что Правительством Российской Федерации Аналитический центр определен в качестве центра компетенций и «инвестиционного фильтра», механизм принятия решения о включении инвестиционного проекта в федеральный проект *дополняется процедурой формирования предварительного заключения* Аналитическим центром о влиянии предлагаемых региональными властями проектов на достижение целей федерального проекта и КПМИ. В этой связи федеральные органы исполнительной власти рассматривают предложения региональных властей исключительно после получения положительного заключения Аналитического центра. Согласование региональной инициативы на данном этапе носит технический характер, во время которого требуется установить целесообразность реализации проекта с точки зрения его эффективности и реализуемости и может занимать длительное время.

Поскольку формирование федеральных проектов должно быть синхронизировано по срокам с бюджетным процессом, то временной промежуток представления проектов является существенным ограничивающим фактором учета предложений субъектов Российской Федерации при формировании федеральных проектов. Так, учет инициативных инвестиционных проектов регионов после формирования проекта фе-

деральной адресной инвестиционной программы в рамках федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период *не представляется возможным*. В связи с этим, учитывая длительность и определенную инертность процедуры принятия решений о выделении бюджетного финансирования, включение инвестиционных проектов в федеральные проекты КПМИ по инициативе регионов является трудно осуществимой задачей. Ее решение требует *принятия специальных решений* Правительством Российской Федерации.

Кроме того, низкий уровень проработки инвестиционных проектов субъектами Федерации, включая отсутствие необходимых обоснований в соответствии с нормативными требованиями в области бюджетных инвестиций, отсутствие расчетов экономической эффективности, а также практики реализации совместных инвестиционных проектов с федеральным уровнем власти, приводит к *правомочному исключению этих инициатив* на уровне Аналитического центра или руководителя федерального проекта.

В этой связи целесообразно внесение изменений в нормативную базу реализации федеральных проектов в части ее дополнения требованием представления субъектами Федерации для рассмотрения Аналитический центром: во-первых, только проектов, получивших положительное заключение государственной экспертизы проектно-сметной документации по инвестиционному проекту; во-вторых, проектов, по которым подготовлены необходимые обосновывающие материалы для проведения проверки инвестиционного проекта на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых в качестве капитальных вложений в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2008 г. № 590 (в ред. от 30.12.2018) «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения». Это значительно повысит эффективность процесса рассмотрения инициатив регионов, ускорит принятие взвешенных решений за счет получения обоснованных предложений, а также будет способствовать получению финансирование из средств федерального бюджета в возможно короткие сроки. Учитывая, что по ряду инвестиционных проектов федерального проекта «Внутренние водные пути» стоимость только проектно-изыскательных работ может составлять от 400 млн руб. до 1 млрд руб.[11], наличие такого обязательства субъекта Федерации по финансированию проектирования и получению положительного заключения государственной экспертизы проектно-сметной документации ФАУ «Главгосэкспертизы России» ввиду значительной стоимости проектирования является гарантией его заинтересованности в реализации проекта, поскольку потребует тщательного анализа в условиях ограниченных средств региональных бюджетов.

---

[11] Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие транспортной системы”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.2018 г. № 1 (ч. II). Ст. 340.

В заключение можно отметить, что проблемы и вызовы транспортной системы России требуют комплексного решения совместно Правительством и субъектами Российской Федерации.

Использование федеральных проектов в качестве инструмента стратегического планирования стало принципиальным нововведением для Российской Федерации, являясь логичным продолжением политики перехода на проектный метод управления расходованием средств федерального бюджета с одновременным вовлечением регионов России в процесс принятия решений о распределении инвестиционных расходов федерального бюджета. При этом в целях снижения рисков нереализации инфраструктурных проектов в связи с ограниченными возможностями федерального бюджета целесообразно рассмотреть более полное использование инструментов государственно-частного партнерства, в т.ч. *механизма концессии*, привлекая при этом частное финансирование и средства субъектов Федерации. Полагаем, что использование концессии позволит на прединвестиционной фазе в значительной степени гарантировать заинтересованность бизнеса и населения в реализации инфраструктурного проекта.

Следовательно, пересмотр традиционных механизмов финансирования поддержки и создания транспортной инфраструктуры является необходимым условием эффективного пространственного развития Российской Федерации. Вместе с тем, *требуется значительная доработка* механизма формирования и реализации федеральных проектов в части устранения дублирования процедур их согласования, повышения прозрачности процессов принятия решений о реализации инвестиционных проектов, вовлечения регионов в процесс распределения инвестиционных ресурсов федерального бюджета.

Список литературы

1. Основные показатели перевозочной деятельности транспорта [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/trans-sv/osnpoktr2017-2019.xls

2. Комплексный план: деньги, ограничения, перспективы [Электронный ресурс]. URL: https://infraone.ru/analitika/kompleksnyj_plan_dengi_ogranicheniya_perspektivy_infraone_research.pdf

3. Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 04.06.2018 (№ 4072п-П6) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300277/

4. Методические указания по мониторингу и внесению изменений в КПМИ (транспортная часть) и федеральные проекты, входящие в него, утвержденные Правительственной комиссией по транспорту (протокол от 23.04.2019 г. № 2) // [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/news/35544

DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF INTERRELATIONS BETWEEN FEDERAL AND REGIONAL PUBLIC ADMINISTRATIONS IN THE PROCESS OF FORMING FEDERAL PROJECTS

The system of state strategic planning and management of the federal budget funds that emerged in 2010—2013, starting from 2017, is undergoing changes aimed at introducing the principles of project management of investment expenditures of the federal budget funds. The most significant of the changes presented is the transfer of investment expenditures aimed at the development of the transport and energy industries into understandable and limited in time and budget federal projects within the framework of the Comprehensive Plan for the modernization and expansion of the main infrastructure for the period up to 2024, approved in accordance with the Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 No. 204 "On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024". However, due to the inertia of the state budget management system, the project management system is implemented with excessive labor costs, duplication of processes and with certain assumptions, which leads to a lack of understanding by government authorities of the value of this process and a decrease in its effectiveness. One of the objectives of the implementation of project management is the involvement of all subjects of the Federation in the planning of investment expenditures of the federal budget in terms of allocating funding for projects initiated by the regions, through the creation of an open and transparent system of allocating federal expenditures. At the same time, the presence of a system with multi-level and often duplicated coordination of expenses, with blurred limits of competence and powers, simultaneously with the budget process that is strictly regulated in time, does not allow to fully involve the subjects of the Russian Federation in the management of project activities.

Keywords: federal projects, strategic planning, federal budget, regions, federal policy of regional development

JEL: R11, R49, R58

Дата поступления — 13.05.2019 г.

МАЦУЕВ Алексей Николаевич

главный специалист Департамента федеральных программ и инвестиций Акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация» / Буденного проспект, д. 16, г. Москва, 105118.
e-mail: matsuevan@yandex.ru

MATSUEV Aleksey N.

Specialist of the Department of Federal Programs and Investments of the JSC «United Engine Corporation» / 16, Budyonny Av., Moscow, 105118.
e-mail: matsuevan@yandex.ru

Для цитирования:

Мацуев А. Развитие системы взаимоотношений федеральных и региональных органов власти при формировании федеральных проектов // Федерализм. 2019. № 2. С. 52—60.

Петр ОРЕХОВСКИЙ

ПАРАДОКСЫ РЕГРЕССИВНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ И ЭКСПОРТ РОССИЙСКИХ ИНСТИТУТОВ*

Тема модернизации продолжает оставаться актуальной в России. Ее рассматривают как насущную задачу и Правительство, и парламент, и оппозиция, и научная общественность. Процесс экономического роста, начавшийся в 2000-е гг., рассматривается как восстановление после катастрофы СССР, а проект модернизации связывают с построением российского аналога западного «общества благоденствия», во многом напоминающего старые мечты о «социализме с человеческим лицом». Однако существуют различные варианты модернизации. Концепция регрессивной модернизации, предложенная С. Холлом в 1980-е гг. для характеристики политики правительства М. Тэтчер, позволяет намного лучше понять историю 1990-х и текущую экономическую политику как в России целом, так и в ее регионах. Специфический парадокс регрессивной модернизации заключается в проведении российским правоцентристским Правительством элементов неолиберальной политики в сочетании с государственным патернализмом и даже популизмом. Элементы социальной архаики, такие как клерикализм и национальные автономии, пользующиеся отдельными правовыми режимами в рамках Федерации, заставляют вспомнить о гибком имперском политическом устройстве. Экспорт традиционализма и патернализма, которые при этом выглядят как современный институциональный дизайн, являются основой российской «мягкой силы». Это создает возможности для наращивания выгодного торгово-экономического сотрудничества России со странами как левой ориентации, так и сохраняющими автократические, правоконсервативные политические режимы.

Ключевые слова: деиндустриализация, регион, регрессивная модернизация, традиционализм, экспорт институтов

JEL: B52, F02, F52, P39

Новейшая политическая и экономическая история России изобилует парадоксами. Распад СССР *продемонстрировал хрупкость федеративного устройства*, при котором в рамках единого государства сохраняются национальные образования, имеющие высокую степень политической и экономической автономии. После этого события ни одна республика,

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету при Правительстве Российской Федерации по теме «Участие России в экспорте и импорте институтов».

бывшая в составе СССР, кроме Российской Федерации, не предоставила подобных прав автономии какому-либо из регионов со значительным национальным меньшинством. В 1990-е гг. казалось, что Российская Федерация вскоре повторит судьбу СССР, однако этого не произошло. Напротив, сецессии в той или иной форме затронули Грузию и Молдову (если не считать Азербайджан, где карабахский конфликт начался еще в советское время), а страны Прибалтики подверглись сильнейшей депопуляции.

К концу 1990-х гг. также представлялся неизбежным «левый поворот» (термин, введенный М. Ходорковским), определенный «реванш» левого, социал-демократического, движения. Вместо этого сложившаяся парламентская коалиция *получила ярко выраженную правую ориентацию.* И в настоящее время имеющая парламентское большинство в Государственной Думе партия «Единая Россия» является правоцентристской.

Приоритетами экономической политики, которую сегодня осуществляет российское государство, являются: контроль над инфляцией, сбалансированный (а зачастую и профицитный) бюджет, сохранение «плоской» шкалы налогообложения для физических лиц, свободный валютный курс и стимулирование экспорта. Для большинства российских политиков характерны заявления о поддержке предпринимательства, защите прав собственности, требования равенства всех граждан и «хозяйствующих субъектов» перед законом. Все это вполне согласуется с широко распространенными представлениями о том, как должно себя вести «капиталистическое правительство, возглавляемое неолибералами».

На этом фоне удивительным феноменом является то, что на внешней арене союзниками России оказываются правительства, осуществляющие в основном социал-демократическую или популистскую политику, предусматривающую активную роль государства в экономике, усиление роли профсоюзов, реализацию программ помощи бедным и т.д. Напротив, со странами, правительства которых придерживаются вроде бы сходного с российским курса в экономической политике, зачастую складываются крайне напряженные торгово-экономические отношения, возникают многочисленные конфликты. Примеры этих странных конфликтов и, напротив, союзов можно обнаружить повсюду — и в странах бывшего СССР, и в Восточной Европе, и в Латинской Америке.

Почему Россия, отказавшаяся от социализма в начале 90-х гг. прошлого века, находит политических и экономических партнеров среди относительно небогатых стран, правительства которых проводят активистскую государственную экономическую политику? В отношении того, какие институты пытался в свое время экспортировать СССР, среди экономистов и социологов существует определенный консенсус. Однако, *что предлагает* своим партнерам нынешняя *капиталистическая Россия*? И почему, напротив, многочисленные отечественные попытки импортировать либеральные институты богатых стран зачастую заканчиваются неудачей в России?

Ответ на этот вопрос, на наш взгляд, связан со *спецификой переживаемой отечественным обществом социальной трансформации.*

Часть этой специфики связана с российским «эффектом колеи», однако другая часть определяется структурными особенностями перехода к постиндустриальному обществу, который начался в богатых странах еще в 1970-е гг. Эти особенности в то время привели к поражению левых партий в Европе и победе Р. Рейгана в США. Многое из того, что происходило тогда и что происходит в России сегодня, имеет смысл интерпретировать с помощью концепции регрессивной модернизации, предложенной С. Холлом [1].

Ржавые «индустриальные пояса» и западный «институциональный склероз». Подъем неолиберализма

Деиндустриализация богатых стран Запада началась в 70-е гг. XX в. после внешнеэкономического шока, вызванного израильско-арабским конфликтом и ростом цен на нефть. Как указывает С. Коткин: «В Англии 1970-х годов Шеффилд и окружающая его промышленная зона потеряли более чем 150 тысяч рабочих мест только в сталелитейной индустрии; еще большие потери были в машиностроении; в результате крупнейшим работодателем Шеффилда стал городской совет. Тогда же “мастерская Германии” — Рурская область со множеством ее сталелитейных заводов — лишилась 100 тысяч рабочих мест. В Пенсильвании, штате, пользовавшемся славой “Американского Рура”, “черная пятница” (30 сентября 1977 года) нанесла смертельный удар по промышленности города Вифлеем, на заводах которого в свое время была сделана сталь, пошедшая на мост Джорджа Вашингтона между Манхэттеном и Нью-Джерси, мост “Золотые ворота” в Сан-Франциско, Национальную галерею искусства в Вашингтоне и на множество шахт для межконтинентальных баллистических ракет. В результате кризиса был разорен главный промышленный регион США — 8 штатов района Великих озер (Пенсильвания, Огайо, Мичиган, Иллинойс, Индиана, Висконсин, Миннесота, Нью-Йорк).

В 1970-е годы в США закрылось более тысячи заводов... И хотя в середине 1980-х годов индустрия Среднего Запада вновь начала расти, занятость уже никогда не достигала здесь прежнего уровня. В итоге даже главный стальной монстр — *US Steel* — сумела выкарабкаться из кризиса, чего не скажешь о местных жителях, работавших на предприятиях этой компании... (завод в Хомстеде (недалеко от Питсбурга, штат Пенсильвания) насчитывал 20 000 работников в 1945 году, 9000 в 1970-х, 3500 — в начале 1980-х и 23 — в день его закрытия в июле 1986 года. Непосредственно после окончания Второй мировой войны около 40% всех работавших в США зарабатывали на жизнь благодаря (прямо или косвенно) сталелитейной и металлообрабатывающей промышленности)» [2, с. 21—22].

Деиндустриализация сопровождалась структурными изменениями, предсказанными еще Д. Беллом в его характеристике постиндустриального общества [3]: росла занятость в сфере услуг, добавленная стоимость увеличивалась наибольшими темпами в здравоохранении, финансах, секторе информационных технологий. В странах бывшего

СССР все эти тенденции начали по-настоящему развиваться только в 1990-е гг. При этом пара потерянных десятилетий (1970-е — 1980-е гг.) привела к обвальному, катастрофическому характеру российской деиндустриализации. «Ржавые пояса» возникли в регионах Центра, окружающих Москву, в Поволжье и на Урале, протянувшись через Южную Сибирь и Забайкалье до Дальнего Востока.

Стагфляцию 1970-х гг., деиндустриализацию и переход к гибким автоматизированным производствам, развитие информационных технологий и т.д. можно характеризовать в духе «длинных волн» Н. Кондратьева, и часть советских и зарубежных исследователей интерпретировала происходящее именно так [4; 5]. Однако проблема была не только (и не столько) в этом. Господство массового производства и огромных финансово-промышленных корпораций привело к *формированию устойчивых распределительных коалиций.* Такую ситуацию М. Олсон характеризовал как «институциональный склероз». Напомним несколько следствий, вытекающих из концепции коллективного действия, которые приводит сам Олсон:

- в стабильных обществах с неизменными границами с течением времени растет число сговоров и организаций для коллективных действий;
- распределительные коалиции снижают возможности общества по внедрению новых технологий и перераспределению ресурсов в ответ на изменяющиеся условия и тем самым снижают темпы экономического роста;
- распределительные коалиции, став достаточно большими, чтобы стать успешными, приобретают закрытый характер и стремятся ограничить различия в доходах и системах ценностей своих членов;
- рост числа распределительных коалиций приводит к усложнению регулирования, увеличению роли государства и сложности договоренностей, а также изменяет направление социальной эволюции [6, с. 104—105].

К 1970-м гг. в большинстве развитых стран доминировали кейнсианские представления о необходимости государственного регулирования социально-экономического развития. Сильные профсоюзы дополняли широкое представительство партий левой ориентации в законодательных органах. Действовала мощная система социального обеспечения, пособий, льгот. Попытки изменить неповоротливую бюрократическую систему государственного управления, связанную с интересами крупной промышленности, предпринимались не раз и блокировались парламентами.

Стагфляция и финансовые проблемы 1970-х гг. привели к поражению кейнсианцев, а левые партии стали проигрывать выборы. Монетаризм и неолиберализм предоставили новую политико-экономическую платформу для правых и консервативных партий, и уже в 1980-е гг. во многих западных странах начался «демонтаж» государства общественного благосостояния. Вместе с этим разрушались и старые распределительные коалиции, что, в конечном итоге, запустило процесс экономическо-

го роста. *Неолиберализм стал новым мейнстримом*, а его представители получили политическую власть.

Смена теоретико-экономической платформы привела к смене приоритетов в экономической политике. Если раньше главным была борьба с безработицей, то в 1980-е гг. — борьба с инфляцией. Дифференциация доходов перестала быть проблемой, которая бы находилась в центре общественного внимания. На передний план вышел экономический рост, достигаемый с помощью снижения налогов, приватизации, упрощения административных процедур. Бреттон-Вудская система была заменена на систему плавающих валютных курсов, что изменило и отношение к государственному долгу: дефицит бюджета перестал рассматриваться только как «зло», более важной проблемой стала возможность (или невозможность) его обслуживания, выплата процентов по долгу.

Рабочий класс, как и левые партии, перестал выступать в качестве одного из политических гегемонов как во время выборов, так и после них. Бывшие большие социальные группы (классы) распались. Общество изменилось: в нем исчезло прежнее «большинство», начал размываться даже пресловутый «средний класс». Теперь по любому вопросу стало необходимо собирать коалицию меньшинств.

И это явление также хорошо известно в России: начиная со второй половины 1990-х получение любого необходимого легитимного решения предполагало создание такой коалиции меньшинств. Гегемония «союза рабочего класса и крестьянства» ушла в прошлое. Неолиберализм, как сравнительно простая идеология, не требовал (если еще раз обратиться к Олсону) «усложнения регулирования, увеличения роли государства и сложности договоренностей». Напротив, он увеличивал степень свободы для действий как отдельных хозяйственных акторов, так и для политических меньшинств. Несмотря на сложность применяемого авторами для доказательств своих тезисов формализованного экономико-математического аппарата, предложенные и осуществленные на практике неолиберальные институциональные реформы предъявляют *значительно более низкие требования к человеческому капиталу* менеджеров как в государственном, так и в частном секторе. Это несравнимо со сложностью кейнсианской политики «точной настройки», требующей изощренного фискального регулирования и точечной поддержки так называемых «ключевых» отраслей.

Гегемония, регрессивная модернизация и социальная архаика

Десятилетия политики строительства государства всеобщего благосостояния не проходят даром: переход к неолиберальному курсу встретил сильное сопротивление. Как указывает социолог и политолог П. Андерсон: «Хотя Тэтчер действительно никогда не располагала количественным большинством избирателей, и ее политика постоянно критиковалась значительной частью населения, она привлекала на свою сторону солидный спектр социальных агентов, от банкиров и интеллектуалов

до мелких работодателей и высококвалифицированных рабочих, которые образовали исторический блок в смысле Грамши. Интуитивно тэтчеризм понимал, что социальные интересы часто противоречивы, что идеологии не обязаны быть последовательными, что идентичности редко бывают стабильными, а потому работал и с тем, и с другим, и с третьим, чтобы сформировать новых субъектов — представителей народа, воплощающих его гегемонию. У этой гегемонии, как постулировал Грамши, обязательно должно быть определенное экономическое ядро: финансовое дерегулирование и приватизация социальных служб в пользу Сити, понижение налогов для среднего класса, рост заработной платы для высококвалифицированных рабочих, продажа муниципальных квартир массам в целом. Но все это вместе покрывалось грамшианской "пассивной революцией" в варианте Тэтчер: на уровне идеологии была обещана модернизация, давно уже назревшая в стране, которая так и не прошла второй раунд капиталистической трансформации, оживившей ситуацию в послевоенных Германии и Японии. Ключом к ее успеху был парадокс "регрессивной модернизации"» [7, с. 353—354].

Регрессивная модернизация — процесс, в ходе которого внедрение новых технологий, структурная перестройка экономики сопровождается «схлопыванием», упрощением социальных структур, ликвидацией части регулятивных институтов государства всеобщего благосостояния. Во время индустриализации появление подоходного налога и налогов на наследство, а впоследствии — прогрессивного налогообложения, ограничение продолжительности рабочего дня, запреты на эксплуатацию детского труда, введение порога минимальной заработной платы, создание антимонопольных служб, контролирующих тарифы и степень концентрации на рынках, как и многое другое, воспринималось как прогресс. Создание новых институтов сопровождало появление новых технологий и образцов техники. Напротив, ликвидация этих институтов может быть охарактеризована как *социальный регресс на фоне технического прогресса*.

С. Холл, выдвинувший концепцию регрессивной модернизации, пытался противопоставить тэтчеризму и, более широко, неолиберализму создание широкой левой коалиции, сотрудничая с английскими лейбористами. Впоследствии он разочаровался в них, поскольку лейбористы только расширили общие параметры тэтчеризма, а не подвергли этот политический курс радикальному пересмотру. Однако насколько реален был проект альтернативной, прогрессивной модернизации в Великобритании последней четверти XX в.? Насколько реально было создание политической коалиции, которая могла бы осуществить этот проект? Эти вопросы остаются открытыми.

Социальный сдвиг, обусловленный неолиберальной социально-экономической политикой, привел к неожиданным последствиям. Риторика защиты «прав человека», индивидуальных прав и свобод, с одной стороны, вызвала подъем феминизма, юридического оформления возможности существования однополых семей и т.д. С другой стороны, право на свободу передвижения, которое также является одним из ключевых прав человека, привело к формированию множества национальных

диаспор в странах Запада. Ответом стал мультикультурализм, и понадобился достаточно большой период, чтобы заметить очевидное — *многие иммигрантские сообщества не собираются ассимилироваться и принимать западные ценности.* Но даже попытка публично говорить об этом вызвала в свое время в ФРГ большой скандал [8].

Непредвиденным результатом неолиберализма и регрессивной модернизации стал подъем социальной архаики — национализма (вплоть до его крайних проявлений), милитаризма и резкого увеличения степени вовлеченности вооруженных сил в международные конфликты (начало было положено еще во время правления М. Тэтчер (британско-аргентинский конфликт) и Р. Рейгана («маленькая победоносная война» в Гренаде), терроризма. К середине XXI в. многие богатые страны представляют собой «расколотые общества». Однако характеристика последних выходит далеко за рамки темы данной работы.

Широкая российская правая коалиция. Возможности и ограничения экспорта российских институтов

В России, пережившей обвальную деиндустриализацию в 1990-е гг., *риторика неолиберализма была дискредитирована.* Но и исторический опыт функционирования СССР 1980-х, который связывался с тотальным товарным дефицитом, скрытой инфляцией и, как ни странно, социальной несправедливостью, риторически увязываемой с «палачами» и «тоталитаризмом», также не был забыт. В результате в конце 1990-х — начале 2000-х гг. сформировалась широкая правая коалиция, которая по своему составу и действиям удивительно напоминает тэтчеризм. Как указывает уже цитировавшийся нами П. Андерсон: «Сплетая друг с другом противоречивые линии монетаристского неолиберализма и органицистского торизма, тэтчеризм пытался сконструировать новый здравый смысл, как его понимал Грамши. Отождествляя свободу с рынком, а порядок — с моральной традицией, он связывал возможности одного с ценностями другого в единый пакет, предназначенный для народного потребления. Это был гегемонический проект...» [7, с. 352—353].

Этот российский гегемонический проект оказался на редкость успешным. Монетизация социальных льгот дополнилась введением программы материнского капитала, реформа естественных монополий шла параллельно с приватизацией активов крупных компаний. Рост финансового сектора и укрепление банков дополнили гарантией государства по вкладам. Сохранили «плоскую» шкалу подоходного налога, а для предпринимателей появилась «упрощенка» — единый налог на вмененный доход.

Как и в богатых странах, регрессивная модернизация привела к подъему архаики, однако в России это вызывало противоположные последствия. Как ни странно, сохранение *национальных юрисдикций в составе федеративного государства* позволило избежать острых конфликтов и интегрировать Кавказ. В 1990-е гг. в рамках либерального проекта эта задача казалось нерешаемой, а даже риторические попытки

«подровнять» субъекты Российской Федерации и ввести вместо республик, краев и областей губернии вызывали крайне резкую реакцию у национальных элит. Во многом интеграции способствовала поддержка государством традиционных религий, которые в западных богатых странах оказались в своего рода культурной изоляции. Напротив, в России после распада коммунистической идеологии религиозное возрождение стало одним из немногих феноменов, смягчавшим гражданское противостояние. Укрепление вооруженных сил, полиции и других силовых структур также способствовало формированию новых социальных институтов, соответствующих «имперскому духу» в русле регрессивной модернизации.

Естественно, что подъем социальной архаики был воспринят российскими и западными либералами резко отрицательно. Критика этих феноменов с позиций традиционной, прогрессивной модернизации постепенно формирует *дискурс альтернативной российской истории*, в рамках которой в 1990-е гг. проводились гуманистические либерально-демократические реформы, укреплялось гражданское общество, а в 1999 г. на политическую арену вышел новый Президент с диктаторскими замашками и все испортил. С. Коткин замечает по этому поводу: «Многочисленные аналитики возлагали вину на догматические, как им казалось, монетаристские реформы, осмеянные как “тэтчеризм” или “рыночный большевизм”. Но эти критики не могли *показать, как именно* Россия претерпела безжалостные неолиберальные реформы. Дело в том, что таких реформ никогда не было и не могло быть. То же самое можно сказать и о благих “альтернативах” этим реформам. Противники российского риторического неолиберализма не были в состоянии определить, *кто же именно* должен был воплотить в жизнь рекомендуемые ими “постепенные” реформы. Уж не миллионы ли чиновников, предавших советское государство и занятых самообогащением?» [2, с. 122].

Вероятно, можно придумать какой-то вариант, при котором трансформация промышленности СССР и изменение ее политико-экономической системы сопровождалось бы гораздо меньшими издержками. Однако такой вариант, безусловно, предполагает *совершенно иную степень коллективной когнитивности российской элиты*, другую структуру когнитивности в целом. Концепция регрессивной модернизации, которую в свое время обнаружил тэтчеризм, является наиболее простой и доступной для индустриальных стран со средним уровнем дохода.

В свете вышесказанного становится понятной картина межгосударственных конфликтов и альянсов постсоветской, капиталистической России. Подъем имперской архаики и традиционных религий в нашей стране обеспечивает ей ту «мягкую силу», о которой было принято говорить применительно к богатым западным странам в эпоху Модерна. Например, если говорить о Европейском Союзе, то Россия относительно легко найдет общий язык с «Европой наций», которая представляет собой своеобразную империю, во многом институционально близкую к российской, но будет находиться в конфликте с «Европой регионов». Последняя предполагает унификацию, достаточ-

но жесткое централизованное регулирование, единую внешнеторговую, финансовую и миграционную политику. Напротив, ситуация, когда каждое государство осуществляет регулирование, исходя из собственных интересов, не находясь под патронажем США или Брюсселя, позволяет найти ему с Россией общий язык.

Также становится понятно, почему у России часто возникают выгодные альянсы с экономиками со средним уровнем дохода, правительства которых придерживаются «левой» ориентации. Последняя предполагает осуществление индустриализации и «первичной» модернизации, которая, как правило, осуществляется авторитарными и популисткими политическими режимами. В отличие от западных стран, которые с мессианской убежденностью пытаются экспортировать институты либеральной демократии, российские компании, как и российские политики, *готовы принимать и понимать «местную специфику»*. Как только какое-либо из государств по той или иной причине выпадает из иерархической организации «однополярного мира» (а в случае стран с правительствами левой ориентации это случается достаточно часто), сразу же возникает возможность взаимовыгодных торгово-финансовых альянсов с капиталистической Россией.

Как было показано выше, концепция регрессивной модернизации не является специфическим российским открытием. Однако, дополненные компонентами традиционализма и патернализма, институты регрессивной модернизации в настоящее время являются *основными «статьями» российского институционального экспорта*. Взаимодействие конфессий под патронажем государства, «имперское» федеративное устройство, допускающее наличие культурно-национальных автономий, государственный патернализм, тесно переплетающийся с крупным бизнесом в рамках частно-государственного партнерства — вся эта российская институциональная среда хорошо приживается и на восточно-азиатской, и на ближневосточной, и на латиноамериканской почве. Старые советские элементы дирижизма, которые также воплощаются в практике «ручного управления» и персональной ответственности государственных чиновников за развитие частного бизнеса — элементы российского институционального дизайна, который, как это ни странно, находит применение даже в некоторых богатых западных странах (при этом, однако, респектабельно ссылаться на Ф. Листа, камералистику и неомеркантилизм).

* * *

На пути российского институционального экспорта есть свои ограничения. Широко известными слабостями российской институциональной модели являются, во-первых, недостаточная полнота и юридическая проработанность формальных контрактов, опора на традиции и доверие.

Во-вторых, сравнительная «рыхлость» судебной системы и хозяйственного законодательства, позволяющая трансформировать административные и экономические конфликты в уголовные.

В-третьих, сравнительно высокая цена доступа к судебной системе и юридической защите прав собственников, что способствует сохранению большого удельного веса неформальной (теневой) экономики.

Следствием этих ограничений являются и регулярные поражения российских компаний в ходе судебных разбирательств с западными компаниями в международных судах. В этом отношении важнейшей задачей российского государства является изменение всей системы воспроизводства и распространения юридических знаний, усвоение и перенос лучших западных практик в Россию. И это уже — проблема импорта институтов, которая выходит за рамки данной работы.

Список литературы

1. *Hall S.* The Hard Road to Renewal: Thatcherism and the Crisis of the Left. London: Verso Books, 1988. 283 p.

2. *Коткин С.* Предотвращенный Армагеддон. Распад Советского Союза. 1970 — 2000. М.: Новое литературное обозрение, 2018. 240 с.

3. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 2004. 944 с.

4. *Меньшиков С., Клименко Л.* Длинные волны в экономике. Когда общество меняет кожу. М.: Международные отношения, 1989. 272 с.

5. *Менш Г.* Технологический пат: инновации преодолевают депрессию. М.: Экономика, 2001. 211 с.

6. *Олсон М.* Возвышение и упадок народов: Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. М.: Новое издательство, 2013. 324 с.

7. *Андерсон П.* Перипетии гегемонии. М.: Институт Гайдара, 2018. 296 с.

8. *Саррацин Т.* Германия: самоликвидация. М.: АСТ, 2013.

PARADOXES OF REGRESSIVE MODERNIZATION AND EXPORT OF RUSSIAN INSTITUTIONS

In Russia, the topic of modernization continues to be relevant. The government, the parliament, the opposition, and the scientific community regard it as an urgent task. The process of economic growth, which began in the 00s, is viewed as recovery after the USSR catastrophe, and the modernization project is associated with the construction of the Russian analogue of the Western "welfare society", in many ways resembling old dreams of "socialism with a human face". But there are various options for modernization. In the 1980-s S. Hall proposed the concept of regressive modernization for characterize the policy of the government of M. Thatcher. This concept allows a much better understanding of the history of the 1990s and the current economic policy in Russia. The specific paradox of regressive modernization is that the Russian center-right government conducts elements of neoliberal politics in combination with state paternalism and even populism. Elements of social archaics, such as clericalism and national autonomy, which enjoy separate legal regimes within the Federation, remind us of a flexible imperial political system. The export of traditionalism and paternalism, which at the same time look like a modern institutional design, is the basis of Russian "soft power". This creates opportunities for increasing profitable trade

and economic cooperation with countries of both left orientation and preserving autocratic, right-wing conservative political regimes.
Keywords: deindustrialization, region, regressive modernization, traditionalism, export of institutions

JEL: B52, F02, F52, P39

Дата поступления — 13.05.2019 г.

ОРЕХОВСКИЙ Петр Александрович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник — заведующий сектором Философии и методологии экономической науки; Федеральное государственное бюджетное учреждение науки институт экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации / Ленинградский проспект, д. 49, г. Москва, 125993.
e-mail: orekhovskypa@mail.ru

OREKHOVSKY Petr A.

Dr. Sc. (Econ.), Professor; Head of Sector of Philosophy and Methodology of Economy science;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218;
Financial University under the Government of the Russian Federation / 49, Leningradsky Av., Moscow, 125993.
e-mail: orekhovskypa@mail.ru

Для цитирования:

Ореховский П. Парадоксы регрессивной модернизации и экспорт российских институтов // Федерализм. 2019. № 2. С. 61—71.

Ирина МАЛЬГИНА

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ТРАНСФОРМАЦИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ АРХИТЕКТУРЫ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Социально-экономическое пространство малого и среднего предпринимательства играет значительную роль в его развитии. Именно осознание и понимание данного пространства как системно увязанного совокупного динамичного пространства государства, предпринимательских экосистем и общества, основанного на построении и трансформации отношений указанных субъектов в предпринимательской экономике и культуре, позволяет модифицировать дизайн государственного управления малым и средним предпринимательством на этапе формирования цифровой экономики, поскольку именно сама трансформация предпринимательских экосистем и общества является сигналом для активизации политики «bottom-up». В то же самое время, политика «top-down», осуществляемая государственным управлением в отношении трансформации архитектуры социально-экономического пространства малого и среднего предпринимательства, должна отвечать требованиям эффективного развития государства. Сбалансированность двух данных политик и может сформировать эффективное малое и среднее предпринимательство. Именно поэтому концептуальные подходы к трансформации социально-экономического пространства малого и среднего предпринимательства должны строиться на основе построения четкого алгоритма формирования государственной политики в отношении малого и среднего предпринимательства с учетом мнений стейкхолдеров и развития предпринимательской экосистемы и общества.

Ключевые слова: архитектура, Республика Беларусь, социально-экономическое пространство, малое и среднее предпринимательство, Российская Федерация, смарт-специализация, стейкхолдеры

JEL: R11, R12, R58

Существенный вклад предпринимательства в национальный экономический рост признан сегодня во всем мире. Предпринимательство является важнейшим фактором, формирующим экономическое пространство государства, ему внутренне присущи инновации, обусловленные действием законов конкуренции.

Все это подтверждает актуальность определения концептуальных подходов к трансформации институциональной архитектуры пространства малого и среднего предпринимательства (далее — МСП)

в постсоветских странах. Сегодня становится все более очевидным, что предпринимательство представляет собой не только источник налогов государства, но и важнейший источник экономического роста. Об этом, в свое время, писал Ф. Перру. По его словам, предпринимательские инновации в первую очередь отвечают за процесс развития [1]. С учетом этого, государственная политика развития малого и среднего предпринимательства должна быть направлена не столько на количественный рост МСП, сколько на его качественные изменения.

Теоретические аспекты институциональных основ малого и среднего предпринимательства

Характеризуя предпринимательское пространство, российские исследователи обычно выделяют следующие составляющие:

- политическую (предпринимательское законодательство, политическая стабильность, торговый протекционизм, антимонопольное законодательство);
- экономическую (энерго-сырьевая база страны, банковская система, инфраструктура, транспорт, рынок труда, система страхования, служба занятости, пенсионная система);
- технологическую (система образования, содействие развитию научных центров и инкубаторов, поддержка инновационного бизнеса и рисковых компаний, различные выставки, патентно-лицензионная служба и т.д.), климат как условие существования предпринимательского пространства.

При этом во главу этого треугольника ставиться предпринимательское решение [2].

Инновационное пространство понимается и как система, построенная на основе содержательно-смысловых информационно-коммуникационных связей между людьми [3]. Применительно к социально-экономическому пространству МСП можно говорить о системе содержательно-смысловых информационно-коммуникационных связей между людьми в рамках формирования и функционирования совокупности предпринимательских экосистем и общества на основе «силы разума человека, устремленной и организованной воли его как существа общественного» [4]. В пользу такого понимания говорит то, что качественное преобразование инновационного пространства возможно при условии формирования «социального интеллекта», представляющего собой не просто разрозненную совокупность индивидуальных интеллектов, а своеобразную целостную систему на основе содержательно-смысловых, информационно-коммуникационных связей между людьми [5].

Характеризуя социальное пространство, ученые отмечают, что основными его характеристиками являются тесное социальное взаимодействие в пределах отдельных сфер общественной практики, его протяженность (границы, в пределах которых воспроизводятся устойчивые связи и отношения между людьми), плотность социальных субъектов (заселенностью территории), степень развития социальных институтов (различных организаций) [6]. Особо следует сказать о национально-

культурном пространстве, которое характеризуется созданными духовными и материальными ценностями, свойственными определенным историческим этапам общества. Данные характеристики социального и национально-культурного пространства полностью вписываются в «социальную» часть социально-экономического пространства МСП в части взаимодействия ассоциаций и союзов предпринимателей, а также процессов формирования экосистем предпринимательства (региональный, страновой и международный уровень) на основе формирования и развития предпринимательского сообщества и культуры.

В основе социально-экономического пространства МСП лежит предпринимательское предвидение, а также предпринимательские экосистемы и общество, что требует значительно более глубокого рассмотрения указанного пространства.

Социально-экономическое пространство МСП включает его деловой, социальный, пространственный и институциональный контексты [7]. В данной статье основными принимаются социальный (горизонтальные сетевые связи), пространственный (географическая среда, промышленные районы и кластеры) и институциональный (культура и общество, политическая и экономическая система) контексты. Автор полагает, что социально-экономическое пространство МСП включает: субъектов МСП, а также инфраструктуру его поддержки; государство; предпринимательские экосистемы; общество и культуру, способствующие адекватному развитию МСП страны во взаимоувязке с целями ее устойчивого социально-экономического развития.

Данное понятие корреспондируется с пространством ноосферной экономики, основой которой является человек в его побуждениях и стремлениях. Отличительной особенностью ноосферной экономики является рост наукоемкости ВВП и непрерывность образования. При этом полностью можно отнести к ноосферной экономике функционирование предпринимательских экосистем и стратегию смарт-специализации.

Рассматриваемая проблематика корреспондируется и с системным подходом сбалансированности экономики, разработанной Г.Б. Клейнером. Согласно его взглядам, углубление во внутреннюю среду исследуемого системного объекта и выделение совокупности устойчивых структурных компонентов позволяет утверждать, что каждый компонент имеет собственную системную организацию и включен в определенную пространственную конфигурацию [8]. А значит, государство, социум, экономика и бизнес представляют собой базовую (фундаментальную) системную структуру страны как субъекта макроуровня.

Основные направления развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации и Республики Беларусь

Рассматривая основные подходы к трансформации институциональной архитектуры МСП целесообразно отметить роль государства в данном процессе.

В Российской Федерации (далее — РФ) и Республике Беларусь (далее — РБ) МСП является одним из приоритетов государственной по-

литики. Сравнивая развитие МСП в двух государствах, можно сказать, что тенденции весьма схожи [9; 10; 11; 12].

Так, МСП в основном представлено микробизнесом (РФ — 95,5% общего числа субъектов МСП, РБ — 87%). В 2014 г. доля экспорта малых и средних предприятий в общем объеме экспорта РФ составила около 6%, в то время как в РБ — 41,5%. Наблюдается одинаковая картина по концентрации субъектов МСП в отдельных регионах обеих стран.

Анализ ранжирования МСП по видам экономической деятельности показал небольшие различия по итогам 2016 г. [11; 12]. Так, среди малых предприятий первое место в РФ занимает оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования (37,3%); второе место строительство (12,1%); третье место — операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (21,7%). Среди микропредприятий в РФ лидируют те же виды экономической деятельности, у средних лидирующие позиции занимают обрабатывающая промышленность (26,4%); оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования (25,2%); сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (14,5%).

В РБ среди малых организаций первое место занимают оптовая и розничная торговля, ремонт автомобилей и мотоциклов (26,6%); второе — обрабатывающая промышленность (26,3%); третье — строительство (14,3%). Среди микроорганизаций лидирует оптовая и розничная торговля, ремонт автомобилей и мотоциклов (39,1%); обрабатывающая промышленность (12,1%); далее транспортная деятельность, складирование, почтовая и курьерская деятельность (11,0%). В то же время у средних организаций места распределились следующим образом: сельское, лесное и рыбное хозяйство (30,6%); обрабатывающая промышленность (21,1%); строительство (13,9%).

Среди инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности за 2016 г. в РФ среди малых предприятий преобладают строительство (27,7%); операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (25,7%); сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (15,1%). Среди микроопераций лидируют операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (30,6%); строительство (24,7%); оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования (17,0%). У средних организаций — операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (24,0%); сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (23,7%); обрабатывающие производства (16,7%).

Ситуация в РБ характеризуется следующим процессом в микро- и малых организациях — операции с недвижимым имуществом (37%); обрабатывающая промышленность (14,0%); транспортная деятельность, складирование, почтовая и курьерская деятельность (11,9%). В средних организациях — сельское, лесное и рыбное хозяйство (30,6%); обраба-

тывающая промышленность (26,4%); операции с недвижимым имуществом (18,3%).

Схожие тенденции наблюдаются и в плане государственной поддержки МСП в обеих странах *(см. табл. 1).*

Таблица 1

Основные положения Законов Российской Федерации и Республики Беларусь отношении развития МСП

Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ	**Закон Республики Беларусь «О поддержке малого и среднего предпринимательства» от 1 июля 2010 г. № 148-З**
Поддержка малого и среднего предпринимательства	
Поддержка субъектов МСП — деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП, осуществляемая в целях развития малого и среднего предпринимательства в соответствии с государственными программами (подпрограммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации и муниципальными программами (подпрограммами), содержащими мероприятия, направленные на развитие МСП, а также деятельность акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», осуществляемая в соответствии с настоящим Федеральным законом, в качестве института развития в сфере МСП, его дочерних обществ	*Поддержка МСП* — реализация государственными органами и иными организациями правовых, экономических, социальных, информационных, консультационных, образовательных, организационных и иных мер по созданию благоприятных условий для развития субъектов МСП и субъектов инфраструктуры поддержки МСП
Основные принципы поддержки субъектов МСП	
1. Заявительный порядок обращения субъектов МСП за оказанием поддержки. 2. Доступность инфраструктуры поддержки субъектов МСП для всех субъектов МСП. 3. Равный доступ субъектов МСП, соответствующих условиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, принимаемыми в целях реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации, государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, муниципальных программ (подпрограмм), к участию в указанных программах (подпрограммах) (в ред. Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 156-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 27. Ст. 3947). 4. Оказание поддержки с соблюдением требований, установленных Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». 5. Открытость процедур оказания поддержки	1. Обеспечение равного доступа субъектов МСП к получению поддержки в соответствии с условиями ее оказания, установленными законодательством, а также гласности и комплексного подхода при ее предоставлении. 2. Участие представителей субъектов малого и среднего предпринимательства, объединений субъектов малого и (или) среднего предпринимательства (ассоциаций и союзов) в формировании государственной политики в сфере поддержки малого и среднего предпринимательства, подготовке проектов нормативных правовых актов, регулирующих вопросы поддержки МСП

Источник: составлено автором на основе [9; 10; 13].

Сравнительный анализ стратегий развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации, Республики Беларусь и Европейского Союза

Российская Федерация и Республика Беларусь находятся в Союзном государстве. Тем более интересным представляется сравнительный анализ их стратегий развития МСП. Цели стратегий ориентировочно отражают состояние и перспективы развития государственного регулирования и поддержки МСП в каждой стране (*см. табл. 2*).

Таблица 2

Сравнительный анализ миссий и целей стратегий развития МСП Российской Федерации, Республики Беларусь, Европейского Союза

Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года	**Стратегия развития малого и среднего предпринимательства «Беларусь — страна успешного предпринимательства» на период до 2030 года**	**Акт о малом бизнесе**
Миссия		
Создание конкурентоспособной на мировом уровне, гибкой и адаптивной современной экономики, которая обеспечивает высокий уровень индивидуализации товаров и услуг	Создание стабильных, комфортных и предсказуемых условий ведения бизнеса	Создание среды мирового класса для МСП в ЕС
Цель		
Развитие сферы МСП как одного из факторов: • инновационного развития и улучшения отраслевой структуры экономики; • социального развития и обеспечения стабильно высокого уровня занятости	Формирование динамично развивающегося сектора МСП, способного: • существенно улучшить структуру белорусской экономики; • повысить ее конкурентоспособность; • обеспечить эффективную занятость и рост доходов населения	Наращивание потенциала экономического роста и инноваций малых и средних предприятий в целях будущего процветания ЕС

Источник: составлено автором на основе [9; 10; 13].

Миссии, сформулированные в стратегиях обоих государств в полной мере отражают реальное состояние государственной политики в отношении МСП. Они являются концентрированным выражением видения перспектив развития этой сферы экономики. Как видно из *таблицы 2*, цели стратегий развития МСП Российской Федерации, Республики Беларусь и Европейского Союза различны. Если в стратегии ЕС уже зафиксирован факт того, что МСП играет ведущую роль в экономическом развитии, то в стратегиях РФ и РБ лишь обозначается потенциальная роль МСП в улучшении структуры экономики и обеспечении занятости.

В *таблице 3* представлен сравнительный анализ принципов рассматриваемых концептуальных документов по развитию МСП. При этом

принципы изложены в последовательности соответствующих документов, что может свидетельствовать об их ранжировании авторами и, следовательно, о приоритетах государственной политики в рассматриваемой сфере.

Таблица 3

Сравнительный анализ принципов стратегий развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации, Республики Беларусь, Европейского Союза

Российская Федерация	Республика Беларусь	Европейский Союз
Принципы		
Малый бизнес, прежде всего. При проектировании и реализации государственных решений в сфере регулирования предпринимательской деятельности в первую очередь учитываются интересы представителей малых и средних предприятий	Целесообразность — обоснованная необходимость государственного регулирования хозяйственных отношений	Создание среды, в которой предприниматели и семейный бизнес могут процветать и предпринимательство вознаграждается, что обусловлено необходимостью развития предпринимательского духа в Европе
Работать легально выгодно. Легализация бизнеса — это не только определенные гарантии со стороны государства, но и возможности для развития бизнеса	Эффективность — обеспечение достижения максимально возможных положительных результатов за счет минимально необходимых расходов ресурсов государства и субъектов МСП	Обеспечение возможности для честного предпринимателя, столкнувшегося с угрозой банкротства, быстро получить второй шанс
Содействие ускоренному развитию. Оказание приоритетной поддержки малым и средним предприятиям, обладающим потенциалом для роста и стремящихся расти дальше	Согласованность интересов — обеспечение в государственном регулировании баланса интересов государства, общества и бизнеса	Создание правил, необходимых для подготовки законодательства и упрощения нормативно-правовой среды, учитывающих принцип «Сначала подумай о малом»
Создание условий для развития малых и средних предприятий. Формирование системы стимулов для вовлечения органов государственной власти и органов местного самоуправления в деятельность по развитию МСП	Прозрачность — открытость для физических и юридических лиц, объединений юридических лиц действий органов государственного управления на всех этапах регуляторной деятельности в сфере МСП	Обеспечение восприимчивости органов публичного управления к потребностям малых и средних предприятий
Обеспечение гарантированных и стабильных правил игры. Обеспечение предсказуемости и прозрачности фискальных и регулирующих условий, позволяющих формулировать инвестиционные планы и планы по развитию бизнеса на среднесрочную и долгосрочную перспективу	Системность — последовательность деятельности в сфере государственного регулирования, соответствие приоритетам государственной политики, а также синхронизация с задачами и целями социально-экономического развития страны	Облегчение участия МСП в государственных закупках и улучшение использования ими государственной помощи

Продолжение табл. 3

—	—	Облегчение доступа МСП к финансированию и улучшение правовой и деловой среды, способствующей проведению своевременных расчетов по коммерческим договорам
—	—	Помощь МСП в извлечении большей прибыли от возможностей, предоставляемых единым рынком ЕС
—	—	Содействие повышению квалификации персонала на МСП и развитию всех форм инноваций
—	—	Помощь МСП превращать вызовы, связанные с окружающей средой, в возможности
—	—	Поощрение и поддержка МСП для получения ими прибыли на растущих рынках

Источник: составлено автором на основе [9; 10; 13].

Как показано в *таблице 3*, при порядке перечисления принципов согласно первоначальным документам, принципы Стратегии Российской Федерации (исходя из приоритетности согласно порядку упоминания) более соответствуют Акту о малом бизнесе ЕС, поскольку на первом месте у Российской Федерации стоит принцип «Малый бизнес прежде всего», что в общем соответствует основному постулату Акта ЕС — «Сначала подумай о малом». Отнесение же в Стратегии РБ принципа «Системность» к крайнему месту в перечне принципов свидетельствует об отсутствии системности в соответствии документов в сфере МСП приоритетам государственной политики, в то время как принцип «Целесообразность» свидетельствует об обосновании необходимости государственного регулирования данной сферы хозяйственных отношений.

Национальный Проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» Российской Федерации

Необходимо отметить, что Российская Федерация в декабре 2018 г. приступила к реализации Национального Проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», который продлится до 2024 г. [14]. Целевыми показателями являются: увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных пред-

принимателей, до 25 млн чел. к концу 2024 г.; увеличение доли малого и среднего предпринимательства в ВВП до 32,5% к концу 2024 г.; увеличение доли экспорта субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого экспорта до 10% к концу 2024 г.

Данный Национальный проект охватывает следующие приоритетные сферы: улучшение условий предпринимательской среды (0,51% планируемых к выделению финансовых средств); расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в т.ч. к льготному финансированию (54% планируемых к выделению финансовых средств); акселерация субъектов МСП (34,8% планируемых к выделению финансовых средств); создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации (8,4% планируемых к выделению финансовых средств); популяризация предпринимательства (1,7% планируемых к выделению финансовых средств). Анализируя объем финансовых средств, планируемых к выделению в рамках рассматриваемого Национального проекта, можно сделать вывод, что наибольшее внимание государство уделяет *вопросам финансирования МСП и его акселерации.*

В связи с принятием к действию рассматриваемого Национального проекта российские ученые Е.М. Бухвальд, А.В. Виленский и О.В. Лылова [15] отмечают, что работа по подготовке национальных приоритетных проектов социально-экономического развития нашей страны была ускорена и получила официальный статус в результате майского 2018 г. Указа Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [15]. Авторы констатируют, что создание двенадцати национальных проектов (демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура, международная кооперация и экспорт) призваны обеспечить качественный прорыв в социально-экономическом развитии Российской Федерации. При анализе Национального проекта особое внимание российские ученые обращают, в частности, на стимулирование цифровизации бизнес процессов, призванное обеспечить значительное снижение издержек, поднятие производительности труда на всех стадиях инвестирования, логистики, производства и продажи товаров и услуг. К сожалению, в Беларуси цифровизация бизнеса пока еще не вышла в мейнстрим государственной политики в отношении МСП.

Основные аспекты концептуальных подходов к трансформации архитектуры социально-экономического пространства малого и среднего предпринимательства

Проблема МСП как фактора экономического роста *практически не исследуется в Беларуси.* Несмотря на наличие анализа динамики развития МСП, практически отсутствуют эконометрические исследования. Данный факт не позволяет адекватно оценить место, которое реально занимает МСП в системе факторов экономического роста современ-

ной РБ, а значит и сформировать систему государственного управления, направленную на трансформацию социально-экономического пространства МСП. Главным недостатком государственной политики является устаревшее понимание МСП как исключительно источника налоговых поступлений. Игнорирование МСП в качестве фактора экономического роста страны на основе инноваций, расцвета личности и роста креативного мышления среди граждан не отвечает современному пониманию роли и места МСП. Справедливости ради, следует отметить, что в данном направлении намечаются сдвиги — государство в РБ начинает осознавать роль МСП в экономическом развитии страны. Однако до сих пор оно не предпринимает каких-либо существенных шагов к способствованию построения предпринимательской экосистемы, ориентируясь прежде всего на устоявшиеся союзы (ассоциации) предпринимателей, на программы международной технической помощи.

Не создавая условий для зарождения новых объединений предпринимателей на основе их новой генерации и используя большей частью только программы международной технической помощи, государство рискует получить *новую генерацию предпринимателей, оторванную от страны.* Это может привести к оттоку наиболее прогрессивных современно мыслящих предпринимателей в акселераторы и бизнес-инкубаторы Нидерландов, Франции и т.д., где созданы благоприятные условия для бизнес-процессов и осуществляется финансирование стартап идей. При этом много претензий может предъявляться к имеющимся т.н. менторам и союзам бизнес-ангелов (переживающим вторую волну трансформации в Беларуси), которые, не обладая собственными финансовыми ресурсами, осуществляют только консалтинг для регистрации стартапов в зарубежных странах и получения финансирования в зарубежных венчурных и иных фондах.

Нынешний период трансформации социально-экономического пространства малого и среднего предпринимательства в Беларуси можно охарактеризовать как наиболее активный с точки зрения институционализации рынка и структуры управления посредством *позитивной региональной интеграции.* Вместе с тем до сих пор не определены стратегические и тактические цели развития предпринимательства в целом (что отчасти сделано в Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 года). А ведь от постановки целей зависят и задачи, которые необходимо будет решать. На сегодняшний день, стратегия представляет собой комплекс установок, правил принятия решений и способов перевода системы из старого (существующего) положения в новое (целевое) состояние. Вместе с тем при стратегическом планировании развития МСП важно учитывать научно разработанные приоритеты долгосрочного развития, комплексное развитие регионов, рациональное размещение производительных сил, долгосрочные стратегии развития экономик стран Единого экономического пространства (далее — ЕЭП).

Остановимся более подробно на развитии смарт-специализации, поскольку именно она является основой инновационного развития страны на основе стимулирования развития предпринимательства.

Смарт-специализация является новой концепцией инновационной политики, призванной содействовать эффективному и действенному использованию государственных инвестиций в исследования. Ее целью является повышение региональной инновационной деятельности в целях достижения экономического роста и процветания, позволяя регионам сосредоточиться на своих сильных сторонах.

Концепция «Стратегии смарт-специализации» появилась первый раз в 2007 г. в ЕС в результате работы группы экспертов под названием «Знания для роста (*K4G*)». С тех пор упоминание о стратегиях смарт-специализации в докладах ЕС выросло в геометрической прогрессии, и она перешла от академической концепции в реальность.

Смарт-специализация основана на концепции эффективности. Речь идет о том, что государственная политика основывается на использовании сильных сторон регионов, существующих конкурентоспособных отраслей. По мнению Д. Форей, в рыночной экономике законы рынка не всегда позволяют установить необходимые для общества приоритеты. Игнорирование этого может привести к «неправильным выборам, выборам победителей, рыночным искажениям». Помимо этого, не все регионы могут производить большое разнообразие продукции, и сделать это правильно, так что становится необходимым сосредоточить внимание на некоторых секторах экономики для создания масштаба и внешних эффектов в производстве и использования знаний [16].

Среди выделяемых Д. Фореем пяти принципов смарт-специализации особенно следует остановиться на предпринимательском открытии. Этот принцип позволяет провести четкую грань между подходом смарт-специализации и старым стилем политики, использованием директивных или индикативных методов планирования для выявления промышленных приоритетов развития, поскольку данные методы исключают существенные знания для успеха — предпринимательские знания. Основным отличием смарт-специализации от традиционных промышленной и инновационной политики является то, что она основывается на «предпринимательском открытии» — интерактивном процессе, в котором рыночные силы и частный сектор обнаруживают и получают информацию о новых открытиях, а правительство оценивает результаты и дает наиболее способным участникам реализовать свой потенциал. Следовательно, стратегия смарт-специализации гораздо больше осуществляется «снизу-вверх» (*bottom-up*), чем традиционная промышленная политика.

Развитие смарт-специализации полностью вписывается в принципы стратегического планирования экономики (переход от отраслевого планирования к планированию по приоритетам), его принципы и направления целесообразно включить разделами в комплексный научно-технологический прогноз, программы развития производительных сил, программы поддержки МСП.

Смарт-специализация является одним из путей использования потенциала МСП для развития цифровой и региональной экономики, о построении и развитии которых неоднократно упоминается в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического раз-

вития Республики Беларусь на период до 2030 года. Следует отметить, что еще в Основных направлениях социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996—2000 гг., утвержденных Указом Президента Республики Беларусь 14 ноября 1996 г. № 464, было определено, что важнейшей задачей региональной политики ближайшего периода является поддержка «точек роста» в виде промышленных центров, районов с высокоэффективным сельским хозяйством, свободных экономических зон, технопарков и инновационных центров.

Необходимо констатировать, что в развитии предпринимательства в Беларуси пока не произошло каких-либо качественных сдвигов. А значит, политика государства в отношении предпринимательства не должна быть направлена исключительно на развитие высокотехнологичного малого и среднего предпринимательства. На сегодняшний день в стране не функционирует, например, в полной мере венчурное финансирование, система бизнес-ангелов и ассоциаций (союзов) предпринимателей, предпринимательская экосистема. В этих условиях ставка на развитие высокотехнологического предпринимательства может загнать финансирование программ его государственной поддержки в ловушку финансирования, когда на остальные виды и сферы деятельности предпринимательства не будет хватать средств. Следует учитывать и еще одну особенность: в Республике Беларусь нет достаточного количества квалифицированных фирм, качественно осуществляющих инжиниринговую и маркетинговую разработку инвестиционных проектов.

Целесообразно обратить внимание и на то, что в Беларуси нет должного взаимодействия между различными министерствами и ведомствами, курирующими развитие предпринимательства, что хорошо видно на примере построения инфраструктуры поддержки предпринимательства и инновационной инфраструктуры.

При этом основные направления государственной политики по формированию и развитию перспективной модели институциональной архитектуры МСП должны учитывать переход от индустриальной экономики к цифровой и включать концептуальные основы построения институциональной архитектуры МСП на основе ее структуризации и синтеза общего социально-экономического пространства Беларуси.

Что касается роли образования в развитии экономики, белорусские ученые отмечают наличие серьезных проблем. Высокий уровень образования дает неожиданно меньший, чем в других странах, экономический эффект. Одной из причин белорусские ученые называют слабую интеграцию образования и процессов производства с ориентацией вузов на спрос населения [17]. Отчасти это верно. Однако, высшее образование, являясь, по сути, кузницей предпринимательского потенциала, выпускает достаточно много специалистов по предпринимательским специальностям, которые могут быть использованы в предпринимательском секторе экономики. Можно предположить, что недостаточная роль образования в экономическом росте связана прежде всего со слабым развитием предпринимательства в Беларуси, которое до сих пор имеет

количественную, но не качественную направленность. Определенная вина лежит и на органах государственного управления, разрабатывающих и реализующих программы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства и другие программы, затрагивающие развитие МСП страны. В данном случае речь идет о качестве самих программ, а также их устаревшем дизайне.

Нельзя согласиться с выводами белорусских ученых о том, что вместо работы над совместными научно-исследовательским проектами, приоритет отдается приглашению для чтения лекций известных в своей области специалистов. Дело в том, что специалисты Беларуси часто не только не имеют научной степени и звания, но и не обладают достаточными знаниями для чтения высококлассных лекций из-за отсутствия знаний иностранных языков и, вследствие этого, отсутствия допуска к мировым изданиям и научным журналам, а, следовательно, к мировой научной мысли. Белорусскими учеными отмечается также, что в механизме привлечения иностранных студентов должны учитываться дальнейшие планы абитуриента, что влечет за собой актуальность формирования устойчивых деловых связей [17]. Однако ни в одной программе государственной поддержки МСП в Республике Беларусь не уделяется внимания развитию предпринимательства среди иммигрантов, и также не проводится мониторинг их предпринимательской активности. В целом активная государственная политика в совокупности с политикой *«bottom up»* может принести пользу как государству, так и предпринимательскому сообществу в целом.

Российская Федерация и Республика Беларусь стоят на пути трансформации институциональной архитектуры МСП, соответствующем общеевропейским тенденциям, что свидетельствует об идентичности проблем и особенностей архитектуры пространства МСП. При этом основные концептуальные подходы должны основываться на формировании предпринимательской экосистемы с учетом стейкхолдеров, что поможет построить новый тип экономики — предпринимательскую экономику.

Список литературы

1. *Perroux F.* Note sur la Nation de Polede Croissance. Economique Appliquee. 1955. Vol. 7. № 1—2. P. 307—320.

2. *Василье В.Н.* Технологический климат предпринимательского пространства // Российское предпринимательство. 2000. № 5. С. 44—49.

3. *Воейкова О.Б.* Инновационное пространство и мировой инновационный процесс в условиях глобализации // Инновации. 2015. № 1 (195). С. 66—73.

4. Всемирная энциклопедия: философия / гл. науч. ред. и сост. А.А. Грицанов. М.: АСТ; Минск: Харвест. Современный литератор. 2001. 1312 с.

5. *Цвылев Р.И.* Постиндустриальное развитие. Уроки для России. М.: Наука, 1996. 206 с.

6. *Алексеев Ю.П.* Социальное пространство как научная категория: трансформация в условиях Российского Севера // Научный ежегодник ДВАГС. 2009. № 7. С. 206—222.

7. *Велтер Ф.* Контекстуализация предпринимательства — концептуальные задачи и пути их решения // Российский журнал менеджмента. Т. 11. № 2. С. 85—106.

8. *Клейнер Б.Г., Рыбачук М.А.* Системная сбалансированность экономики. М.: Издательский дом «Научная библиотека», 2017. 20 с.

9. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: http://static.government.ru/media/files/jFDd9wbAbApxgEiHNaXHveytq7hfPO96.pdf

10. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства «Беларусь — страна успешного предпринимательства» на период до 2030 года Постановление Совета Министров Республики Беларусь 17.10.2018 № 743.

11. Малое и среднее предпринимательство в России. 2017: стат. сб. / Росстат. М.: 2017. 78 с.

12. Малое и среднее предпринимательство в Республике Беларусь. 2017: стат. сб./ Нац. статистич. комитет РБ. М.: 2017. 197 с.

13. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — «Think Small Firs» — A «Small Business Act» for Europe [Электронный ресурс]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0394

14. Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

15. *Бухвальд Е.М., Виленский А.В., Лылова О.В.* Поиск новизны в приоритетном национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы 2024 г.» // Вестник Владимирского Государственного Университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Серия: Экономические науки. № 1 (19). 2019. С. 109—120.

16. *Foray D., David P.A., Hall B.H.* Smart Specialization. From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation. Management of Technology & Entrepreneurship Institute Working Paper, 2011.

17. *Коляда Е.А.* Проблемы высшего образования и развитие экономики // Экономический бюллетень НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь. № 6. 2017. С. 17—25.

CONCEPTUAL APPROACHES TO THE TRANSFORMATION OF INSTITUTIONAL ARCHITECTURE OF SMALL AND MEDIUM ENTREPRENEURSHIP

The socio-economic space of small and medium-sized entrepreneurship plays a significant role in its development. It is the awareness and understanding of this space as a system-related aggregate dynamic space of the state, entrepreneurial ecosystems and society based on building and transforming the relations of these subjects in the business economy and culture to modify the design of state regulation of SME at the stage of the digital economy formation, since it is the transformation itself entrepreneurial ecosystems and societies is a signal for activation of «bottom-up» policy. At the same time, the «top-down» policy implemented by the government in relation to the transformation of the architecture of the socio-economic space of SME should meet the requirements of effective development of the state. The balance of these two policies and can form an effective SME. That's why

conceptual approaches to the transformation of SME socio-economic space should be based on the construction of a clear algorithm for the formation of state policy in relation to small and medium-sized entrepreneurship, taking into account the views of stakeholders and the development of the entrepreneurial ecosystem and society.
Keywords: architecture, Republic of Belarus, Russian Federation, small and medium-sized entrepreneurship, smart specialization; socio-economic space, stakeholders
JEL: R11, R12, R58

Дата поступления — 10.05.2019 г.

МАЛЬГИНА Ирина Валерьевна
кандидат экономических наук, доцент;
Академия управления при Президенте Республики Беларусь / ул. Московская, 17, г. Минск, Республика Беларусь, 220007.
e-mail: irina_malgina@list.ru

MALGINA Irene V.
Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor;
The Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus / 17, Moskovskaya Street, Minsk, Republic of Belarus, 220007.
e-mail: irina_malgina@list.ru

Для цитирования:
Мальгина И. Концептуальные подходы к трансформации институциональной архитектуры малого и среднего предпринимательства // Федерализм. 2019. № 2. С. 72—86.

Олег МОРОЗОВ

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Вопросы организации бюджетного процесса касаются не только его эргономики, они восходят к проблеме воспроизводства государственной состоятельности. Между тем пока не вполне осознана зависимость состоятельности государства от его эффективности, которая, в свою очередь, является функцией бюджетной политики и особенностей принятия решений по использованию общественных финансов. Требуют уточнения роль и место в бюджетной политике документов стратегического планирования, их соотношения с базовыми законами, непосредственно влияющими на бюджетно-налоговую, долговую политику, финансовые отношения федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами. Не вполне ясно, какую роль в бюджетной политике должны играть национальные проекты и как они должны быть отражены в бюджетном процессе. В исследовании звеньев цепи таких зависимостей автором использован неординарный подход. Оценка эффективности бюджетного процесса осуществляется не посредством финансово-экономических показателей, основных параметров бюджетной системы, но исходя из целей, задач и ожидаемых результатов бюджетной политики. В качестве основы исследования предложены принципы прозрачности и стабильности бюджетного процесса, понимаемые как вполне прикладные и «счетные» параметры. Вводятся критерии оценки условий эффективности формирования, рассмотрения, исполнения и контроля бюджетных решений. В качестве результатов исследования предлагается характеристика задач и инструментов оптимизации федерального бюджетного процесса.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетная система, бюджетный процесс, межбюджетные отношения, прозрачность, регион, стабильность, эффективность бюджетного процесса

JEL: H61

В современной политической науке эффективность государств рассматривается как один из ключевых факторов государственной состоятельности. При этом государственная эффективность признается следствием *способности государства на продуктивную организацию коллективных действий* по развитию общественных благ и обеспечению ими граждан [1].

Постановка задачи

Интерес к изучению эффективности государств к концу XX века стал общепризнанным явлением [2, p. 62]. В докладе о мировом развитии Всемирного банка указано, что «развитие требует эффективного государства, которое играет роль катализатора и инструмента, стимулирующего и дополняющего деятельность частного бизнеса и индивидов» [1, p. 3]. Мировой финансовый и экономический кризис 2007—2009 гг. еще более обострил проблему эффективности государств в плане преодоления негативных последствий рецессии, безработицы и социальной напряженности.

В свою очередь, эффективность государств оценивается с точки зрения удовлетворения запросов различных групп участников производства и потребления общественных благ. Эффективность государства все чаще начинает измеряться «не степенью его автономии..., а тем, насколько оно “встроено” в группы гражданского общества» [3, p. 27]. В этой связи, например, О.И. Каринцев среди взаимосвязанных индикаторов государственной эффективности (информированность, адаптированность, обучаемость и восприимчивость) *на первое место ставит информированность государства об ожиданиях граждан*. А в качестве его измеряемого параметра — «степень развитости каналов связи между государством и негосударственными структурами, гражданским обществом и отдельными гражданами» [4, с. 42].

При этом необходимо учитывать информационную обратимость индикатора. По указанным каналам осуществляется и прямая, и обратная связь: информация поступает не только от гражданского общества к государству, но и от государства к гражданскому обществу. А в качестве дополнительного критерия эффективности применяется критерий информированности граждан о деятельности государства, требующий прозрачности государственной политики и соответствующих процедур по ее формированию и реализации.

Аналогично, обратимым следует считать критерий адаптированности к ожиданиям, отражающий степень оснащенности институтов государства инструментами, необходимыми для выполнения общественных требований. «Наличие или отсутствие институциональных средств “переговоров” с социальными группами... отражает “способность государства... исполнять политические решения на всей своей территории” или “...координировать из центра деятельность гражданского общества посредством своей собственной инфраструктуры”» [5, p. 23]. Поэтому судить о степени развитости каналов связи между государством и гражданским обществом можно и с позиции информированности граждан о политике, проводимой государством.

Особое, если не первостепенное значение, двухстороннее требование информированности *приобретает по отношению к бюджетной политике* и бюджетному процессу.

Ст. 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что «формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательства-

ми, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств соответствующих бюджетов»[1].

Таким образом, задачи и функции федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления определяют и бюджетную политику, и форму реализации данных обязательств — формирование, рассмотрение, исполнение и контроль исполнения федерального закона о федеральном бюджете на финансовый год и плановый период (бюджетный процесс). Важнейшей характеристикой бюджетного процесса является параметр его публичности и прозрачности.

Прозрачность и стабильность как принципы бюджетной политики

Под стабильностью бюджетной политики понимается предсказуемость, обоснованность изменений, наличие «проекта», т.е. ожидаемых результатов, параметров организации его исполнения, контроля и оценки достигнутого в соответствии с расходными обязательствами властных органов.

Прозрачность как критерий оценки является неотъемлемой частью стабильности бюджетного процесса и бюджетной политики. Но, помимо этого, прозрачность *имеет и ряд иных важных особенностей.* Речь идет о доступности соответствующих материалов, проектов и итоговых решений, об обеспечении возможности влияния различных заинтересованных социально-экономических субъектов на процесс принятия и реализации соответствующих решений, подготовки к изменению условий и т.д. Тем самым, прозрачность и стабильность как качественные характеристики бюджетного процесса и бюджетной политики — взаимообусловленные явления. Гипотеза состоит в том, что стабильность, понимаемая не как неизменность, и прозрачность, не как избыточность докладов и отчетов, в совокупности создают *эффект взаимного усиления*, выступая факторами эффективности бюджетного процесса.

Неизменность предстает скорее противоположностью стабильности и прозрачности политики. Она отрицает важнейший элемент эффективности — обязательность оценки результатов проводимой политики. Изменения внешних условий, результаты исполнения решений часто изменяют начальные условия в такой степени, что формируют запрос на изменения ранее принятых решений, на изменения параметров финансируемых проектов. Поэтому способность учета данных факторов, не зависящих от действий или бездействий отдельных органов управле-

---

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

ния, требует управленческой инфраструктуры. Адекватность бюджетных институтов проводимой бюджетной политики — одно из базовых условий прозрачности и стабильности бюджетного процесса.

Достижение прозрачности бюджетного процесса Бюджетным кодексом Российской Федерации раскрывается следующим образом:

- опубликование в СМИ утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления;
- открытость для общества и СМИ проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по ним, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа местного самоуправления), либо между законодательным (представительным) органом и исполнительным органом власти;
- обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;
- стабильность и преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода)[2].

Вместе с тем подобные признаки, хотя и необходимы, но не достаточны. Например, «достаточность информации», полезна в составе принципа прозрачности, но с точки зрения эффективности бюджетной политики и бюджетного процесса *имеет низкую практическую ценность.* Необходимую ценность принцип прозрачности приобретает лишь с учетом требования стабильности условий, обеспечивающих бюджетный процесс.

Современный этап развития бюджетного процесса может быть охарактеризован на основе четырех критериев.

Первый. Стабильность законодательства.

Избыточно частые изменения, не вполне скоординированные друг с другом, с намерениями и ожиданиями бенефициаров, корректировки и изменения, касающиеся норм налогово-бюджетной, долговой политики, часто приводят к гораздо большему негативному эффекту, чем возможный полезный потенциал, изначально содержащийся в подобных инициативах.

Второй. Наличие и практическая значимость целеполагающих, программных, прогнозных документов.

---

[2] Ст. 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

Наличие планов, программ, целей, задач, контрольных показателей и индикаторов безусловно повышает определенность использования общественных финансов.

Третий. Доступность, достоверность и предсказуемость формирования и исполнения бюджетов.

Обеспечение прозрачности реализуемых мер налогово-бюджетной политики способствует своевременному осуществлению комплекса действий со стороны контрагента — получателя финансовых ресурсов.

Четвертый. Исполнимость и возможность контроля бюджетов.

Обоснованность и прозрачность изначальных параметров вызывают большую степень доверия к анонсируемым и реализуемым решениям.

Но не только. Следует учитывать положение прямых получателей федеральных бюджетных ресурсов (в форме межбюджетных трансфертов) — органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Они обеспечивают реализацию собственного бюджетного процесса и с необходимостью вынуждены учитывать изменения государственной бюджетной политики, параметров и правил бюджетного процесса. Предсказуемость соответствующих решений, достигаемая на основе прозрачности и стабильности бюджетного процесса, решающим образом влияет на эффективность региональной и местной бюджетной политики. Особенно с учетом частых корректировок самого состава публично-правовых полномочий данных субъектов бюджетных отношений.

Стабильность федерального законодательства

В части стабильности законодательства предлагается использовать наиболее наглядный метод — оценить количество и частоту изменений, вносимых в базовые документы, *непосредственно влияющих* на бюджетно-налоговую, долговую политику, финансовые отношения федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами. А именно: Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для унификации подхода выбран пятилетний период, отражены изменения (без учета степени их значимости) с 2014 по 2018 гг. Результаты приведены в *таблице 1.*

В течение рассматриваемого периода в указанные федеральные законы изменения вносились примерно с одинаковой интенсивностью, *в среднем чуть реже, чем каждые 4 дня.* Это означает, что в отношении каждого из двух десятков тысяч муниципальных образований и 85 субъектов Федерации с той же частотой возникали внешние условия, как правило, непосредственно влияющие либо на бюджетные показатели, либо на возможности их достижения, либо на те и другие.

Таблица 1

Количество изменений в основные федеральные законы, непосредственно определяющие налогово-бюджетную политику и бюджетный процесс в 2014—2018 гг.

Федеральный закон	2014	2015	2016	2017	2018	*Всего за период*
Бюджетный кодекс Российской Федерации	11	6	9	9	12	*47*
Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 1)	13	7	15	10	16	*61*
Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 2)	44	31	46	37	41	*199*
ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	14	16	7	13	9	*59*
ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	17	11	8	16	13	*65*
Всего по перечисленным законам	99	71	85	85	91	431

Источник: СПС «Консультант Плюс». Рассчитано на основе обзоров изменений указанных федеральных законов.

Дополнительно следует обратить внимание на корректировки федерального бюджета за те же годы (*см. рис. 1*), которые, как правило, без исключений требуют внесения соответствующих изменений в законы о субнациональных бюджетах даже без учета иных решений, касающихся, например, реализации полномочий Минфина России в части внесения изменений в сводную бюджетную роспись, предоставления бюджетных кредитов, распределения (перераспределения) межбюджетных трансфертов, не распределенных законом о федеральном бюджете на соответствующий период.

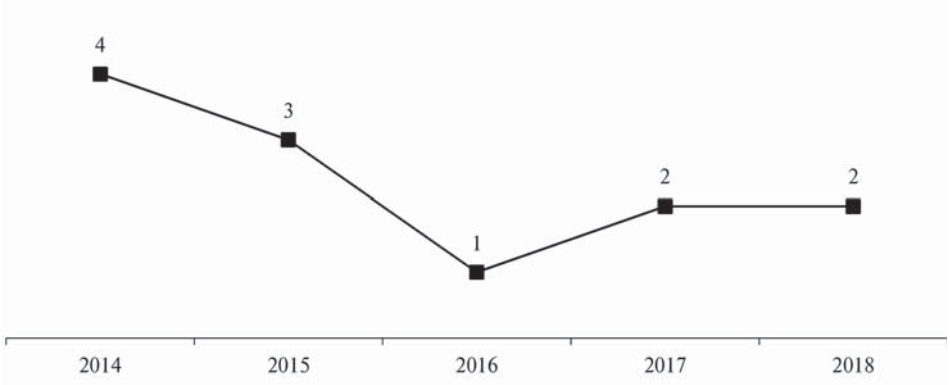

Рис. 1. Количество изменений в федеральный бюджет в 2014—2018 гг.

Источник: СПС «Консультант Плюс». Рассчитано на основе обзоров изменений федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

Следует указать и на то, что значительная часть оперативных вопросов в процессе исполнения бюджета часто решается вне рамок корректировки федерального законодательства. Они касаются, например, предоставления бюджетных кредитов, распределения (перераспределения) межбюджетных трансфертов, не утвержденных законом о федеральном бюджете на соответствующий период, частичного перераспределения бюджетных ресурсов вследствие традиционных особенностей подготовки проектно-сметной документации по инвестиционным проектам. Эти изменения также ведут к ряду последующих действий, требуют уточнения параметров субнациональных бюджетов, правил и порядков, а также условий внутреннего и внешнего контроля.

Тем самым, напрашиваются выводы:

- о достаточно высокой нестабильности законодательства, непосредственно определяющего условия бюджетного процесса;
- о практически неизменном уровне интенсивности таких изменений.

При этом с точки зрения прозрачности и стабильности бюджетного процесса, с одной стороны, действуют и выполняются требования о публикации законодательных актов как на стадии внесения на рассмотрение проекта соответствующей законодательной инициативы, так и в форме принятого и подписанного акта. С другой стороны, с учетом предсказуемости, обоснованности, ожидаемых результатов изменений, просто публикация актов уже не достаточна для достижения эффективности бюджетной политики и бюджетного процесса.

Условием эффективности бюджетных решений в различных сферах государственной политики *становится стабильность бюджетных параметров*. Речь, в частности, идет об уровне налоговой нагрузки, «комфортности» среды для осуществления деятельности. Таковыми являются требования в отношении особых экономических зон, зон опережающего развития, инвестиционных проектов. Здесь более важным для бюджетных бенефициаров является отсутствие рисков принятия непрогнозируемых управленческих решений, особенно если принять во внимание их долгосрочные планы и проекты.

Стратегическое целеполагание

Начиная с 2014 г. система обоснования, прогнозирования, целеполагания (т.е. всего комплекса вопросов, определяющего процедуру планирования и использования общественных финансов от возникновения ключевых целей до конечной стадии их реализации) *получила общую, системную позицию*, воплощенную в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[3]. Данный закон, действующий в течение всего периода настоящего исследования, основывается на ряде положений, позволяющих на качественно новом уровне обеспечить обоснованную взаимосвязь между постоянной актуа-

[3] Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

лизацией государственных решений и стратегической «сверхзадачей», достижению которой должны быть подчинены имеющиеся ресурсы и инструменты.

Идея стратегического планирования, будучи новым и правильным шагом по обеспечению как большей прозрачности бюджетного процесса, так и всего комплекса соответствующих принимаемых и реализуемых решений, в отношении бюджетной политики *остается в целом нереализованной*. В настоящее время государство отказалось от формирования и оглашения Бюджетного послания Президента Российской Федерации — базового документа, непосредственно определяющего ключевые задачи формирования и утверждения бюджета в отношении конкретного временного периода. В 2014 г. из Бюджетного кодекса *были исключены положения*, которые «определяли бюджетную политику Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» (ст. 170)[4]. Роль основных ориентиров бюджетно-налоговой политики, включая межбюджетное регулирование, стали исполнять «майские указы» Президента Российской Федерации 2012 и 2018 гг.

Однако они, во-первых, распространяются на более длительный период, чем практика ежегодного формирования и исполнения трехлетних бюджетов. Во-вторых, в отличие от Бюджетного послания, определяют цели государственной политики вне конкретной и точной «привязки» к финансово-экономическим условиям их достижения.

Теоретически аналогичными (на период электорального цикла) базовыми институтами целеполагания могли бы стать программы политических партий, оглашаемые в период выборной кампании в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Однако на практике они перестают быть актуальным инструментом бюджетной политики практически сразу после завершения процедуры формирования нижней палаты Парламента.

Базовым институтом определения целей стратегического развития (как это предусмотрено законом о стратегическом планировании) должна стать Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, а также аналогичные документы регионального и муниципального уровня. Однако *такая стратегия не выработана и не утверждена*. Нет долгосрочного прогноза социально-экономического развития и бюджетного прогноза Российской Федерации, призванных обеспечивать надежность и точность бюджетной политики.

Подобный «вакуум» документов целеполагания существенно ограничивает не только прозрачность приоритетов, достижению которых должны служить бюджетная политика и бюджетный процесс, но и создает избыточное давление в пользу локальных, конъюнктурных решений. Это, отчасти, подтверждается и частой корректировкой соответствующих

[4] Пунктом 9 ст. 1 Федерального закона от 04.10.2014 г. № 283-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и ст. 30 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”» статья 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации признана утратившей силу.

норм федерального законодательства. Локальный и временный характер подобных действий отмечается не только в отношении конкретных проектов, но и обеспечивающих механизмов.

Так, еще недавно проект «Бюджет для граждан» был одним из важнейших направлений повышения прозрачности, доступности принимаемых и реализуемых решений в части налогово-бюджетной политики, причем не только федерального, но и субнационального уровней. Однако в рамках портала (https://budget.open.gov.ru/) в сети Интернет практически вся активность, направленная на публичность, разъяснение соответствующей работы Правительства Российской Федерации в данной сфере, с 2017 г. прекращена. И вопрос о том, что решение задачи обеспечения доступности бюджетов и бюджетного процесса для граждан *перестало осуществляться в связи с потерей заинтересованности со стороны общества и конкретных его исполнителей* в системе органов управления, не является праздным.

Функции целеполагания, установления приоритетов и определения задач, направлений использования финансовых ресурсов, установления сроков решения конкретных проблем и механизмов оценки, контроля за результатами частично приняли на себя государственные программы. Уже не первый год федеральный бюджет формируется на «программной основе». Соответствующие изменения внесены в классификацию расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Проекты паспортов государственных программ подлежат представлению (в качестве обосновывающих материалов) одновременно с проектом бюджета в законодательный (представительный) орган власти, определены условия рассмотрения этих документов в части парламентского контроля.

Вместе с тем остаются нерешенными задачи повышения эффективности использования данного инструмента (государственных программ), даже если не учитывать ежегодные и весьма критичные замечания Счетной палаты Российской Федерации в этой части, а именно:

- достоверности и обоснованности государственных программ (в виду отсутствия утвержденного Правительством Российской Федерации долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на весь период их действия);
- ресурсного обеспечения государственных программ (по причине недоступности распределения соответствующих бюджетных средств по программам на основе бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период);
- установления зависимости между объемами затрат на реализацию программ и достигаемыми результатами (показателями, индикаторами), когда практически любые изменения бюджета никак не отражаются на итоговых показателях самих программ [6; 7].

Иначе говоря, бюджетный процесс осуществляется не столько на основе государственных программ, определяется не столько стремлением к достижению поставленных в них целей и задач, сколько, напротив, *государственные программы часто выступают оформлением фактического использования бюджетных ресурсов.* Не случайно уже не первый десяток лет такой показатель результативности, исполнимости целе-

полагающих документов, как ввод объектов Федеральной адресной инвестиционной программы, остается в целом неудовлетворительным, что может быть подтверждено данными Федеральной службы государственной статистики (*см. табл. 2*).

Таблица 2

Объекты, предусмотренные Федеральной адресной инвестиционной программой (2018 г.)

Показатель	Количество объектов на 2018 г.		Введено (приобретено, выполнено) в 2018 г.	
	всего	в том числе со сроком ввода в 2018 г.	на полную мощность	частично
Всего	1 313	406	152	21
Из них по видам экономической деятельности:				
сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	63	21	16	2
обрабатывающие производства	17	4	3	1
строительство	357	148	74	2
транспортировка и хранение	120	52	13	4
государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное обеспечение	135	26	12	2
образование	117	29	3	1
деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	121	32	12	2
деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	96	51	13	4

Источник: [8, с. 84—85].

В условиях, когда в эксплуатацию вводится только 37,4% объектов капитального строительства из числа запланированных к вводу (152 из 406), вопрос о качестве как планирования, так и исполнения целеполагающих, плановых документов не может быть оценен удовлетворительно как по отдельным видам экономической деятельности, так и в целом по Федеральной адресной инвестиционной программе. Аналогичные выводы в полной мере относятся и к такому инструменту экономической политики, как приватизация государственного и муниципального имущества.

О прозрачности бюджетного процесса

Вышеприведенные наблюдения позволяют перейти к оценке степени определенности и прозрачности бюджетного процесса. После финансово-экономического кризиса 2008—2010 гг., в целях обеспечения возможностей оперативного реагирования на вновь возникающие обстоятельства, решения неотложных задач, в рамках федеральной бюджетной политики был сформирован принципиально новый институт — «резервирование» части бюджетных средств. Однако их расходование, во-первых, определяется не законодательным решением о бюджете, а органами исполнительной власти. Во-вторых, сроки, условия, порядок использования этих средств не предусматривают стандартного парламентского контроля.

Например, при подготовке проекта федерального бюджета на 2018 г. и на плановый период 2019—2020 гг. масштабы подобного «зарезервированного» объема финансовых ресурсов составляли около 1 трлн руб.[5] Или более актуальный пример. Внесение Правительством России проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» в Государственную Думу осуществлялось при наличии нераспределенных 1,5 трлн руб.[6] Как указано в пояснительной записке к проекту бюджета, их распределение было предусмотрено на национальные проекты, но в рамках второго чтения. Иначе говоря, *бюджет в рамках первого чтения рассматривался вне понимания* того, *как именно будет использован значительный объем бюджетных средств*.

Необходимо упомянуть, что в связи с объективным расширением «квазибюджетного» сектора, т.е. государственных корпораций и компаний, вопросы планирования и управления их деятельностью оказывают прямое влияние на бюджетную систему, но также осуществляются вне парламентского контроля. Именно в таком режиме, например, осуществляется деятельность Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, непосредственно предоставлявшего финансовые ресурсы в распоряжение органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в форме межбюджетных трансфертов), расходование которых осуществлялось ими на цели переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда, проведение капитального ремонта жилых домов.

Следует далее учитывать объем материалов, ежегодно «перерабатываемых» Парламентом в бюджетном процессе. Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», включая приложения к нему, составил 4180 страниц текстовых и табличных материалов (справочно: объем проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на пла-

---

[5] Заключение Комитета Государственной Думы по финансовому рынку на проект Федерального закона № 274618-7 от 12 октября 2017 г. С. 19 [Электронный ресурс]. URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/274618-7.

[6] Заключение Комитета Государственной Думы по финансовому рынку на проект федерального закона № 556362-7 от 09 октября 2018 г. № 101/6. С. 22 [Электронный ресурс]. URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7.

новый период 2020 и 2021 годов» и приложений к нему составил уже 4645 страниц). Материалы, вносимые одновременно с проектом бюджета и связанные с ним, — 6346 страниц. Тем самым, лишь «бюджетный пакет» состоит из 12 наименований материалов и 10 526 станиц текста и табличных данных. Упомянем лишь некоторые из них: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг. (210 стр.), предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за январь—август 2017 года и ожидаемые итоги социально-экономического развития за 2017 г., прогноз социально-экономического развития (362 стр.), паспорта государственных программ (707 стр.), методики и расчеты распределения межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации (1713 стр.) и т.д.

Приведенную информацию дополним двумя пакетами проектов нормативных актов.

Первый. Перечень из 16 законопроектов, внесенных одновременно с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Помимо проектов бюджетов Пенсионного фонда, Фонда социального, обязательного медицинского страхования, проектов законов о страховых тарифах, указанный перечень содержит, например, следующие законопроекты: «Об особенностях перечисления в 2018 году доходов, полученных Центральным банком Российской Федерации от участия в капитале публичного акционерного общества “Сбербанк России” по итогам 2017 года»; «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования взимания отдельных видов налогов)» и т.д.

Второй. Перечень нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с проектом федерального закона о федеральном бюджете. В частности, в связи с принятием Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» потребовались разработка и утверждение 67 соответствующих подзаконных актов[7].

Казалось бы, основания для принятия федерального бюджета становятся в достаточной степени прозрачными. Однако объем материалов, «обрушиваемый» на законодателей, дополнительно учитывая заключения Счетной палаты (1305 стр.), научных, экспертных организаций (257 стр.) и ответственных комитетов Государственной Думы (1520 стр.), приобретает «неподъемные» масштабы даже для прочтения. Если предположить, что более 18 000 страниц могут быть рассмотрены и усвоены,

[7] Перечень нормативных правовых актов (правовых актов) Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7

то обеспечить их эффективное применение (с точки зрения оценки, анализа, корректировки параметров бюджета) в течение указанных 60 дней, *представляется невозможным.* В результате бюджетный процесс становится непрозрачным не только для его участников, но также для бенефициаров бюджетных решений, субъектов гражданского общества и граждан.

Принципиально важно подчеркнуть, что приведенные особенности рассмотрения федерального бюджета непосредственно «транслируются» на субнациональный уровень.

В реальной практике важно учитывать многолетний высокий уровень централизации доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в федеральном бюджете, который обусловлен как объективными (неравномерностью размещения производительной базы, значительными отличиями в географическом, климатическом и иных аспектах), так и субъективными факторами[8].

Законом о федеральном бюджете определяются, например, значения дифференцированных нормативов распределения акцизов на алкоголь и нефтепродукты, а также общие объемы и конкретные суммы межбюджетных трансфертов для каждого из бюджетов субъектов Федерации. В частности, уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации на 2019 г. составлял менее 60% от среднего по регионам значения для 31 территории. То есть, формирование собственных бюджетов этих регионов *критически зависит от объема «выравнивающих» дотаций из федерального бюджета.* Дотации непосредственно влияют на общие параметры (доходы, расходы и дефицит) бюджетов субъектов Федерации. В процессуальном плане *на федеральном уровне эти параметры — предмет «второго чтения»*, на региональном — предмет «первого чтения», определяющий основные характеристики бюджетов субъектов Федерации.

Кроме того, субъекты Федерации являются получателями субсидий и «иных межбюджетных трансфертов».

Так, в соответствии с перечнем субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемых из федерального бюджета в целях софинансирования выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг., из федерального бюджета *регионам предоставляется 159 видов субсидий.* Субсидии, в отличие от дотаций, часто обуславливают необходимость принятия дополнительных организационных мер по их (субсидий) использованию.

При всей объективной необходимости централизации общественных финансов в федеральном бюджете ее чрезмерный уровень снижает самостоятельность и активность органов государственной власти боль-

---

[8] Например, в отношении доминирования межбюджетных трансфертов над инструментами первичного выравнивания межрегиональных различий с помощью оптимизации нормативов распределения налоговых поступлений от федеральных налогов по уровням бюджетной системы).

шинства субъектов Федерации по решению задач социально-экономического развития территорий, *генерирует иждивенческие настроения*. Очевидно, что в еще большей степени актуальность решений на региональном уровне об условиях и конкретных параметрах межбюджетного регулирования имеет место в отношении бюджетного процесса муниципальных образований.

В исследуемые годы федеральный закон о федеральном бюджете утверждается в конце ноября — начале декабря, предшествующего плановому периоду финансового года. А правила и условия использования целевых межбюджетных трансфертов (субсидий и субвенций), устанавливаемые подзаконными актами утверждаются еще позже. Период, в течение которого должны быть выполнены процедуры рассмотрения и утверждения региональных бюджетов, *сокращается до одного месяца*. Аналогичным образом формирование местных бюджетов может быть завершено с достаточной степенью точности и качества *только после того*, как эта работа будет проведена на региональном уровне.

Следовательно, от того, насколько обоснованно, стабильно, прозрачно и доступно будут реализованы указанные задачи в отношении федерального бюджета (бюджетного процесса на федеральном уровне), настолько же эффективно может реализовываться политика по управлению общественными финансами на субнациональном уровне.

Задачи оптимизации бюджетного процесса

С учетом изложенного справедливо задаться вопросом: насколько необходимо внесение, рассмотрение и утверждение такого объема материалов, на предварительное ознакомление с которым отводится 60 дней?

По нашему мнению, существует несколько решений, позволяющих оптимизировать количество и качество «бюджетного пакета», а также обеспечивающих обоснованность и высокое качество решений по проекту федерального бюджета.

Первое решение. Ограничение состава вопросов, решаемых федеральным законом о федеральном бюджете, сокращение количества приложений к нему и количества одновременно вносимых и рассматриваемых законопроектов.

Второе решение. Повышение статуса обоснований, пояснений, финансово-экономических сведений и расчетов к проекту федерального бюджета, а также обеспечение их единообразия.

Третье решение. Отказ от избыточности межбюджетных трансфертов и иных инструментов межбюджетного регулирования, ежегодно определяемых и корректируемых в рамках федерального бюджета.

Четвертое решение. Формирование дополнительных стадий бюджетного процесса, позволяющих равномерно распределить нагрузку по содержательным вопросам формирования проекта бюджета.

Таким образом, повышение социально-экономической результативности использования общественных финансов актуализирует следующие задачи.

Переход к практике формирования отраслевых государственных программ.

Это требует:

- обеспечения «встроенности» государственных программ в систему документов стратегического планирования;
- отражения в бюджетной политике целеустанавливающих положений документов стратегического планирования (включая национальные проекты, актуализированные и адаптированные на очередной год и плановый период);
- формирования проекта бюджета на основе государственных программ. Государственные программы (с учетом мер, предусмотренных Федеральным законом «О парламентском контроле»[9]) должны обсуждаться и утверждаться до внесения проекта бюджета в законодательный орган власти;
- доработки государственных программ в направлении определения расчетной зависимости между объемами финансовых ресурсов, направляемых на их реализацию, и значением целевых показателей (индикаторов). Это обеспечит связь между расходами и результатами, что потребует как доработки системы целевых показателей, так и переоценки соответствующих расходов;
- бюджетную отчетность трансформировать, прежде всего, в отчетность о достижении целей государственных программ, и лишь затем — в сведения о кассовом исполнении бюджета.

Временный мораторий на изменение базовых законов, регулирующих условия и порядок осуществления бюджетного процесса.

Речь идет о реализации в период моратория механизма, позволяющего накапливать (например, в течение календарного года) весь пакет предложений по внесению изменений в указанные законы с тем, чтобы обеспечить их одновременное рассмотрение до внесения проекта бюджета на очередной год и плановый период в законодательный орган власти. Эта мера, непосредственно отвечающая задаче кодификации законодательства, позволит обеспечить качественно новую и заблаговременно известную позицию в части налоговой, долговой, бюджетной, таможенной политики, а также позицию по проблемам распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Предлагаемые действия отвечают сути бюджетного процесса, его этапности, достигается предварительное принятие решений об условиях формирования проекта бюджета, а затем возможность их учета в бюджетном процессе. Подобные решения, на наш взгляд, позволят обеспечить качественную и оперативную работу над проектом федерального бюджета в российском Парламенте, не нарушая шестидесятидневный срок, установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации.

---

[9] Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О парламентском контроле».

Соответствие расходных обязательств региональных органов власти и органов местного самоуправления их полномочиям.

Это предполагает:

- постепенную децентрализацию доходных источников консолидированного бюджета Российской Федерации и оптимизацию их распределения по уровням бюджетной системы;
- установление значений дифференцированных нормативов распределения федеральных налогов (в частности, акцизов на алкоголь и нефтепродукты) на долгосрочный период;
- расширение зон их самостоятельности и повышение уровня ответственности в решении собственных задач по предметам исключительного ведения в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года[10];
- исключение избыточного вмешательства федеральных органов управления в полномочия региональных властей путем отказа от согласования региональных проектов с руководителями федеральных органов, а также от заключения двусторонних соглашений, интенсивной заемной политики и др.

Доступность, предсказуемость и стабильность бюджетного процесса в отношении масштабов неизбежной финансовой помощи субъектам Федерации и муниципалитетам.

Это потребует:

- заблаговременного (до внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год и плановый период) принятия решений о распределении межбюджетных трансфертов, условий и порядка их предоставления;
- радикального сокращения (по мере расширения зон самостоятельности субнациональных властей на основе децентрализации доходных источников) оснований, видов, форм и количества межбюджетных трансфертов.

Расширение парламентского и гражданского контроля за формированием и исполнением бюджетов.

Потребуется организовать регулярные и публичные рассмотрения отчетов о реализации государственных программ Российской Федерации в том же порядке, как (в соответствии с действующим законодательством) осуществляется рассмотрение отчета об исполнении федерального бюджета за соответствующий год. Такая форма контроля позволит обеспечить необходимый уровень концентрации внимания на конкретных вопросах и проблемах, непосредственно связать бюджетные процедуры с достижением соответствующих приоритетных показателей.

Прозрачность деятельности государственных компаний и корпораций.

Это направление деятельности предлагается распространить на бизнес, относящийся к значимым и объемным потребителям общественных

---

[10] Стратегия утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 13 февраля 2019 г. № 207-р.

финансов. Обеспечение прозрачности, как мы полагаем, потребует разработки процедур предварительного и последующего контроля использования ими бюджетных ресурсов.

Рассмотренный перечень мер, разумеется, не полон и *нуждается в уточнении*. Однако, придерживаясь общего стратегического направления — повышения прозрачности и стабильности бюджетного процесса, — а также по мере реализации подобных инициатив, они могут оказать существенное положительное воздействие на формирование, рассмотрение, исполнение бюджетных решений и контроль использования общественных финансов.

Многие процессуальные задачи могут быть решены за счет разделения сроков и условий разработки и рассмотрения соответствующих материалов по различным этапам и стадиям бюджетного процесса. Представляется единственно возможным, чтобы подготовка и обсуждение обосновывающих материалов осуществлялась до внесения проекта бюджета в законодательный орган, как это сейчас предусмотрено в части работы над проектом основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

* * *

Проведенный анализ и перечисленные задачи — это предварительный набросок для дальнейших исследований по оптимизации бюджетного процесса. За пределами статьи остались: качество и точность материалов, используемых для формирования и исполнения бюджетов; вопросы соответствия бюджетной политики требованиям документов стратегического планирования; формальная и реальная система разграничения полномочий и ответственности (не только финансово-экономической, но и политической) между федеральными, региональными и местными органами управления; условия, порядок и роль управления доходами, включая налоговые вычеты; вопросы оптимизации нормативов распределения налоговых поступлений от федеральных налогов по уровням бюджетной системы и т.д.

Однако, несмотря на это, представляется, что предложенный подход к диагностике бюджетного процесса на предмет его прозрачности создает условия для качественного роста эффективности бюджетной системы и бюджетного процесса. Предложенный комплексный подход, безусловно, нуждается в развитии. Однако он создает возможность не только для лучшей констатации современного состояния общественных финансов, а также определения направлений совершенствования, повышения прозрачности и эффективности их использования, но и для обеспечения устойчивости бюджетной системы страны, а значит — для укрепления системы федеративных отношений.

Список литературы

1. World Bank. World development report 1997: The state in a changing world. N.Y.: Oxford univ. press for the World Bank, 1997. 280 p.

2. *Evans P.* The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization // World politics. — Princeton, 1997. Vol. 50. № 1. P. 62—87.

3. *Buttel F.H.* Environmental sociology and the sociology of natural resources: Strategies for synthesis and crossfertilization // Environment, society and natural resource management: Theoretical perspectives from Australia to Americas / J. Lawrence, V. Higgins, S. Lockie (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, 2001. P. 19—37.

4. *Каринцев О.И.* Государственная состоятельность в организационном измерении: к концептуальной модели сравнительного анализа эффективности государств // Политическая наука: государственная состоятельность в политической науке и политической практике. 2011. № 2. С. 28—59.

5. *Gill G.* The nature and development of the modern state. Houndmills; Basingstoke; Hampshire; N.Y.: Palgrave MacMillan, 2003. 301 p.

6. Заключение Счетной палаты Российской Федерации по проекту федерального закона № 274618-7 «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019—2020 гг.» [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/274618-7

7. Заключение Счетной палаты Российской Федерации по проекту федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020—2021 гг.» [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7

8. Федеральная служба государственной статистики // Социально-экономическое положение России. 2018. 402 с.

THE BUDGET PROCESS AND INTER-BUDGET RELATIONS IN MODERN RUSSIA

Questions of the organization of the budget process, relate not only to the ergonomics of the budget process, they go back to the problem of reproduction of state solvency. Meanwhile, the dependence of the state's solvency on its efficiency, which, in turn, is a function of budget policy and features of decision-making on the use of public Finance, is not yet fully realized. The role and place of strategic planning documents in the budget policy, their relationship with the basic laws that directly affect the budget and tax, debt policy, financial relations of the Federal budget with the budgets of the subjects of the Russian Federation, local budgets need to be clarified. It is not clear what role national projects should play in budget policy and how they should be reflected in the budget process. In the study of the chain links of such dependencies the author uses an extraordinary approach. Evaluation of the effectiveness of the budget process is carried out not by means of financial and economic indicators, the main parameters of the budget system, but based on the goals, objectives and expected results of budget policy. The principles of transparency and stability of the budget process, understood as quite applied and «counting» parameters, are proposed as the basis of the study. The criteria for evaluating the conditions of efficiency of formation, consideration, execution and control of budget decisions are introduced. As the results of the study, the author characterizes the tasks and tools to optimize the Federal budget process.

Keywords: budget policy, budget process, budget system, efficiency of the budget process, inter-budget relations, transparency, region, stability

JEL: H61

Дата поступления — 20.03.2019 г.

МОРОЗОВ Олег Викторович
кандидат философских наук, руководитель научной школы «Высшая школа публичной политики», член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.
e-mail: moleg566@gmail.com

MOROZOV Oleg V.
Cand. Sc. (Philosophy), Head of Higher School of Public Policy;
Member of Council of Federation of Federal Assembly of Russian Federation;
Federal State Budgetary Federation Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanyi Per., Moscow, 117997.
e-mail: moleg566@gmail.com

Для цитирования:
Морозов О. Бюджетный процесс и межбюджетные отношения в современной России // Федерализм. 2019. № 2. С. 87—105.

Нафиса БАХТИЗИНА, Булат ХАБРИЕВ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ОТБОРА УЧАСТКОВ НЕДР ДЛЯ ПЕРЕХОДА НА НАЛОГ НА ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ДОХОД ОТ ДОБЫЧИ УГЛЕВОДОРОДНОГО СЫРЬЯ*

С 2019 г. в пилотном режиме (перечень пилотных проектов — 35 участков недр, объем добычи на которых — около 4% годовой добычи нефти России) вступил в действие федеральный налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья. НДД относится к налоговым механизмам, основывающимся на экономических результатах, в отличие от действующего налога на добычу полезных ископаемых, где объектами налогообложения являются валовые показатели количества или стоимости добытых углеводородов. Переход от налоговых механизмов, базирующихся на валовых показателях, к налогообложению на основе экономических результатов является мировым трендом последних пятидесяти лет. НДД может стать эффективным механизмом налогового стимулирования, способным обеспечить вовлечение в разработку низкорентабельных при текущем налогообложении запасов углеводородов, а также внедрение перспективных методов увеличения нефтеотдачи. В настоящее время согласно Налоговому кодексу Российской Федерации НДД может применяться на IV группах участков недр (с указанием их расположения и степени выработанности запасов). При этом критерии отбора этих участков не в полной мере учитывают задачи, стоящие перед государством (бюджетные, общественные, технологические и др.). Учитывая, что Минфин России по результатам реализации пилотных проектов предусматривает постепенный переход нефтяной отрасли на НДД, актуальной задачей является совершенствование механизма отбора добывающих проектов для предоставления этой налоговой преференции, в т.ч. путем разработки комплексной системы критериев отбора и прозрачной методики ранжирования проектов. Предлагаемый подход к конкурсному отбору участков недр для перевода на НДД основывается на методах взвешенной суммы критериев и комбинаторной оптимизации.

Ключевые слова: Западная Сибирь, добывающие компании, метод взвешенной суммы критериев, метод комбинаторной оптимизации, налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья, регион, участки недр

JEL: H22, H25, H39

*Работа выполнена при финансовой поддержке гранта РФФИ № 19-010-00463.

В связи со снижением уровня мировых цен на нефть в последние годы, необходимостью уменьшения зависимости федерального бюджета от внешней конъюнктуры и поиска дополнительных источников его пополнения в налогообложении нефтяной отрасли России происходят значительные преобразования.

К 2024 г. будет завершен налоговый маневр, предусматривающий постепенное снижение экспортных пошлин до нулевых значений, повышение ставки налога на добычу полезных ископаемых (далее — НДПИ) и применение отрицательных акцизов на нефтяное сырье для модернизированных НПЗ.

Кроме того, с 1 января 2019 г. в пилотном режиме заработал федеральный налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (далее — НДД), исчисление которого, в отличие от действующего НДПИ, учитывает экономику разработки каждого участка недр в течение всего срока реализации проекта по добыче углеводородов. Ставка НДД устанавливается в размере 50% к налоговой базе, определенной как расчетная выручка от реализации добытых на участке недр углеводородов, уменьшенная на величину расходов на добычу и транспортировку нефти, величину НДПИ, а также величину невозмещенных расходов прошлых лет, индексируемых на коэффициент 1,163 ежегодно[1]. Для налогоплательщиков НДД устанавливается особый порядок расчета НДПИ применительно к углеводородам, добытым на участке недр, а также предусматривается применение понижающих коэффициентов при расчете НДПИ для месторождений, находящихся на начальных этапах разработки.

НДД как эффективный механизм стимулирования инвестиционной активности в нефтяной отрасли

НДД относится к налоговым механизмам, основывающимся на экономических результатах, в отличие от действующего НДПИ, где объекты налогообложения — валовые показатели количества или стоимости добытых углеводородов. Переход от налоговых механизмов, базирующихся на валовых показателях, к налогообложению на основе экономических результатов *является мировым трендом* последних пятидесяти лет. Из крупных добывающих стран полностью перешли на налогообложение от прибыли только Великобритания и Норвегия. В остальных добывающих странах действуют смешанные системы налогообложения [1].

По мнению Минфина России, применение НДД *позволит существенно снизить налоговое* бремя до начала окупаемости проекта разработки участка недр по сравнению с действующей системой налогообложения [2]. Такое снижение налоговой нагрузки позволит повысить рентабельность добывающих проектов, уменьшить их период окупаемости, сократить объемы и сроки привлечения кредитных ресурсов, требуемых для реализации проектов. Кроме того, изменение принципов налогообложения добычи полезных ископаемых за счет переориентации нало-

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 № 117-ФЗ.

говой базы на финансовый результат, дифференцированной по участкам недр, *будет стимулировать инвестиционную активность добывающих компаний*, в т.ч. в части разработки низкорентабельных месторождений с трудноизвлекаемыми запасами.

Согласно главе 25.4 Налогового кодекса Российской Федерации НДД может применяться на IV группах участков недр.

Первая группа. Новые месторождения в новых нефтегазоносных районах (территории Республики Саха (Якутия); Иркутской области; Красноярского края; Ненецкого автономного округа; севернее 65 градуса северной широты ЯНАО; в пределах российской части дна Каспийского моря) со степенью выработанности запасов нефти меньше или равной 0,05[2].

Вторая группа. Новые месторождения, при экспорте нефти которых применяется особая формула расчета ставки вывозной таможенной пошлины (перечень месторождений приведен в примечании 8 к единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза).

Третья группа. Зрелые месторождения в традиционных нефтегазоносных районах, расположенные на территории Тюменской области, ХМАО, ЯНАО, Республики Коми со степенью выработанности запасов нефти от 0,1 до 0,8 (при ограничении на суммарную добычу на участках группы в 2016 г. не более 15 млн т).

Четвертая группа. Новые месторождения, расположенные на территории Тюменской области, ХМАО, ЯНАО, Республики Коми, со степенью выработанности запасов нефти менее 0,05 и начальными извлекаемыми запасами нефти менее 10 млн т (при ограничении на совокупные начальные извлекаемые запасы нефти и газового конденсата участков группы не более 51 млн т).

Перечень пилотных проектов, реализуемых с 2019 г., включает 35 лицензионных участков недр, разрабатываемых «Роснефтью», «ЛУКОЙЛом», «Газпром нефтью», «Сургутнефтегазом» и др. По оценке Минфина России, добыча с режимом НДД в первые годы будет составлять около 4% объема годовой добычи нефти России (в 2018 г. 555,8 млн т), бо́льшая часть из которых придется на месторождения Западной Сибири.

Проведение апробации НДД на перечисленных территориях нацелено на оценку эффективности применения новой системы налогообложения в отношении месторождений, находящихся в близких условиях. В дальнейшем это позволит скорректировать отдельные параметры налогообложения для постепенного применения НДД в других регионах, постепенно распространяя новую систему налогообложения на нефтяную отрасль в целом.

Необходимо отметить, что из Минэнерго России уже поступало предложение перевести на НДД все месторождения Западной Сибири для поддержания здесь падающей добычи. Однако Минфин России

[2] Налоговым кодексом Российской Федерации предусмотрено, что степень выработанности и размер запасов приводится на 1 января 2017 г.

заблокировал это предложение, поскольку оно несет существенные риски для федерального бюджета в первые годы после перехода на НДД. Минфин России оценил, что от перевода на НДД только пилотных месторождений третьей группы с суммарной добычей нефти 15 млн т федеральный бюджет недополучит в 2019 г. от 20 до 30 млрд руб. При переводе на НДД всех месторождений Западной Сибири (суммарная добыча около 330 млн т нефти) выпадающие доходы федерального бюджета в первый год после перевода, по оценкам ведомства, могут составить более 300 млрд руб. [3].

Кроме того, при распространении НДД на всю нефтяную отрасль при существующей системе налогового учета, увеличении сложности и стоимости администрирования налога, *существуют риски недостаточной прозрачности деятельности добывающих компаний и завышения ими затрат*, что может привести к увеличению выпадающих доходов федерального бюджета.

Минфин России по итогам проведения оценки эффективности функционирования пилотных проектов все же предусматривает возможность расширения круга налогоплательщиков, применяющих НДД в различных регионах Российской Федерации [4]. Более того, представитель ведомства в 2018 г. заявил, что переход нефтяной отрасли России на НДД в долгосрочной перспективе неизбежен [5].

Учитывая, значимость нефтегазовых доходов для федерального бюджета (46,4% в доходах бюджета 2018 г.) [6] при постепенном распространении НДД на нефтяную отрасль России важно обеспечить баланс между задачами государства и интересами добывающих компаний. Государство решает следующие, иногда противоречащие друг другу задачи: обеспечение национальной энергетической и экологической безопасности, максимизация доходов бюджета, рациональное природопользование, рост экономической активности не только в нефтяной, но в смежных отраслях экономики. Добывающие компании, как правило, ограничиваются критерием коммерческой эффективности, предусматривающим максимизацию прибыли организации.

Сохранение рисков ухудшения внешней конъюнктуры в условиях сокращения притока иностранного капитала, нефтегазового оборудования и технологий, связанного с санкциями в отношении России, требует максимально осторожного подхода к изменениям в налогообложении нефтяной отрасли. В то же время устойчивое развитие нефтяной отрасли России требует принятия стратегических государственных решений, направленных на экономическое стимулирование инновационной и инвестиционной активности в отрасли и рационального недропользования. По нашему мнению, НДД может стать эффективным механизмом налогового стимулирования, способным обеспечить вовлечение в разработку низкорентабельных при текущем налогообложении запасов углеводородов (в т.ч. трудноизвлекаемых запасов и новых районов добычи, мелких, выработанных и высокообводненных месторождений), а также внедрение перспективных методов увеличения нефтеотдачи. Для превращения НДД в такой механизм необходимо совершенствование методологии отбора добывающих

проектов для предоставления этой налоговой преференции, в т.ч. путем разработки системы критериев отбора, учитывающих интересы государства, и прозрачной методики ранжирования проектов.

Методический подход к отбору участков недр для перевода на НДД

Далее представлен разработанный авторами подход к конкурсному отбору участков недр (далее — проектов) для перевода их на НДД. Вместе с тем при постепенном переходе нефтяной отрасли на НДД ограничения, предусмотренные в настоящее время Налоговым кодексом Российской Федерации по суммарной добыче для зрелых месторождений (браунфилд) и по совокупным начальным извлекаемым запасам для новых месторождений (гринфилд), по-видимому, сохранятся. Нами предлагается процедуру отбора проектов *проводить отдельно для зрелых и новых месторождений*. Предлагаемый подход основывается на методах взвешенной суммы критериев и комбинаторной оптимизации [7] и предусматривает определение комбинации приоритетных проектов, максимизирующих ценность для государства при заданных ограничениях. Процедура отбора приоритетных проектов для перехода на НДД также предполагает реализацию ответственным налоговым органом (или уполномоченной организацией) семи этапов.

Первый этап. Сбор заявочной документации организаций и оценка соответствия обязательным требования.

После сбора заявочной документации проводится оценка соответствия подавших заявки организаций обязательным требованиям, среди которых отсутствие пророченной задолженности перед бюджетной системой Российской Федерации, наличие лицензий на разведку и добычу нефти на участвующих в конкурсе участках недр, а также наличие на участках извлекаемых запасов нефти, подтвержденных данными государственного баланса, запасов полезных ископаемых.

Кроме того, участвующие в конкурсе проекты должны соответствовать хотя бы одному из 5 требований:

- участок недр содержит запасы трудноизвлекаемой нефти согласно классификации, приведенной в распоряжении Правительства Российской Федерации «О стимулировании реализации новых инвестиционных проектов по разработке участков недр, содержащих запасы трудноизвлекаемой нефти»[3];
- участок недр располагается в новых нефтегазоносных районах (территории Республики Саха (Якутия); Иркутской области; Красноярского края; Ненецкого автономного округа; севернее 65 градуса северной широты ЯНАО; в пределах российской части дна Каспийского моря);
- участок недр относится к мелкому месторождению, запасы нефти и газового конденсата которого составляют менее 5 млн т,
- степень выработанности запасов участка недр больше или равна 0,8;

[3] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 700-р.

- обводненность продукции, добываемой на участке недр, больше или равна 90%.

Также организациями должно быть представлено обоснование коммерческой неэффективности проекта в текущих налоговых условиях (без перехода на НДД).

Второй этап. Определение значений критериев ценности проектов для государства.

Учитывая наличие многих, зачастую плохо соизмеримых между собой целевых установок государства, принятие решения по отбору проектов для перевода на НДД является многокритериальной задачей и предусматривает ранжирование проектов на основании ряда критериев, отражающих ценность проектов для национальной экономики. В качестве критериев подобной ценности проектов мы предлагаем использовать:

- объем дополнительно вовлекаемых в разработку, благодаря реализации проекта, запасов углеводородов;
- прирост коэффициента извлечения нефти в результате применения третичных методов увеличения нефтеотдачи, предусмотренных проектом;
- показатели бюджетной эффективности проекта — чистый дисконтированный доход или внутреннюю норму доходности, рассчитанные в соответствии с Методическими рекомендациями по оценке эффективности инвестиционных проектов [8];
- показатели общественной эффективности проекта — чистый дисконтированный доход или внутреннюю норму доходности, рассчитанные в соответствии с [8].

На основании поступившей от организаций заявочной документации, содержащей обоснование и расчет вышеперечисленных показателей, по каждому проекту устанавливается критериальная (векторная) оценка.

Третий этап. Нормализация критериев ценности проектов для государства.

Поскольку предлагаемые критерии ценности проектов выражаются в различных единицах измерения с целью обеспечения их сопоставимости следует привести значения критериев к одной шкале. Это можно сделать, например, на основании следующей формулы:

$$P_i^{j\sim} = \frac{P_i^j}{P_i^{\max}}, \qquad (1)$$

где $P_i^{j\sim}$ — значение нормализованного критерия i по проекту j;
P_i^j — значение критерия i по проекту j;
$P_i^{\max}$ — наибольшее значение критерия i на множестве проектов.

Четвертый этап. Определение весов критериев ценности проектов для государства.

Веса критериев ценности проектов определяются с использованием метода экспертных оценок. Для этого формируется экспертный совет, состоящий из высококомпетентных специалистов в области управления нефтегазовой отраслью, и проводится их анкетирование. Заполняя анкету, члены экспертного совета проводят оценку значимо-

сти для государства вышеперечисленных критериев. Для этого эксперт присваивает каждому критерию весовой коэффициент, значение которого может варьироваться от 0,1 до 1, где 0,1 соответствует наименьшей значимости критерия, а 1 — наибольшей. После проведения анкетирования количественные оценки весовых коэффициентов, присвоенные членами экспертного совета, агрегируются (например, по формуле средней арифметической).

Пятый этап. Оценка взвешенной суммы нормализованных критериев по проектам.

На этом этапе для каждого проекта путем свертывания значений нормализованных критериев с учетом их агрегированных весов рассчитывается взвешенная сумма. Ее оценка нормализованных критериев по проектам проводится на основании следующей формулы:

$$U^j = \sum_{j=1}^{4} P_i^{j\sim} \cdot A_i, \tag{2}$$

где U^j — взвешенная сумма нормализованных критериев по проекту j;
$P_i^{j\sim}$ — значение нормализованного критерия i по проекту j;
A_i — агрегированный весовой коэффициент при критерии i.

Таким образом, чем больше значение взвешенной суммы, тем более ценным является проект для государства.

Шестой этап. Генерация множества комбинаций из проектов.

На основе двух групп проектов (браунфилд и гринфилд) путем генерации множества всех возможных комбинаций формируются две соответствующие группы комбинаций проектов.

Седьмой этап. Определение оптимальных комбинаций проектов браунфилд и гринфилд.

Решение задачи определения оптимального набора проектов браунфилд или гринфилд предусматривает нахождение комбинации соответствующих проектов, максимизирующей ценность для государства при соответствующих ограничениях, т.е.:

$$\sum_{j=1}^{n} U^j \to \max, \tag{3}$$

при ограничении по суммарной добыче для проектов браунфилд или по совокупным начальным извлекаемым запасам для проектов гринфилд:

$$\sum_{j=1}^{n} R^j \le R, \tag{4}$$

где U^j — взвешенная сумма нормализованных критериев по проекту j;
R^j — показатель добычи или начальных извлекаемым запасов по проекту j;
R — установленное ограничение по суммарной добыче для проектов браунфилд или по совокупным начальным извлекаемым запасам для проектов гринфилд.

По результатам этого этапа формируются две группы приоритетных проектов браунфилд и гринфилд, рекомендованные для перехода на НДД.

* * *

Трансформация действующей в России системы налогообложения добывающих компаний, предусматривающая постепенный переход от объектов налогообложения, основывающихся на валовых показателях добычи углеводородов, к налогообложению экономических результатов деятельности компаний требует системного взвешенного подхода, учитывающего цели развития нефтяной отрасли и национальной экономики в целом. В настоящее время НДД в пилотном режиме применяется на очень ограниченном числе участков недр. Для превращения НДД в эффективный механизм налогового стимулирования инновационной и инвестиционной активности добывающих компаний, обеспечивающий широкое вовлечение в разработку низкорентабельных при текущем налогообложении запасов углеводородов, необходимо совершенствование подходов к отбору участков недр для предоставления этой налоговой преференции. Представленный выше методический подход, основывающийся на методах взвешенной суммы критериев и комбинаторной оптимизации, является попыткой усовершенствовать действующий механизм отбора участков недр для перевода на НДД. При расширении периметра применения и отладке механизма НДД целесообразно провести апробацию на пилотных проектах различных методик отбора участков недр с учетом дифференциации налоговых условий с целью выбора подходов, оптимальных с позиции баланса интересов государства и добывающих компаний.

Список литературы

1. Налоговая реформа нефтяной отрасли: основные развилки [Электронный ресурс]. URL: https://vygon.consulting/products/issue-222/

2. Справка Министерства финансов Российской Федерации о проекте федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части введения налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья)» [Электронный ресурс]. URL: https://special.minfin.ru/ru/document/?id_4=120181

3. Интервью директора Департамента налоговой и таможенной политики Алексея Сазанова агентству «Интерфакс» [Электронный ресурс]. URL: https://special.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36573&area_id=4&page_id=2192&popup=Y

4. Ответ Министерства финансов Российской Федерации на письмо от 10 августа 2017 г. N 03-06-06-01/51642 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

5. В Минфине рассказали, когда возможен окончательный переход на НДД в нефтяной отрасли [Электронный ресурс]. URL: https://www.pnp.ru/politics/v-minfine-rasskazali-kogda-vozmozhen-okonchatelnyy-perekhod-na-ndd-v-neftyanoy-otrasli.html

6. Федеральный бюджет [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/

7. *Андрейчиков А.В., Андрейчикова О.Н.* Анализ, синтез, планирование решений в экономике. М.: Финансы и статистика, 2000. — 368 с.

8. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция) / рук. авт. кол.: В.В. Коссов, В.Н. Лившиц, А.Г. Шахназаров. М.: Экономика, 2000. 421 с.

IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF SELECTION OF SUBSOIL PLOTS TO TRANSFER TO TAX ON ADDITIONAL INCOME FROM THE EXTRACTION OF HYDROCARBONS

Since 2019, in pilot mode (a list of pilot projects — 35 subsoil plots, the volume of production of which is about 4% of Russia's annual oil production), a federal tax on additional income from the extraction of hydrocarbon raw materials (TAI) has come into effect. TAI refers to tax mechanisms based on economic results, in contrast to the current mineral extraction tax, where taxable items are gross indicators of the amount or cost of hydrocarbons produced. The transition from tax mechanisms based on gross figures to taxation based on economic results has been the global trend of the last fifty years. TAI can be an effective tax incentive mechanism that can ensure the involvement in the development of low-margin hydrocarbon reserves in the current taxation, as well as the introduction of promising methods to increase oil recovery. Currently, according to the Tax Code of the Russian Federation, the TAI can be applied to IV groups of subsoil plots (indicating their location and the degree of depletion of reserves). At the same time, the selection criteria for these plots do not fully take into account the tasks facing the state (budget, public, technological, etc.). Considering that the Ministry of Finance of Russia, based on the results of the implementation of pilot projects, envisages a gradual transition of the oil industry to TAI, an urgent task is to improve the selection mechanism of mining projects to provide this tax preference, including by developing a comprehensive system of selection criteria and a transparent methodology for ranking projects. The proposed approach to competitive selection of subsoil plots for transfer to TAI is based on weighted sum and combinatorial optimization methods.

Keywords: combinatorial optimization method, mining companies, region, subsoil plots, tax on additional income from the extraction of hydrocarbons, weighted sum method, Western Siberia

JEL: H22, H25, H39

Дата поступления — 29.04.2019 г.

БАХТИЗИНА Нафиса Владиславовна
кандидат экономических наук, старший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Центрального экономико-математического института РАН / Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418.
e-mail: bnvlad@yandex.ru

ХАБРИЕВ Булат Рамилович
научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Центрального экономико-математического института РАН / Нахимовский проспект, д. 47, г. Москва, 117418.
e-mail: khabrievbulat@me.com

BAHTIZINA Nafisa V.
Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science of the Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences / 47, Nakhimovsky Av., Moscow, 117418.
e-mail: bnvlad@yandex.ru

KHABRIEV Bulat R.
Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science of the Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences / 47, Nakhimovsky Av., Moscow, 117418.
e-mail: khabrievbulat@me.com

Для цитирования:
Бахтизина Н., Хабриев Б. Совершенствование механизма отбора участков недр для перехода на налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья // Федерализм. 2019. № 2. С. 106—115.

Елена НИКИТСКАЯ, Сергей МХИТАРЯН, Максим АСТАПЕНКО

АНАЛИЗ ФАКТОРОВ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ МАКРОРЕГИОНА*

Основной стратегической целью государства является сегодня переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития. В связи с этим, исследование факторов, оказывающих влияние на результаты инновационной деятельности в реальном секторе экономики, становится необходимым инструментом территориального управления. В представленной статье проведена классификация регионов Центрального Федерального округа с использованием иерархического кластерного анализа по пяти группам интегральных факторов, характеризуемых показателями платежеспособного спроса населения, финансово-экономического потенциала, информационно-коммуникационной инфраструктуры, инновационного потенциала и инновационного производства. Проведенный кластерный анализ выявил условия осуществления инновационной деятельности и деструктивные особенности функционирования региональных инновационных систем Центрального Федерального округа. В ходе исследования установлено, что, во-первых, для исследуемых регионов характерна дифференциация в развитии по всем группам показателей; во-вторых, имеет место «разрыв» между инновационным потенциалом и результативностью инновационного производства; в-третьих, отсутствует зависимость между социально-экономическими и инновационными параметрами. В частности, при высоких социально-экономических показателях г. Москва имеет относительно низкое значение удельного показателя инновационного производства. Сложившаяся ситуация требует разработки комплекса мер и механизмов повышения эффективности использования инновационного потенциала, внедрения программ по повышению инновационной активности, а также устранения возникших диспропорций между уровнями социально-экономического и инновационного развития.

Ключевые слова: инновационная деятельность, макрорегион, инновационные факторы, социально-экономическое развитие, инновационный потенциал, кластерный анализ

JEL: O10, O11, O38, R11, R12

---

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-010-00986 А «Исследование институциональных условий и организационно-экономических механизмов преодоления инновационного торможения на региональном и муниципальном уровнях» (2018—2020 гг.).

Коренные экономические и институциональные преобразования российского общества тесно связаны с технологической трансформацией единого экономического пространства. Инновационная экономика, являясь ключевым источником экономического роста, объединяет образование, науку, высокие технологии, крупный бизнес среднее и малое предпринимательство. Инновационная переориентация экономики в условиях федеративного устройства государства предполагает формирование новой парадигмы, в основе которой лежат более высокие темпы научно-технических преобразований, меняющих структуру и масштабы наукоемких, основанных на использовании знаний, производств. В краткосрочном периоде инвестиции в создание крупного инновационного производства сокращают возможности эффективного использования капитала субъектов Федерации. Однако в долгосрочном периоде инновационное производство выступает катализатором роста национальной экономики.

Низкая инновационная активность российской экономики, высокие риски и неопределенность в инновационной сфере требуют от органов государственной власти определения приоритетных сфер социально-экономического развития субъектов Федерации. Проблема выбора между инвестициями в развитие социальной сферы, с одной стороны, и инвестиционными вложениями в строительство крупного инновационного производства, с другой, усугубляется тем, что для активизации инновационного производства требуется масштабное вовлечение бизнеса и предпринимательства, которое, как показывает практика, невозможно без поддержки со стороны государства.

Научно-инновационный потенциал сосредоточен сегодня в крупнейших научных и промышленных центрах. Крупный же бизнес склонен сосредотачивать свои интересы в наиболее благоприятных условиях вложения инвестиционных средств. Это создает региональную дифференциацию в инновационной сфере, которая усиливается низкой инвестиционной привлекательностью депрессивных регионов, вследствие чего они становятся «отрезанными» от внешних рынков и ресурсов, в первую очередь финансовых.

Переход к инновационной экономике требует формирования принципиально новых организационных структур, обеспечивающих устойчивый экономический рост и уменьшение дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития. Согласно мнению многих специалистов [1, с. 1929; 2; 3, с. 36], важнейшей из таких структур является инновационная система, создаваемая на национальном и региональном уровнях. Однако бюджетные источники не в состоянии обеспечить необходимую и достаточную концентрацию инновационных ресурсов для формирования инновационных систем на территории большинства субъектов Федерации.

С целью повышения эффективности использования выделяемых федеральными и региональными органами власти финансовых средств и привлечения заинтересованных инвесторов отдельные элементы инновационной системы целесообразно строить на территории двух и более экономически развитых субъектов Федерации (не обязательно в пределах

административных границ). Объединение элементов инновационных подсистем будет способствовать созданию инновационной системы в экономическом пространстве макрорегиона. При этом макрорегион выступает как центр инновационного пространственного развития, учитывающий интересы государства, бизнеса, субъектов Федерации и муниципальных образований.

Методологические аспекты исследования

Формирование инновационной системы макрорегиона осуществляется с учетом имеющихся возможностей региональных экономик, включая размещение существующей инновационной инфраструктуры, наличие производственных мощностей, интеллектуальных ресурсов и т.п. и конкурентных преимуществ субъектов Федерации по созданию и выпуску наукоемкой продукции. Размещение инновационных подсистем в макрорегионе способствует созданию и объединению региональных инновационных подсистем России. Данный процесс в настоящее время происходит в определенной мере стихийно, поскольку каждый регион экономически самостоятелен и стоит перед выбором — межрегиональное взаимодействие или конкуренция за инвестиционные ресурсы. В подобной ситуации недопустимо усиление позиций более успешных регионов при ослаблении позиций регионов-аутсайдеров.

В этой ситуации необходимо изучение закономерностей, связанных как с пространственной интеграцией регионов, так и с региональной дифференциацией, что позволит осуществить *типологию регионов по уровню инновационного развития* с учетом влияния социально-экономических факторов. Эта задача может быть успешно решена посредством применения одного из методов кластерного анализа.

В основу настоящего исследования положен иерархический кластерный анализ методом Варда (W*ard's method*), отличительной особенностью которого является использование для оценки расстояния между объектами метода дисперсионного анализа, направленного на изучение различий и зависимостей средних значений эмпирических данных. Это способствует обнаружению ранее неизвестной, практически полезной информации, необходимой для разработки рекомендаций по прикладному применению аналитических результатов.

В качестве объектов исследования выступают регионы Центрального Федерального округа (далее – ЦФО), рассматриваемого как макрорегион. Для управления развитием инновационной деятельностью на уровне макрорегиона требуется учитывать влияние пространственных факторов в условиях ограниченности финансово-экономических ресурсов. Под факторами пространственного развития макрорегиона в инновационной сфере будем понимать действие стимулирующих и дестимулирующих процессов, оказывающих влияние на развитие инновационной деятельности и диффузии инноваций в социально-экономической системе. В научной литературе рассматривается большое разнообразие факторов, оказывающих влияние на инновационную деятельность:

- покупательская способность населения [4];
- финансово-бюджетная обеспеченность на национальном и региональном уровнях [5, с. 162—170; 6];
- развитие информационно-телекоммуникационная инфраструктуры [7];
- инновационное производство как движущая сила инновационного развития [8, с. 84—99].

Данные официальной статистики в разделе «Региональная статистика. Социально-экономическое положение» позволяют провести количественный анализ и оценку выделенных факторов с последующей классификацией регионов на основе многомерной кластеризации. Для анализа вышеуказанных факторов в настоящей работе использованы статистические показатели, объединенные в V групп, характеризующие: платежеспособный спрос, финансово-экономический потенциал, информационно-коммуникационную инфраструктуру, инновационный потенциал, инновационное производство (*см. табл. 1*).

Каждый регион со своим набором показателей при осуществлении многомерной кластеризации рассматривается как точка в *n*-мерном пространстве, в данном случае в 5-мерном. «Центры тяжести» кластеров устанавливаются по средним значениям показателей, а расстояние между двумя кластерами определяется по приросту евклидового расстояния объектов до центров. Кластерный анализ реализован в прикладном программном пакете *IBM SPSS Statistics.*

Таблица 1

Система показателей кластерного анализа регионов ЦФО

Группа показателей	Статистические показатели
Платежеспособный спрос населения	Численность населения с денежными доходами выше величины прожиточного минимума, в % от общей численности населения субъекта*
	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб./мес.
	Соотношение среднедушевых денежных доходов и величины прожиточного минимума, %
	Потребительские расходы в среднем на душу населения, руб./мес.
	Задолженность физических лиц перед кредитными организациями на душу населения (за вычетом жилищных и ипотечных кредитов)*, руб.
Финансово-экономический потенциал	Валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения, руб./чел.
	Объем инвестиций в основной капитал на душу населения (в фактически действовавших ценах), руб./чел.
	Оборот оптовой торговли на душу населения*, тыс. руб./чел.
	Уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций, %
	Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения*, руб./чел.

* Показатели, рассчитанные на основе статистических данных.

Окончание табл. 1

Инфраструктура ИКТ	Число активных абонентов фиксированного и мобильного широкополосного доступа к сети интернет на 100 чел. населения, ед.
	Использование ИКТ в организациях, в % от общего числа обследованных организаций
	Число персональных компьютеров на 100 работников, шт.
	Использование специальных программных средств в организациях (для научных исследований), в % от общего числа обследованных организаций
	Использование специальных программных средств в организациях (для проектирования), в % от общего числа обследованных организаций
Инновационный потенциал	Численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками (НИР), в расчете на 100 000 чел. населения*, чел.
	Численность исследователей, имеющих ученую степень, по субъектам Российской Федерации в расчете на 100 000 населения*, чел.
	Внутренние текущие затраты на научные исследования и разработки (НИР) в расчете на одного исследователя, занятого научными исследованиями и разработками*, тыс. руб.
	Количество выданных охранных документов по субъектам ЦФО в расчете на 100 000 населения, шт.
	Число используемых объектов интеллектуальной собственности на 100 исследователей, занятых научными исследованиями и разработками*, шт.
	Используемые передовые производственные технологии по субъектам Российской Федерации на 100 000 работников*, шт.
Инновационное производство	Объем инновационных товаров, работ, услуг на душу населения, руб./чел.*
	Доля инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции, %
	Доля инновационно-активных организаций, %

Источник: составлено авторами с использованием системы показателей региональной статистики.

Платежеспособный спрос населения

Низкий уровень платежеспособности населения, имеющий непосредственное отношение к социальному развитию регионов, является, по мнению многих специалистов, одним из наиболее значимых барьеров роста инновационного производства, поскольку определяет спрос на инновационные товары, работы, услуги [9]. Группа показателей платежеспособного спроса *(см. табл. 1)* направлена на количественную оценку потенциального спроса, определяемого его уровнем сверх прожиточного минимума, а также частично формируемого за счет привлечения населением потребительских кредитов.

Дендрограмма кластерного анализа по показателям платежеспособного потребительского спроса регионов ЦФО приведена на *рисунке 1.*

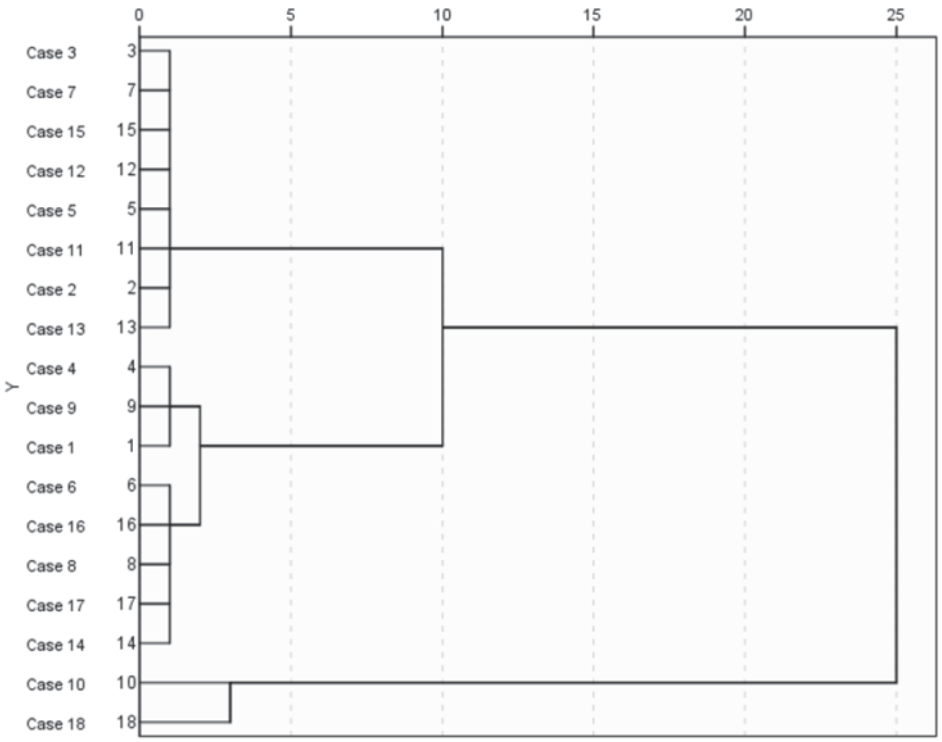

Рис. 1. Дендрограмма кластеризации регионов ЦФО по показателям платежеспособного спроса населения за 2017 г.

Источник: разработано авторами по данным Росстата с использованием программы *IBM SPSS Statistics* [18].

Из *рисунка 1* следует, что наиболее оптимальным вариантом является выделение по платежеспособному спросу трех кластеров, включающих следующие регионы ЦФО:

1-й кластер — Белгородская, Воронежская, Калужская, Курская, Липецкая, Тамбовская, Тульская и Ярославская области.

2-й кластер — Брянская, Владимирская, Ивановская, Костромская, Орловская, Рязанская, Смоленская, и Тверская области.

3-й кластер — Москва и Московская область

Уточнение количественных параметров в виде средних значений по всей номенклатуре показателей каждого кластера отображено в *таблице 2.*

Данные *таблицы 2* позволяют установить ряд особенностей социального развития регионов, входящих в тот или иной кластер. В целом, кластеры характеризуются высоким уровнем численности населения с денежными доходами выше величины прожиточного минимума, разброс значений незначительный (в среднем 86,25% — 90,34%). При этом 1-й и 3-й кластеры достаточно близко расположены. По остальным показателям имеет место существенная дифференциации между 1-м, 2-м и 3-м кластерами, в т.ч.:

Таблица 2

Межкластерная дифференциация показателей платежеспособного спроса регионов ЦФО в 2017 г.

Ward Method		Численность населения с денежными доходами выше величины прожиточного минимума, в % от общей численности населения субъекта	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб./мес.	Соотношение среднедушевых денежных доходов с величиной прожиточного минимума, %	Потребительские расходы в среднем на душу населения, руб./мес.	Задолженность физических лиц перед кредитными организациями на душу населения, руб.
1	Среднее	90,3375	29 218,0000	317,7538	20 952,0000	36 091,0675
	N_1*	8	8	8	8	8
2	Среднее	86,2500	25 906,6250	257,5925	18 034,7500	33 284,4275
	N_2*	8	8	8	8	8
3	Среднее	91,9000	60 324,0000	376,5150	39 237,5000	58 673,9850
	N_3*	2	2	2	2	2
Итого среднее		88,6944	31 202,5000	297,5444	21 687,1667	37 352,8850
N		18	18	18	18	18

*N_i – количество регионов, входящих в *i*-й кластер.

Источник: составлено авторами по данным Росстата с использованием программы *IBM SPSS Statistics* [18].

- по показателю среднемесячной номинальной заработной платы работников организаций, в частности, между 1-м и 2-м кластерами относительное превышение составляет 12,8%, а между 3-м и 1-м — 106,5%;
- по соотношению среднего уровня среднедушевых денежных доходов с величиной прожиточного минимума 1-й кластер ко 2-му составляет 23,4%, а 3-й ко 2-му – 46,6%;
- по среднему уровню потребительских расходов на душу населения наивысший уровень относительной разницы отмечается между 3-м и 2-м кластерами – 117,6%, при этом 1-й и 2-й кластеры более сближены – 16,2%;
- по среднему уровню задолженности физических лиц перед кредитными организациями на душу населения лидирует 3-й кластер – 76,3% по отношению ко 2-му кластеру и 62,6% по отношению к 1-му.

Обобщенная характеристика кластеров в терминах «высокий уровень», «средний уровень», «низкий уровень» имеет вид: 1-й кластер – средний уровень платежеспособного спроса, 2-й кластер – низкий уровень платежеспособного спроса, 3-й кластер – высокий уровень платежеспособного спроса.

Финансово-экономический потенциал

Инновационное развитие и состояние финансово-экономического потенциала регионов находятся во взаимосвязи и взаимозависимости. На сегодняшний день намечается тенденция *развития инновационной деятельности в регионах в отрыве от социально-экономического развития.* Несмотря на это высокий уровень социально-экономического положения повышает инновационный потенциал региона и облегчает задачу запуска механизмов, активизирующих инновационные процессы [10]. В то же время установить причинно-следственные связи между факторами, влияющими на социально-экономическую сферу, и результативностью инновационного производства, не всегда представляется возможным. В первую очередь, это касается показателей валового внутреннего продукта (далее – ВВП), валового регионального продукта (далее – ВРП), оборота оптовой торговли, характеризующих экономический рост. Можно говорить об инновационной спирали, реализуемой по схеме «экономический рост ↔ инновационное развитие», которая в отличие от инфляционной спирали имеет прогрессивную направленность. Остальные показатели, указанные в группе параметров финансово-экономического потенциала, в сложившихся условиях играют роль факторов, непосредственно влияющих и/или создающих предпосылки для расширения инновационного производства. Это относится и к объему инвестиций в основной капитал, и к уровню бюджетной обеспеченности региона, хотя при переходе инновационной составляющей национальной экономики в более развитое состояние, причинно-следственные связи станут менее очевидными.

Кластеризация регионов ЦФО по показателям финансово-экономического потенциала представлена на *рисунке 2.*

Кластеры по показателям, формирующим финансово-экономический потенциал, распределились на следующие 3 группы:

1-й кластер – Воронежская, Липецкая, Тамбовская, Курская, Тверская, Калужская, Тульская, Ярославская, Белгородская и Московская области.

2-й кластер – Владимирская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Брянская, Костромская и Ивановская области.

3-й кластер – Москва.

Таблица 3 демонстрируют резкий «отрыв» 3-го кластера, включающего единственный субъект (г. Москва), по всей группе показателей. Выявилась более значительная дифференциация между кластерами по сравнению с показателями платежеспособного спроса населения. Учитывая это обстоятельство, более наглядно разброс средних значений показателей рассмотрим в соотношении с максимальной величиной.

В результате оценки межкластерной дифференциации установлено следующее:

- по показателю ВРП на душу населения 3-й кластер превышает 1-й кластер в 3,2 раза, 2-й кластер – в 4,8 раз;
- по показателю инвестиций в основной капитал на душу населения 3-й кластер превышает 1-й кластер в 1,7 раза, 2-й кластер – в 3,3 раза;

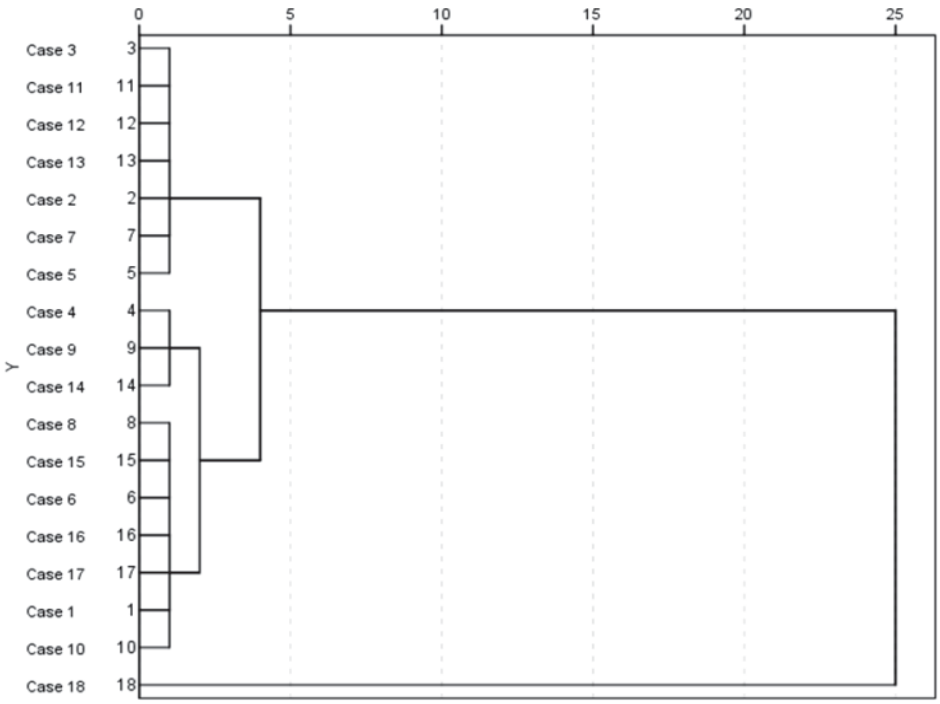

Рис. 2. Дендрограмма кластеризации регионов ЦФО по показателям финансово-экономического потенциала за 2017 г.

Источник: разработано авторами по данным Росстата с использованием программы *IBM SPSS Statistics* [18].

Таблица 3

Межкластерная дифференциация показателей финансово-экономического потенциала регионов ЦФО в 2017 г.

Ward Method		ВРП на душу населения, руб./чел.	Объем инвестиций в основной капитал на душу населения, руб./чел.	Оборот оптовой торговли на душу населения, тыс. руб./чел.	Уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций, %	Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения, руб./чел.
1	Среднее	37 4946,8860	93 111,5000	313, 8168	0,9031	5 8173,2010
	N_1	10	10	10	10	10
2	Среднее	24 7663,5771	48 377,7143	238,5514	0,7180	4 6681,0771
	N_2	7	7	7	7	7
3	Среднее	1 199 652,8300	158 500,0000	2 085, 3549	2,6380	169 325,1700
	N_3	1	1	1	1	1
Итого среднее		37 1264,8183	79 347,7222	382,9657	0,9275	59 879,1511
N		18	18	18	18	18

Источник: составлено авторами по данным Росстата с использованием программы *IBM SPSS Statistics* [18].

- по показателю оборота оптовой торговли на душу населения 3-й кластер превышает 1-й в 6,6 раз, 2-й кластер – в 8,7 раз;
- по уровню бюджетной обеспеченности 3-й кластер превышает 1-й в 2,9 раза, 2-й – в 3,7 раза;
- по уровню доходов консолидированных бюджетов на душу населения 3-й кластер превышает 1-й в 2,9 раза, а 2-й – в 3,6 раза.

Отсюда следует заключить, что достигнутые уровни в части финансово-экономического потенциала в относительном выражении распределились следующим образом: 1-й кластер – средний уровень, 2-й кластер – низкий уровень, 3-й кластер – высокий уровень.

Несмотря на значительное отставание 1-го и 2-го кластеров по показателям экономического роста, инвестиционной активности и финансовой обеспеченности в регионах, образующих эти кластеры, постепенно происходит *разворачивание инвестиционно-инновационной деятельности.*

В регионах 1-го кластера осуществляются значимые инвестиции в агропромышленный комплекс, химическое производство, производство композитных материалов, активно развивается высокотехнологичное и наукоемкое производство. Так, например, во Владимирской области, на территории наукограда «Генериум» открыт цех по производству биологически активных веществ, фармацевтическое производство иммунобиологических препаратов [11], запущены заводы по производству автобусов [12], кормовых добавок [13]. В Ярославской области завершено строительство Центра трансферта фармацевтических технологий им. М.В. Дорогова [14].

Преимущества 1-го кластера заключается в «близости» расположения к ключевым рынкам сбыта продукции и крупнейшим городам (Москва, Санкт-Петербург, Казань, Нижний Новгород и др.). 2-й кластер имеет наиболее низкие значения ВРП, объема инвестиций, оборота оптовой торговли, бюджетной обеспеченности. Данная ситуация требует оперативного вмешательства, направленного на наращивание инвестиционно-инновационного потенциала. В связи с этим, правительственные органы Брянской области осуществляют программы по развитию человеческого капитала в сфере инновационной экономики[1].

Преодоление технологического отставания практически невозможно с точки зрения эволюционной смены технологических укладов — *необходим технологический прорыв.* С самого начала активной фазы государственного регулирования инновационного развития возникла неопределенность в выборе приоритетных направлений технологических преобразований. Контекстный анализ государственных программ, опубликованных в 2006—2011 гг., позволил сделать вывод о несогласованности экспертных позиций в отношении стратегических направлений инновационного развития [15, с. 129].

---

[1] Постановление Правительства Брянской области № 857-п от 30.12.2013 г. «Об утверждении государственной программы “Развитие образования и науки Брянской области” (2014—2020 годы) (с изменениями на 10 декабря 2018 года)» [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/974030447

Информационно-коммуникационная инфраструктура

Информационно-коммуникационные системы стали *единственным перспективным направлением инновационного развития* с точки зрения экспертов, что и было отражено во всех без исключения национальных программах. Это соответствует мировым технологическим тенденциям, связанным с резко возросшей активностью в использовании Интернета. Государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», принятая в 2017 г., нацеленная на «создание необходимых и достаточных условий институционального и инфраструктурного характера»[2], хотя и не сводится к развитию информационно-коммуникационных технологий, но, вне всякого сомнения, основана на их применении.

На *рисунке 3* представлена дендрограмма, отражающая кластеризацию регионов ЦФО по показателям информационно-коммуникационных технологий.

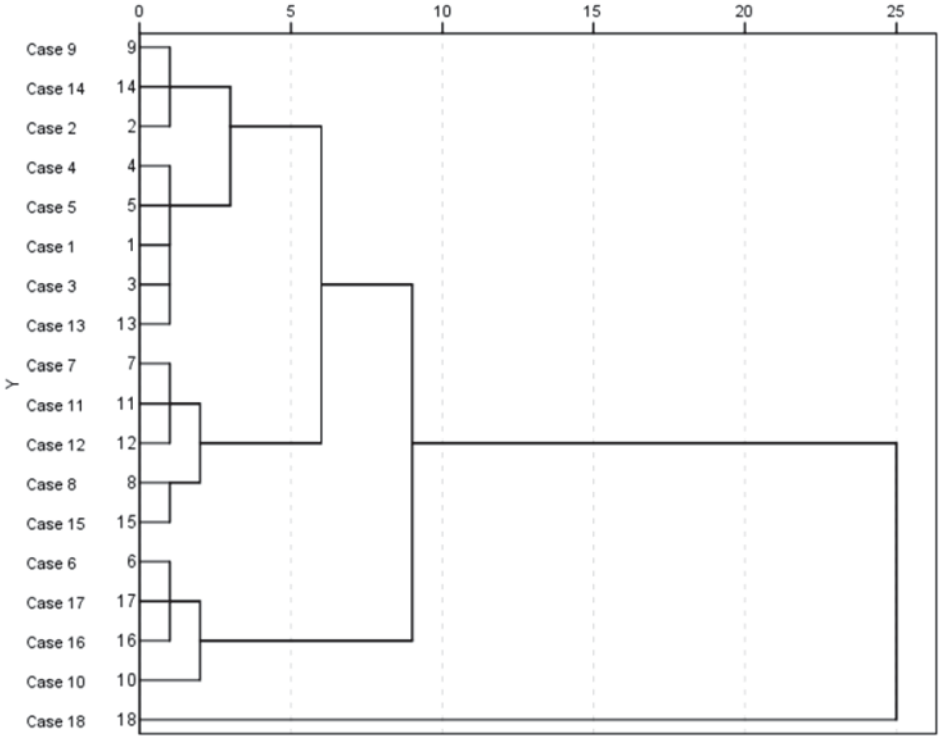

Рис. 3. Дендрограмма кластеризации регионов ЦФО по показателям информационно-коммуникационной инфраструктуры за 2017 г.

Источник: разработано авторами по данным Росстата с использованием программы *IBM SPSS Statistics* [18].

[2] Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1632-р от 28.07.2017 «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf

Таблица 4

Межкластерная дифференциация показателей инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий регионов ЦФО за 2017 г.

Ward Method		Число активных абонентов и мобильного широкополосного доступа к сети Интернет на 100 чел., ед.	Использование ИКТ в организациях, в % от общего числа обследованных организаций	Число персональных компьютеров на 100 работников, шт.	Использование специальных программных средств в организациях (для научных исследований), в % от общего числа организаций	Использование специальных программных средств в организациях (для проектирования), в % от общего числа организаций
1	Среднее	85,3125	76,7250	44,3750	2,1875	9,3375
	N_1	8	8	8	8	8
2	Среднее	96,8150	76,9225	46,5000	3,1750	13,8250
	N_2	4	4	4	4	4
3	Среднее	92,4000	70,1020	46,4000	2,0400	8,7800
	N_3	5	5	5	5	5
4	Среднее	79,6400	86,0800	78,0000	6,6000	20,1000
	N_5	1	1	1	1	1
Итого среднее		89,5222	75,4489	47,2778	2,6111	10,7778
N		18	18	18	18	18

Источник: составлено авторами по данным Росстата с использованием программы *IBM SPSS Statistics* [18].

По показателям, отражающим уровень развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, выделены 4 кластера:

1-й кластер – Липецкая, Тамбовская, Брянская, Воронежская, Ивановская, Белгородская, Владимирская и Смоленская области.

2-й кластер – Калужская, Ярославская, Тульская и Московская области.

3-й кластер – Костромская, Орловская, Рязанская, Курская и Тверская области.

4-й кластер – Москва.

Межкластерное сравнение показывает достаточно высокий уровень развития широкополосного доступа к сети Интернет и использование информационных и коммуникационных технологий в организациях. В то же время выявлен значительный разброс значений в пределах 79,6–98,8% (*см. табл. 4*). По данному показателю г. Москва, образующий 4-й кластер, оказался в позиции отстающего, что не укладывается в распространенное представление о столичном регионе как о технологическом лидере по всем направлениям.

От степени развития высокоскоростного доступа в сеть Интернет зависит возможность удаленного управления производственными процессами, развитие беспилотного транспорта и других технологий цифровой экономики. С отмеченным показателем тесно связана доля организаций, использующих ИКТ в экономической деятельности, так как это позволяет расширять взаимодействие с поставщиками и потре-

бителями, государственными органами и финансовыми учреждениями. Разброс значений между кластерами в данном случае также наблюдается, но в меньшей мере (70,1—86,1%).

Число персональных компьютеров на 100 работников имеет низкое значение и небольшое расхождение между кластерами, за исключением 4-го кластера, в котором этот показатель достиг 78%. Данное обстоятельство является следствием высокого развития сферы услуг в 4-м кластере по сравнению кластерами 1–3, характеризующимися промышленно-аграрной структурой экономики.

Уровень использования специальных программных средств как для целей научных исследований, так и для целей проектирования показывает существенное расхождение между кластерами, при этом 1-й и 3-й кластеры имеют сближенные значения – соответственно 8,8% и 9,3%. Относительно высокие значения этого показателя по 2-му и 4-му кластерам, что объясняется тенденцией регионов их образующих к активным научным исследованиям и разработкам.

Инновационный потенциал

Инновационная деятельность включает все научные, технологические, организационные, финансовые и коммерческие мероприятия, которые фактически или по замыслу ведут к осуществлению инноваций. Некоторые из этих видов деятельности могут быть инновационными по своей сути, тогда как другие не содержат новизны, но необходимы для осуществления инновации [16]. Возможность инновационного развития территориальных образований, в т.ч. регионов, в настоящем и будущем связана с располагаемым инновационным потенциалом. Как экономическая категория инновационный потенциал в научной литературе имеет широкий спектр трактовок, что обусловило неоднозначность позиций по поводу элементов его образующих и факторов на него влияющих. Данный аспект оставляем за рамками настоящего исследования, используя для аналитических процедур официальные статистические показатели, которые могут быть отнесены к инновационному потенциалу исходя из этапов инновационного цикла, реализуемых до начала инновационного производства, включая фундаментальные исследования, прикладные исследования и мероприятия НИОКР (*см. табл. 1*). Результаты кластерного анализа регионов ЦФО в зависимости от уровня инновационного потенциала приведены на *рисунке 4*.

По показателю инновационного потенциала определились 4 кластера:

1-й кластер – Орловская область, Тамбовская область, Белгородская область, Брянская область, Смоленская область, Ивановская область, Курская область.

2-й кластер – Воронежская область, Ярославская область, Калужская область, Московская область, Костромская область, Тверская область, Липецкая область, Владимирская область.

3-й кластер – Рязанская область, Тульская область.

4-й кластер – Москва.

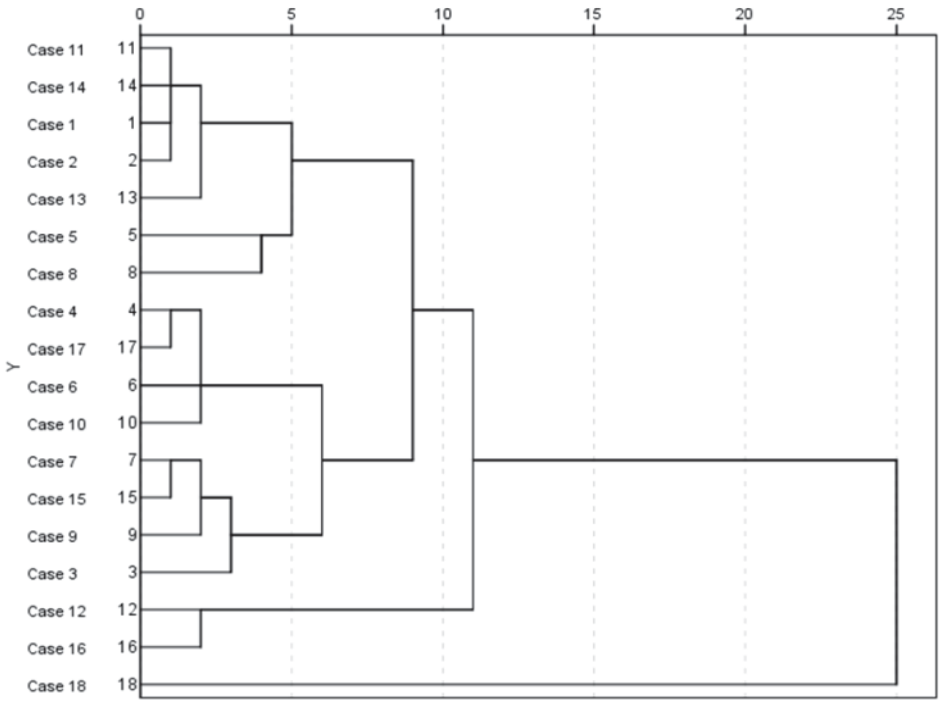

Рис. 4. Дендрограмма кластеризации регионов ЦФО по показателям инновационного потенциала за 2017 г.

Источник: разработано авторами по данным Росстата с использованием программы *IBM SPSS Statistics* [18].

Согласно результатам анализа, представленным в *таблице 5*, наблюдается дифференциация инновационного потенциала в выявленных кластерах.

Так, численность персонала, занятого НИР наименьшая в 1-м и 3-м кластерах, а наибольшая – во 2-м и 4-м. Высокий научный потенциал 2-го и 4-го кластеров связан с высокой концентрацией объектов научной, научно-исследовательской и научно-производственной инфраструктуры, сложившейся со времен плановой экономики. Отметим, что в 4-м кластере исключение составил показатель числа используемых объектов интеллектуальной собственности на 100 исследователей, который в значительной мере ниже соответствующих значений в остальных кластерах.

Значительная межкластерная дифференциация по показателям исследовательского потенциала отражает значительный разброс в распределении численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками – г. Москва, образующий 4-й кластер, превосходит 1-й в 16, 2 раза, 2-й кластер – в 3,8 раза, 3-й кластер – в 7,3 раза. Данная ситуация может быть следствием слабой мотивации исследователей из-за низких доходов, которые приносит научная деятельность за пределами столицы.

Таблица 5

Межкластерная дифференциация показателей инновационного потенциала регионов ЦФО за 2017 г.

Ward Method		Численность персонала, занятого НИР, в расчете на 100 тыс. чел. населения, чел.	Численность исследователей с ученой степенью в расчете на 100 тыс. чел. населения, чел.	Внутренние затраты на НИР в расчете на одного исследователя, тыс. руб.	Количество выданных охранных документов в расчете на 100 тыс. чел. населения, шт.	Число используемых объектов интеллект. собственности на 100 исследователей, шт.	Используемые передовые производств. технологии на 100 тыс. работников, шт.
1	Среднее	111,0629	17,1000	1384,0186	17,9886	54,3586	333,2386
	N_1	7	7	7	7	7	7
2	Среднее	473,9613	44,3638	970,8338	16,9138	67,9988	590,9800
	N_2	8	8	8	8	8	8
3	Среднее	247,9400	15,6250	1045,1950	16,7950	381,5800	355,9750
	N_3	2	2	2	2	2	2
4	Среднее	1804,2800	331,4700	1595,4900	62,8100	19,3400	236,5300
	N_4	1	1	1	1	1	1
Итого среднее		381,6272	46,5183	1174,4822	19,8683	94,8333	444,9439
N		18	18	18	18	18	18

Источник: составлено авторами по данным Росстата с использованием программы *IBM SPSS Statistics* [18].

Для стимулирования инновационной активности и оборачиваемости отгруженной инновационной продукции создаются региональные инновационные системы. Однако они слабо интегрированы в межрегиональный обмен. Регионы, имея свои приоритеты, практически *не развивают межрегиональное сотрудничество*, что приводит к неэффективности расходования бюджетных ассигнований и к торможению инновационного развития [17].

Инновационное производство

Традиционно выгодное экономико-географическое положение обусловливает размещение на территории ЦФО многоотраслевых высокотехнологичных наукоемких производств. Высокий научно-технический потенциал, применение высоких технологий, наличие опытно-конструкторской и экспериментальной базы обусловили выпуск высокоточных машин и оборудования. Например, только в окружении Москвы сконцентрированы ведущие инновационные центры (наукограды) – города Дубна, Зеленоград, Черноголовка, Троицк, Королев, Протвино и др., что в сочетании с мощным на-

учно-образовательным потенциалом столицы позволяет размещать новые высокотехнологичные производства, формировать современные транспортно-логистические и сервисно-управленческие центры не только в столичном регионе, но и в окружающих его территориях. В то же время развитие инновационного производства в ЦФО происходит неравномерно.

По показателю инновационного производства выделены 3 кластера:

1-й кластер — Белгородская и Липецкая области.

2-й кластер – Воронежская, Рязанская, Тамбовская, Владимирская, Ивановская, Орловская, Калужская, Тверская, Брянская и Смоленская области, г. Москва.

3-й кластер – Костромская, Курская, Московская, Тульская и Ярославская области.

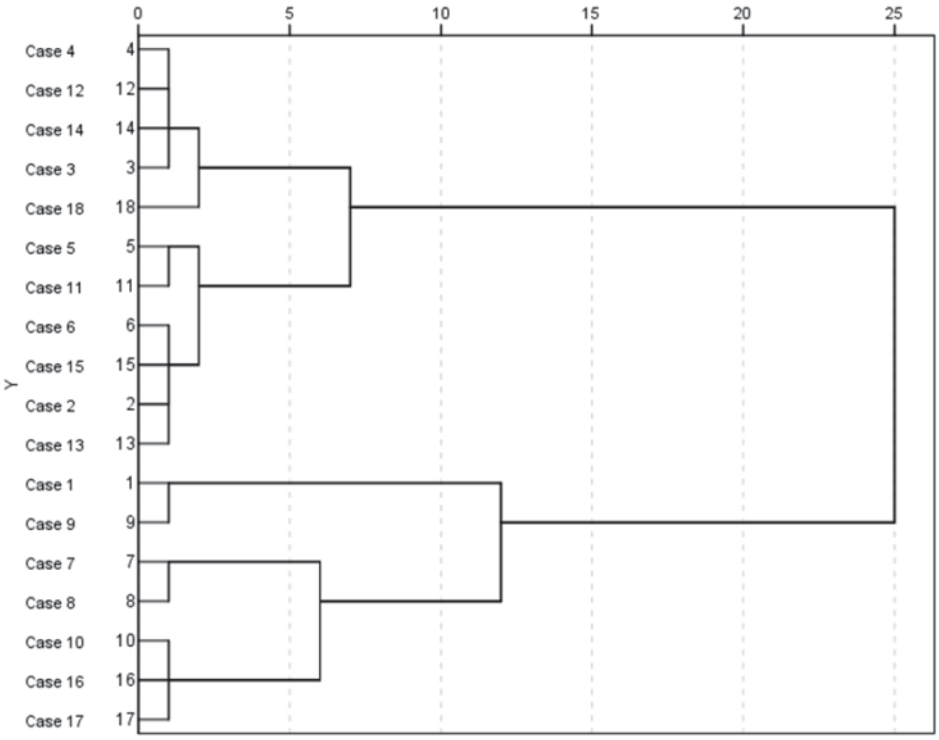

Рис. 5. Дендрограмма кластеризации регионов ЦФО по показателям инновационного производства за 2017 г.

Источник: разработано авторами по данным Росстата с использованием программы *IBM SPSS Statistics* [18].

В результате анализа инновационного производства установлено, что лидерами макрорегиона по доле инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции являются 1-й и 3-й кластеры (*см. табл. 6*). При этом 1-й кластер имеет максимальное значение показателя, в т.ч. за счет превосходства по числу инновационных организаций. Во 2-м кластере возникли серьезные проблемы в сфере инновационного

производства в части низкого уровня доли и объема отгруженной инновационной продукции. Одной из причин этого является преобладание выпуска традиционной продукции в рамках гособоронзаказа.

Таблица 6

Межкластерная дифференциация показателей инновационного производства регионов ЦФО за 2017 г.

Ward Method		Объем инновационных товаров, работ, услуг на душу населения (расчетная величина), руб./чел.	Доля инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции, %	Доля инновационно активных организаций, %
1	Среднее	59968,1150	10,4500	16,6500
	N_1	2	2	2
2	Среднее	12332,6545	4,6364	9,0455
	N_2	11	11	11
3	Среднее	38401,8180	11,5800	6,8400
	N_3	5	5	5
Итого среднее		24866,9178	7,2111	9,2778
N		18	18	18

Источник: составлено авторами по данным Росстата с использованием программы *IBM SPSS Statistics* [18].

Завершающий этап кластерного анализа представлен сводной таблицей, которая позволяет соотнести достигнутый средний уровень каждого региона ЦФО по 4-м группам факторов в пределах соответствующих кластеров с соответствующим средним уровнем показателей инновационного производства (*см. табл. 7*).

Результаты сравнения показали *разбалансированность факторных показателей*, а в некоторых случаях и отсутствие влияния социальных, финансово-экономических и инфраструктурных факторов на инновационное производство. Наихудшее положение, с точки зрения перспектив развития, выявлено в Брянской, Ивановской, Орловской и Смоленской областях. В отдельных регионах уровень инновационного производства выше уровня социально-экономических показателей. К таковым относятся Белгородская и Липецкая область, которые вошли в кластер с высокими результатами инновационной деятельности при средних значениях факторных показателей.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что высокий и средний уровень социально-экономического развития не имеет полнозначной связи с соответствующим уровнем инновационной деятельности. Особенно в этом отношении выделяется Москва, которая по показателям социально-экономического, инфраструктурного развития и инновационного потенциала занимает лидирующие позиции, а по показателям инновационного производства явно отстает.

Таблица 7

Сводная таблица по результатам кластерного анализа

Субъект Федерации	Платежеспособный спрос	Финансово-экономический потенциал	Информационно-телекоммуникационная инфраструктура	Инновационный потенциал	Инновационное производство
Белгородская область	средний	средний	средний	низкий	высокий
Брянская область	низкий	низкий	средний	низкий	низкий
Владимирская область	низкий	низкий	средний	средний	низкий
Воронежская область	средний	средний	средний	средний	низкий
Ивановская область	низкий	низкий	средний	низкий	низкий
Калужская область	средний	средний	выше среднего	средний	низкий
Костромская область	низкий	низкий	низкий	средний	средний
Курская область	средний	средний	низкий	низкий	средний
Липецкая область	средний	средний	средний	средний	высокий
Московская область	высокий	средний	выше среднего	средний	средний
Орловская область	низкий	низкий	низкий	низкий	низкий
Рязанская область	низкий	низкий	низкий	выше среднего	низкий
Смоленская область	низкий	низкий	средний	низкий	низкий
Тамбовская область	средний	средний	средний	низкий	низкий
Тверская область	низкий	средний	низкий	средний	низкий
Тульская область	средний	средний	выше среднего	выше среднего	средний
Ярославская область	средний	средний	выше среднего	средний	средний
г. Москва	высокий	высокий	высокий	высокий	низкий

Источник: составлено авторами.

Можно предположить, что инновационное развитие экономики ЦФО в значительной мере должно определяться динамикой социально-экономического развития столичного региона, так как в нем сосредоточены крупнейшие финансовые учреждения страны, зарегистрированы штабы крупнейших корпораций России (ПАО «Газпром», ПАО «Корпорация «Алмаз-Антей», ПАО «Объединенная судостроительная корпорация» и др.), производится около 4/5 ВРП и более 3/5 объема промышленной продукции округа. Москва традиционно позиционирует себя в качестве

центра предприятий и научно-исследовательских институтов оборонной, радиоэлектронной и автомобильной промышленности. Однако органы управления крупных корпораций стремятся выводить предприятия из города и размещать заказы на взаимозависимых или аффилированных предприятиях, что замедляет темпы инновационного роста. Данное обстоятельство подтверждает тот факт, что *научные исследования в большей части проводятся в Москве, а налаживание производства и выпуск инновационной продукции постепенно переносится в регионы.*

* * *

Для перехода к модели устойчивого инновационного развития отраслей экономики в условиях региональной несбалансированности и неравномерности социально-экономического развития необходимо максимально *использовать конкурентные преимущества* субъектов Федерации и связанные с этим ресурсные возможности по созданию и выпуску наукоемкой продукции.

Следовательно, развитие инновационной деятельности должно ориентироваться, во-первых, на создание условий для повышения заинтересованности высококвалифицированных кадров в создании новых знаний, инновационных технологий, инновационного бизнеса. При этом необходимо обеспечивать коммуникационную связь между инновационными центрами, государством, бизнесом и иными участниками инновационного процесса. Во-вторых, на формирование стимулов для постоянного внедрения новых знаний, технологий, технических решений за счет содействия в освоении новых рынков и формировании потребительских предпочтений у разных слоев населения. В-третьих, на создание условий для расширения масштабов инновационной деятельности за счет объединения и использования ресурсов межрегионального взаимодействия региональных властей, научного и бизнес-сообщества.

Научно-технологические и производственные кластеры выступают одним из инструментов «связности» экономического пространства за счет установления прямых хозяйственных связей субъектов Федерации, посредствам перераспределения инновационных ресурсов, доходов и расходов, которые обеспечивают развитие регионального инновационного производства и воспроизводства на основе объективных законов рынка. Для повышения инновационной активности территориальное управление должно ориентироваться на создание условий для развития человеческого капитала, реализации творческого потенциала инноваторов, формирования эффективных стимулов, способствующих внедрению, производству и диффузии инноваций.

Список литературы

1. *Нугуманова Г.Р.* Разработка модели коммерциализации инноваций для формирования инновационной системы в России // Креативная экономика. 2018. Т. 12. № 12. С. 1929—1938.

2. *Удальцова Н.Л.* Национальный инновационный комплекс: основные тенденции организации и управления // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2016. № 4 (86) [Электронный ресурс]. URL: http://uecs.ru/uecs-85-852016/item/3896-2016

3. *Еремина О.С., Демина Н.В.* К вопросу о развитии национальной инновационной системы России // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2015. Т. 8. С. 36–40 [Электронный ресурс]. URL: http://e-koncept.ru/2015/65008.htm

4. *Нанакина Ю.С., Потылицын И.В.* Управление потребительским спросом на инновационную продукцию: теоретический обзор // Век качества. 2016. №4 [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-potrebitelskim-sprosom-na-innovatsionnuyu-produktsiyu-teoreticheskiy-obzor

5. *Белякова Г.Я., Чайран Ю.А.* Факторы, влияющие на развитие инновационной деятельности // Креативная экономика. 2014. Том 8. № 11. С. 162—170.

6. *Хорева Л.В., Поснов Е.В.* Развитие финансовой инфраструктуры для повышения эффективности инноваций // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2013. № 9 (57) [Электронный ресурс]. URL: http://uecs.ru/component/flexicontent/items/item/2369-2013-09-25-08

7. *Иванов В.В., Малинецкий Г.Г.* Цифровая экономика: от теории к практике // Инновации. 2017. № 12 (230) [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovaya-ekonomika-ot-teorii-k-praktike

8. *Румянцев А.А.* Научно-инновационная деятельность в регионе как фактор его устойчивого экономического развития // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 2. С. 84—99.

9. *Инютина Е.Н.* Вопросы формирования спроса на инновации как фактор усиления инновационной активности предприятий [Электронный ресурс]. URL: http://ejournal.khstu.ru/media/2012/TGU_3_15.pdf

10. *Никитская Е.Ф., Валишвили М.А.* Социально-экономическое положение регионов как предпосылка инновационного развития национальной экономики // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2016. № 11 (93). С. 4.

11. Фармацевтическая промышленность и производство медицинского оборудования современной России [Электронный ресурс]. URL: https://cont.ws/@predator85vk/605927.

12. Научно-производственный комплекс «Volgabus» Владимирской области [Электронный ресурс]. URL: https://www.volgabus.ru/about/kompleks/

13. «Кормовая база» региональной экономики [Электронный ресурс]. URL: https://zebra-tv.ru/novosti/biznes/kormovaya-baza-regionalnoy-ekonomiki/

14. Центр трансфера фармацевтических технологий имени Дорогова М.В. [Электронный ресурс]. URL: https://yandex.ru/maps/org/tsentr_transfera_farmatsevticheskikh_tekhnologiy_imeni_dorogova_m_v_/230855970565/?ll=39.892780%2C57.551930&source=wizbiz_new_text_single&z=17

15. *Никитская Е.Ф.* Технологические тренды в развитии цифровой экономики // Взгляд поколения XXI века на будущее цифровой экономики: сборник статей преподавателей IX Международной научно-практической конференции «Современная экономика: концепции и модели инновационного развития». М.: Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 2018. С. 127—134.

16. Рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям. Совместная публикация ОЭСР и Евростата [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations

17. *Астапенко М.С.* Пространственное развитие инновационной деятельности макрорегиона (на примере Центрального Федерального округа) // Инновации. 2018. № 2(232). С. 81—92.

18. Статистические данные Росстата по социально-экономическому положению в регионах РФ [Электронный ресурс]. URL: http://gks.ru

ANALYSIS OF FACTORS OF INNOVATION ACTIVITY DEVELOPMENT IN THE ECONOMIC SPACE OF THE MACRO-REGION

The main strategic goal of the state is the transition to an innovative socially oriented type of economic development. In this regard, the study of factors influencing the results of innovation in the real sector of the economy is a necessary tool of territorial administration. In the presented article the cluster analysis of regions of the Central Federal District (hereinafter-the CENTER) with use of Varda method on five groups of integral factors, characterized by indicators of solvent demand of the population, is carried out. Financial and economic potential, information and communication infrastructure, innovative potential and innovative production. The conducted cluster analysis revealed the conditions under which innovation activity and destructive features of functioning of regional innovative systems of the central Federal District are carried out. In the course of the study it was established that, first, the analyzed regions are characterized by differentiation in development on all groups of indicators, secondly, there is a "gap" between the innovative potential and efficiency of innovative production, Thirdly, there is no correlation between socio-economic and innovative parameters. In particular, with high socio-economic indicators, Moscow has a relatively low value specific the indicator of innovative production. This situation requires the development of a set of measures to improve the efficiency of the use of innovative potential, the introduction of programs to increase innovation activity, as well as the elimination of imbalances between levels Socio-economic and innovative development.

Keywords: cluster analysis, innovative activity, innovative factors, innovative potential, macro-region, socio-economic development

JEL: O10, O11, O38, R11, R12

Дата поступления — 15.05.2019 г.

НИКИТСКАЯ Елена Федоровна

доктор экономических наук, профессор кафедры Национальной и региональной экономики;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.
e-mail: elena-nikitskaya@yandex.ru

МХИТАРЯН Сергей Владимирович

доктор экономических наук, профессор кафедры Маркетинга;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.
e-mail: Mkhitaryan.SV@rea.ru

АСТАПЕНКО Максим Сергеевич
Главный государственный инспектор;
Федеральная Антимонопольная Служба России (ФАС) / Садовая-Кудринская ул., д. 11, г. Москва, 125993.
e-mail: Max.91@live.ru

NIKITSKAYA Elena F.
Ph(D), Professor of Department of National and Regional Economy;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: elena-nikitskaya@yandex.ru

MKHITARYAN Sergey V.
Ph(D), Professor of Department of Marketing;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Mkhitaryan.SV@rea.ru

ASTAPENKO Maksim S.
Chief state inspector;
Federal Antimonopoly Service / 11, Sadovaya-Kudrinskaya str, Moscow, 125993.
e-mail: Max.91@live.ru

Для цитирования:
Никитская Е., Мхитарян С., Астапенко М. Анализ факторов развития инновационной деятельности в экономическом пространстве макрорегиона // Федерализм. 2019. № 2. С. 116—137.

Денис ДОМАЩЕНКО, Александр ЩЕГОЛЕВ

ПОКАЗАТЕЛИ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ — ОПЕРЕЖАЮЩИЕ ИНДИКАТОРЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ (НА ПРИМЕРЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Официально публикуемая статистика социально-экономического развития регионов имеет существенные недостатки — значительные временные лаги и проблемы достоверности показателей. Анализ индикаторов банковской деятельности во многом способен их снять. Показатели динамики проводимых платежей и платежно-расчетной инфраструктуры, структуры ресурсной базы банков и кредитования различных клиентов успешно дополняют и верифицируют выводы традиционных экономических данных из реального сектора экономики и финансового состояния граждан. В регионах Центрального федерального округа темпы экономического роста подтверждаются данными по активности банковского сектора. В ходе исследования не обнаружено взаимосвязи между уровнем среднедушевого дохода и величиной банковских депозитов на душу населения. Выявлено доминирование ипотечного кредитования в структуре задолженности физических лиц. По сравнению с остальными регионами в небогатых субъектах Центрального федерального округа доля ипотеки выше. Выявлена обратная зависимость между ростом долговой нагрузки и просроченной задолженностью. Наиболее благополучные субъекты Центрального федерального округа становятся таковыми за счет развития крупного бизнеса. Развитие экономики приводит к ее цифровизации, но не наоборот.

Ключевые слова: банковская система, банковская деятельность, коммерческие банки, регион, региональные банки, субъект Российской Федерации

JEL: G21

Часто статистика, собираемая Росстатом, запаздывает, что не позволяет на ее основе принимать оперативные решения в области стратегического управления регионами. Известной заменой этому могут быть данные, полученные из других, в т.ч. открытых источников, характеризующих экономическую активность.

Так, на ежемесячной основе множество показателей, характеризующих движение денежных средств, публикует Федеральное казначейство и Банк России. Таким образом, заполняется оперативный пробел для исследователей, которые, тем самым, получают возможность представлять более детализированную картину происходящего в субъектах РФ.

Об оценке экономической эффективности регионов Центрального федерального округа

Наиболее часто применяемым показателем оценки экономической эффективности региона является валовой региональный продукт (далее — ВРП) на душу населения. По его абсолютному значению в Центральном федеральном округе (далее — ЦФО) лидирует г. Москва (1,26 млн руб.). Без учета столицы, разброс показателя по регионам ЦФО составляет от 186 тыс. руб. в Ивановской области до 510 тыс. руб. в Московской. Если представить общую картину по федеральному округу в координатах «Население — ВРП на душу населения» и провести линию аппроксимации (*см. рис. 1*), то регионы, расположенные существенно выше нее, можно считать более эффективными, чем те регионы ЦФО, которые расположились ниже.

Как показано на *рисунке 1,* наиболее эффективными регионами ЦФО являются Белгородская, Липецкая и Калужская области. Наименее эффективными — Ивановская и Брянская[1].

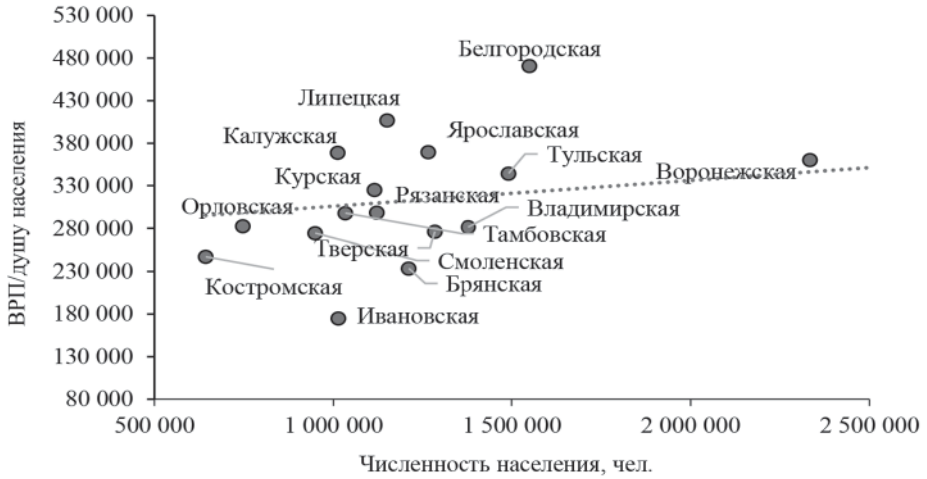

Рис. 1 Оценка эффективности экономики регионов ЦФО

Источник: рассчитано по данным Росстата [1].

Из показателей денежно-кредитной системы, характеризующих состояние деловой активности и социальной обеспеченности на местах, наиболее подходящим индикатором может быть *объем проводимых бан-*

[1] На *рисунке 1* не представлены г. Москва и Московская область, где численность населения значительно выше прочих рассматриваемых областей ЦФО.

ковских платежей. Очевидно, что при замедлении экономической активности этот объем должен уменьшаться. И наоборот, платежи будут расти вместе с увеличением ВРП.

В *таблице 1* приведены данные по регионам ЦФО по мере убывания темпов прироста платежей за 10 лет, начиная с 2008 г. Наиболее существенный рост продемонстрировала Воронежская область, где объем платежей рос обе пятилетки. С 2008 по 2013 г. он составил 76,1%, с 2013 по 2018 г. — 124,4%. Таким образом, за 10 лет платежи через банки в Воронежской области выросли почти в 4 раза.

Прочие регионы значительно отстали. Платежи в Тульской области поднялись на 45,2%, Калужской — на 31,1%, Тамбовской — на 29,3%, Орловской — на 29,1%, Рязанской — на 28,2%, Московском регионе — на 23,8%.

Гипотеза о значительной корреляции между динамикой ВРП и объемом платежей, проводимых через банковскую систему, подтверждается. В скобках рядом с названием региона указано его место по темпам прироста платежей. Во многих случаях эти места сопоставимы с рейтингом динамики ВРП.

Несмотря на высокую инфляцию, наблюдавшуюся с 2008 г., имеются субъекты РФ, где число и общий объем номинальных платежей за 10 лет сократился. К ним относится Ивановская, Владимирская, Ярославская, Курская, Смоленская и Липецкая области. Также следует отметить негативную динамику проводимых платежей за последнюю пятилетку в Костромской области, несмотря на общий прирост 6,2% по итогам десятилетнего периода.

Таблица 1

Динамика платежей, проводимых банковской системой в 2008—2018 гг.

Место	Регион (место по динамике ВРП с 2010 га)	Платежи в 2018 г., млрд руб.	Темпы прироста, %		
			за 5 лет (2013/2008 гг.)	за 5 лет (2018/2013 гг.)	за 10 лет (2018/2008 гг.)
1.	Воронежская область (1)	7947,1	76,1	124,4	295,1
2.	Тульская область (2)	1 691,4	-2,1	48,3	45,2
3.	Калужская область (3)	960,9	10,9	18,2	31,1
4.	Тамбовская область (5)	452,7	21,8	6,2	29,3
5.	Орловская область (7)	477,7	22,9	5,1	29,1
6.	Рязанская область (8)	857,0	5,6	21,5	28,2
7.	г. Москва (18) и Московская область (11)	389 136,6	-12,1	40,8	23,8
8.	Белгородская область (12)	2 042,4	-9,0	28,0	16,5
9.	Брянская область (4)	616,2	-10,6	22,6	9,7
10.	Костромская область (17)	470,1	17,6	-9,7	6,2
11.	Тверская область (15)	789,3	-9,6	15,1	4,1

Окончание табл. 1

12.	Ивановская область (16)	650,0	-18,7	21,3	-1,5
13.	Владимирская область (13)	713,2	3,1	-11,5	-8,8
14.	Ярославская область (6)	1 515,2	1,8	-11,0	-9,4
15.	Курская область (10)	802,2	-27,6	15,4	-16,5
16.	Смоленская область (14)	530,9	-18,6	2,5	-16,5
17.	Липецкая область (9)	1 055,6	-32,6	23,4	-16,8

Источник: рассчитано по данным Банка России [2].

О сопоставимости доходов и сбережений населения с эффективностью региональных экономик

В обществе социальной справедливости должна быть *прямо пропорциональная зависимость* между уровнем развития экономики и уровнем благосостояния населения. Одним из критериев последнего может быть наличие сбережений. Если сопоставить величину ВРП на душу населения с депозитами на душу населения (*см. рис. 2*), то *обращает на себя внимание значительный разброс состояний по регионам.*

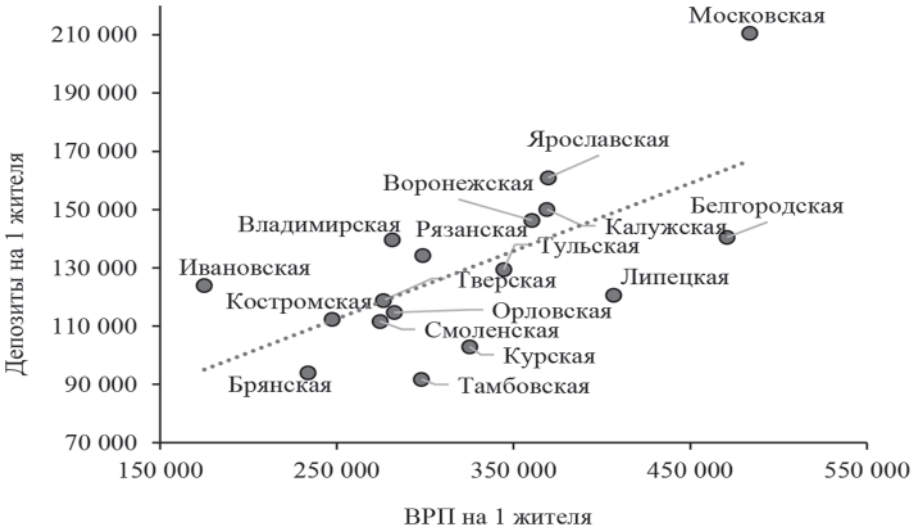

Рис. 2 Сопоставление ВРП и банковских депозитов на душу населения по регионам ЦФО

Источник: рассчитано по данным Росстата и Банка России [1; 3].

Существенное отклонение в положительную сторону от средних значений отмечается только в Московской области, что обусловлено близостью региона к Москве с ее высокими зарплатами. Многие подмосковные жители работают в столице. В итоге их доходы значительно опережают показатели прочих регионов ЦФО.

Необходимо отметить низкий уровень средних сбережений относительно ВРП в Белгородской, Курской и Тамбовской областях. В этих субъектах РФ, если ориентироваться на эффективность этих региональных экономик, люди в среднем должны зарабатывать больше. Однако данные, представленные на *рисунке 3*, демонстрируют *полное отсутствие зависимости между уровнем среднедушевого дохода и величиной банковских депозитов на душу населения*.

Рис. 3 Сопоставление среднедушевого дохода и банковских депозитов на душу населения по регионам ЦФО

Источник: рассчитано по данным Росстата и Банка России [1; 3].

Среднедушевой доход от региона к региону может отличаться кратно. При этом размеры среднедушевых депозитов могут быть одинаковыми. Одновременно с этим сопоставимый среднедушевой доход вполне допускает существенные различия в депозитах.

Например, при среднедушевом доходе в 25 тыс. руб., фиксируемом в Тамбовской, Курской, Смоленской и Калужской областях, наблюдается практически двукратный разброс среднедушевых банковских депозитов. А при среднедушевых доходах в 30 тыс. руб. разрыв в среднедушевых депозитах в ЦФО составляет от 90 до 210 тыс. руб.

О потребительском кредитовании и его структуре как индикаторах благосостояния населения и экономической развитости региона

Одним из наиболее показательных индикаторов, характеризующих экономическую активность населения, является потребительское кредитование. После кризиса 2008 г. этот сегмент активных операций для многих банков *стал ключевым* в их бизнес-стратегиях. В отличие от кредитования нефинансовых организаций, где кредитные риски

весьма высоки, сегмент потребительского кредитования еще не достиг критического уровня насыщения. Наоборот, банки агрессивно расширяют кредитную экспансию на население, пользуясь его дисциплинированностью как заемщиков, а также относительно высокой кредитоспособностью по сравнению с нефинансовыми организациями.

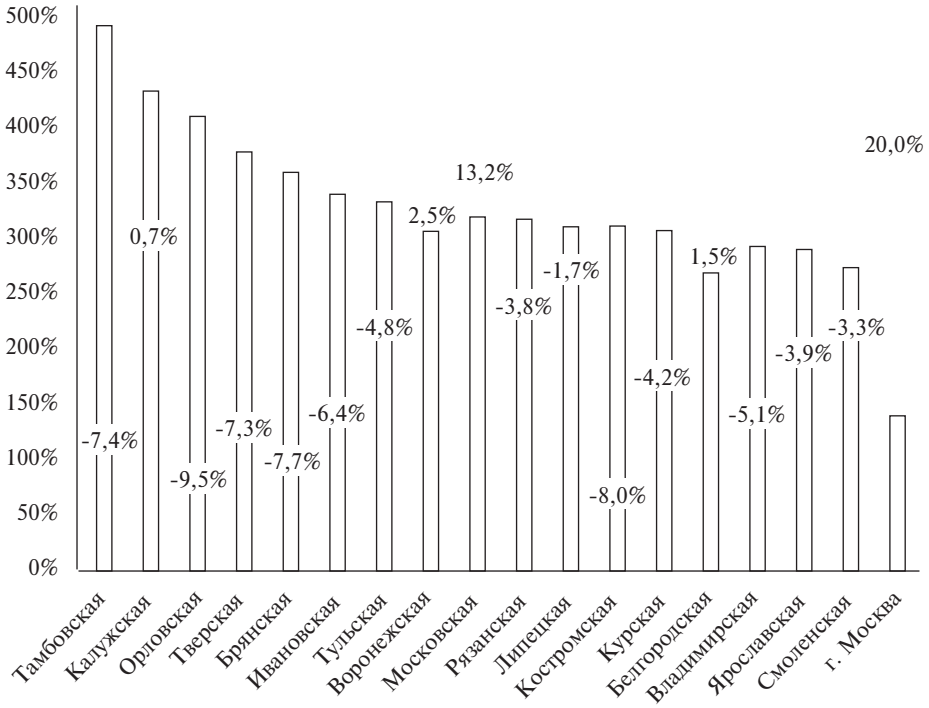

Рис. 4 Прирост величины накопленной задолженности физических лиц на 1 жителя регионов ЦФО за последние 10 лет (левая шкала) и прирост населения (отметки на столбцах)

Источник: рассчитано расчитано по данным Росстата и Банка России [1; 3].

На *рисунке 4* представлены темпы прироста величины накопленной задолженности по потребительскому кредитованию за последние 10 лет. В большинстве регионов ЦФО размер остаточной кредитной задолженности на 1 гражданина вырос не менее, чем в 3,5 раза (за исключением Москвы).

Структура потребительского кредитования за рассматриваемые годы обозначила явное доминирование ипотеки (*см. табл. 2*). Если в 2009 г. каждые 23 копейки от 1 рубля потребительского кредита приходились на ипотечные продукты, то в 2019 г. — 42 копейки. Особенно *сильно ускорилось ипотечное кредитование в последние годы*, вслед за стимулирующими льготными ставками, снижающимися процентными ставками и налоговыми вычетами.

Интересно, что *высокую заинтересованность в ипотеке проявляют в небогатых регионах ЦФО.* По всей видимости, людям важно использовать льготы, предоставляемые государством, а также «обналичить» материнский капитал.

Таблица 2

Доля ипотечной задолженности в общей сумме задолженности по потребительским кредитам населению (%)

Регион	01.01.2009	01.01.2014	01.01.2019
ЦФО	28,24	27,59	43,18
Калужская область	26,84	29,74	47,56
Рязанская область	25,59	28,63	46,29
Тверская область	30,97	31,37	45,62
Московская область	34,59	32,49	45,26
Смоленская область	26,64	31,55	44,25
Воронежская область	22,83	26,66	44,22
г. Москва	29,31	26,73	42,87
Орловская область	16,57	23,67	42,86
Костромская область	17,16	25,26	42,42
Брянская область	18,94	24,39	42,09
Владимирская область	22,88	22,70	41,98
Ярославская область	25,42	25,78	41,08
Тамбовская область	15,47	23,18	40,82
Ивановская область	20,73	24,07	40,41
Курская область	16,86	24,08	39,55
Тульская область	23,46	25,91	39,18
Липецкая область	20,95	23,10	39,06
Белгородская область	18,98	18,80	34,00

Источник: рассчитано по данным Банка России [4].

Наблюдения за динамикой доли жилищного ипотечного кредитования в потребительском кредитовании показали, что наибольшая заинтересованность в ипотеке формируется в Калужской, Московской, Рязанской, Смоленской и Тверской области (не менее 42% в среднем по январским данным в 2009—2019 гг.). В группу с наименьшей долей ипотеки (менее 29%) попали Ивановская, Костромская, Курская, Липецкая, Орловская и Тамбовская области. Остальные субъекты ЦФО попали в группу с долей от 29% до 42%.

Рассматривая и сопоставляя темпы прироста ипотечной и просроченной задолженности для каждого региона, отметим следующее.

1. Для Московской, Липецкой, Орловской, Курской, Тверской областей никаких зависимостей не фиксируется.

2. В группу со средней и высокой корреляцией темпов прироста общей задолженности и просроченной составляющей вошли г. Москва, Рязанская, Тамбовская, Орловская, Тульская, Ярославская, Ивановская,

Белгородская, Владимирская, Калужская, Воронежская, Брянская, Костромская, Смоленская области. При этом коэффициент корреляции во всех областях принял отрицательное значение. При росте общей задолженности снижается уровень просроченной задолженности.

3. По темпам роста просроченной ипотечной задолженности регионы можно разделить на III группы. *Наименьшими темпами роста просрочки отличаются наиболее экономически развитые субъекты ЦФО*: Москва и Московская область. Невысокие темпы в Тверской области. За последние 5 лет наблюдений наибольшими темпами прироста просрочки отличились Калужская и Тамбовская области, при этом наблюдается разрыв около 9% до ближайшего региона с меньшими темпами прироста просрочки.

О закредитованности и кредитоспособности нефинансовых организаций

Данные по ЦФО опровергают классический результат избыточной закредитованности, означающий рост уровня просроченной задолженности по мере увеличения долговой нагрузки на экономику (*см. рис. 5*). *С ростом долговой нагрузки в ЦФО неожиданно снижается уровень просроченной задолженности.*

Рис. 5 Сопоставление уровня накопленной кредитной задолженности к ВРП и просроченной задолженности по регионам ЦФО

Источник: рассчитано по данным Росстата и Банка России [1; 3].

Классический рост просроченной задолженности имеет место быть в стадии кредитного бума во время быстрого экономического роста. Если доходность в нефинансовом секторе превышает стоимость обслуживания

долга, то заемщики охотно берут кредит в целях расширения бизнеса. Если же стоимость обслуживания долга больше доходности в реальном секторе, то заемщики вынужденно обращаются за кредитом в целях переждать негативную ситуацию в экономике. Для этих заемщиков кредит становится последним шансом сохранить бизнес, а никак не способом его развития.

Такие «вынужденные кредиты» и *провоцируют стремительный рост просроченной задолженности* в Орловской, Тверской, Калужской, Смоленской и Ивановской областях, несмотря на достаточно низкий общий уровень долговой нагрузки по отношению к ВРП в этих регионах.

Самые закредитованные области ЦФО — это наиболее богатые регионы (г. Москва, Московская область), но уровень просроченной задолженности в них не превышает 10%.

О кредитном стимулировании малого и среднего предпринимательства

Одним из основных драйверов экономического роста должно быть развитие малого и среднего предпринимательства (далее — МСП). Для обеспечения деятельности бизнеса и успешного роста необходимы доступные займы. Поэтому по показателям динамики кредитной задолженности можно косвенно судить о развитии экономики в регионе.

На сегодняшний день численность кредитных организаций с каждым годом значительно сокращается. Но одновременно с этим происходит процесс замещения локальных кредитных организаций крупными банками из других регионов. Исследуем, как изменилась кредитная задолженность (далее — КЗ) заемщиков МСП за последние 5 лет перед различными группами банков (*см. табл. 3*).

На начало 2019 г. в ЦФО насчитывалось 4 региона, где банки из прочих регионов полностью вытеснили локальные банки: Брянская, Смоленская, Воронежская и Орловская области.

Таблица 3

Кредитование МСП в субъектах РФ без региональных банков

Регион	Кредитная задолженность (КЗ), млн руб.	Изменение КЗ за 5 лет, млн руб.		Доля МСП в кредитном портфеле банков, %
		местных банков	банков из других регионов	
Брянская область	189285	0	103360	13,41
Воронежская область	406868	-1	106558	22,42
Орловская область	89652	0	34446	26,32
Смоленская область	42299	-2863	-24192	41,14

Источник: рассчитано по данным Банка России [4].

В Брянской, Смоленской и Воронежской областях, замещение банковских активов игроками из других регионов сопровождается общим сокращением доли МСП в кредитном портфеле. В Брянской и Воронежской областях банки преимущественно склонны кредитовать крупный бизнес.

В Орловской области банки нарастили за 5 лет задолженность перед МСП на 16,85%, а общую задолженность организаций на 62,40%. Наиболее сложная ситуация в Смоленской области, где размер кредитования падает 4 года подряд. В этом регионе банковский сектор не находит новых вариантов размещения кредитных ресурсов (*см. табл. 4*).

Таблица 4

Темпы прироста КЗ в субъектах РФ без региональных банков

Регион	Темпы прироста кредитов МСП в КЗ за 5 лет, %		Темпы прироста КЗ за 5 лет, %
	у местных банков	у банков из других регионов	
Брянская область	-100,00	-7,76	120,29
Воронежская область	-100,00	-13,32	35,48
Орловская область	-100,00	16,85	62,40
Смоленская область	-100,00	-54,34	-39,01

Источник: рассчитано по данным Банка России [4].

В ЦФО *не осталось ни одного региона*, в котором региональные игроки банковского сектора увеличивали бы свою долю в кредитовании МСП. При этом только в 5 регионах задолженность МСП перед банками из других регионов увеличилась по итогам пятилетних наблюдений. В эту группу вошли Липецкая, Тамбовская, Орловская области, а также объединенный Московский регион. В Московской области банки кредитуют МСП крайне аккуратно, увеличив размер размещенных средств в них всего на 4,96%. Однако в этом регионе крупный бизнес чувствует себя куда лучше — общая задолженность всех организаций прибавила 82,12%. В Тамбовской области после четырехлетнего снижения кредитования местными банками настал период подъема. В целом ситуация улучшается и для МСП, и для крупного бизнеса в этом регионе. Однако происходит это неравномерно и в пользу больших предприятий. Подобную ситуацию можно наблюдать и в Орловской области (*см. табл. 5*).

Таблица 5

Кредитная задолженность в регионах с положительной динамикой кредитования со стороны банков из прочих регионов

Регион	Кредитная задолженность (КЗ), млн руб.	Изменение КЗ за 5 лет, млн руб.		Доля МСП в кредитном портфеле банков, %
		местных банков	банков из других регионов	
г. Москва	12902019	4178361	83088	7,41
Липецкая область	159354	-8482	71986	31,25
Московская область	2128904	-3325	963274	13,12
Орловская область	89652	0	34446	26,32
Тамбовская область	144318	-949	62994	26,25

Источник: рассчитано по данным Банка России [4].

В Липецкой и Тамбовской области уже 5 лет падает кредитование МСП локальными банками. Однако на этом фоне *успешно происходит замещение кредитной активности* банками из других регионов (*см. табл. 6*). Неоднозначная ситуация в Москве, где отрицательные и положительные темпы прироста сопоставимы. В Москве наблюдается наименьшее сокращение кредитования МСП местными банками, что можно связать с тем, что именно в этом субъекте зарегистрированы крупнейшие банки страны.

Таблица 6

Темпы прироста КЗ в регионах с положительной динамикой займов из внешних банков

Регион	Темпы прироста кредитов МСП в КЗ за 5 лет, %		Темпы прироста КЗ за 5 лет, %
	местных банков	банков из других регионов	
г. Москва	-35,66	15,97	49,32
Липецкая область	-92,41	57,58	66,26
Московская область	-99,69	4,96	82,12
Орловская область	-100,00	16,85	62,40
Тамбовская область	-96,18	59,55	75,41

Источник: рассчитано по данным Банка России [4].

В остальных регионах ЦФО снижение задолженности МСП как перед внешними, так и локальными банками происходит параллельно. Это относится к Белгородской, Калужской, Тульской, Рязанской, Курской, Тверской, Ярославской, Владимирской, Ивановской и Костромской областям (*см. табл. 7*).

Таблица 7

Темпы прироста КЗ в регионах с отрицательной динамикой кредитования банков из других регионов

Регион	Темпы прироста кредитов МСП в КЗ за 5 лет, %		Темпы прироста КЗ за 5 лет, %
	местных банков	банков из других регионов	
Белгородская область	-92,87	-2,03	7,06
Владимирская область	-98,65	-38,20	17,45
Ивановская область	-85,91	-45,54	-29,26
Калужская область	-95,94	-7,67	40,75
Костромская область	-98,17	-60,16	-35,81
Курская область	-83,37	-35,82	19,42
Рязанская область	-89,25	-28,68	14,10
Тверская область	-99,28	-38,17	23,81
Тульская область	-98,52	-21,35	128,18
Ярославская область	-96,32	-38,60	27,22

Источник: рассчитано по данным Банка России [4].

В двух областях снижается и общая задолженность организаций — это Костромская (-35,81%) и Ивановская области (-29,26%). *Здесь банки сигнализируют о кризисной ситуации в экономике.* В остальных регионах этой группы кредитные *предпочтения отдаются крупному бизнесу.* На фоне сокращения кредитования МСП общая задолженность юридических лиц растет от 7,06% в Белгородской области до 128,18% в Тульской.

Полученные данные говорят о том, что *в ЦФО наиболее благополучные области становятся таковыми за счет роста крупного бизнеса.* Малое и среднее предпринимательство занимает весьма скромную долю как в общей структуре экономики, так и в части кредитования. Как правило, доля кредитования МСП повышается по мере ухудшения качества жизни. Например, в Ивановской области уровень кредитования МСП в кредитном портфеле максимальный (50%), при этом экономическая активность в регионе оставляет желать лучшего (*см. табл. 8*).

Таблица 8

Кредитная задолженность в регионах с отрицательной динамикой кредитования банками из других регионов

Регион	Кредитная задолженность (КЗ), млн руб.	Изменение КЗ за 5 лет, млн руб.		Доля МСП в кредитном портфеле банков, %
		местных банков	банков из других регионов	
Белгородская область	254742	-2445	19251	18,14
Владимирская область	98767	-502	15173	27,23
Ивановская область	32458	-769	-12660	49,67
Калужская область	152971	1684	42602	19,95
Костромская область	27196	-4671	-10501	40,36
Курская область	197073	2565	29482	15,80
Рязанская область	99904	-871	13216	31,73
Тверская область	85465	-1909	18343	16,65
Тульская область	335682	-1063	189631	9,92
Ярославская область	191774	-636	41671	9,97

Источник: рассчитано по данным Банка России [4].

Для сравнения в благополучной Белгородской области доля МСП в кредитном портфеле только 18%, Калужской — 20%, Московской — 13%.

О цифровизации платежной инфраструктуры как факторе развития цифровой экономики

О формировании «цифровой экономики» прежде всего свидетельствует развитие технологий связи в сфере услуг. В банковском бизнесе это выражено в возможности удаленного доступа при проведении платежей и прочих финансовых операций. Такую услугу банки стали предоставлять относительно недавно. Поэтому темпы роста количества счетов с возможностью удаленного (дистанционного) доступа могут косвенно свидетельствовать о темпах роста «цифровой экономики» в регионах.

В *таблице 9* представлены данные по общему количеству банковских счетов, открытых кредитными организациями, в т.ч. с доступом через сеть Интернет. Анализ этих данных показывает значительный рост счетов, обслуживаемых через Интернет, в Тамбовской, Воронежской, Орловской областях и Московском регионе.

Прирост счетов дистанционного доступа может существенно отличаться от региона к региону. Есть субъекты РФ с очень высоким приростом счетов подобного типа для физических лиц (Калужская и Тверская области). В то же время для юридических лиц прирост возможности дистанционного доступа к банковским услугам ограничен. В ЦФО за 10 лет общее их количество счетов с доступом услуг по Интернету выросло от 1,9 раза в Брянской до 5,9 в Тамбовской области.

Цифровизация банковских услуг развивается ускоренными темпами в благополучных регионах округа, где очевиден экономический рост и деловая активность. Единственное *исключение из этого правила* — Орловская область. Таким образом, можно наблюдать цифровизацию банковских услуг и экономики как естественную реакцию бизнеса на перспективы. *«Цифра» не идет в слабые регионы, но развивает активность на перспективных территориях с точки зрения потенциального дохода.*

Банковский бизнес оптимизирует свои услуги посредством экономии на офисных издержках и за счет внедрения новых технологий. Например, на фоне сокращения проникновения в регионы структурных банковских подразделений значительно увеличивается количество самостоятельных банковских устройств, работающих с наличностью.

Самые высокие темпы роста отмечаются в количестве электронных терминалов, установленных в торговых точках. Их число в ЦФО превысило 764 тыс. шт., что в 2,6 раза больше показателя пятилетней давности. *Оплата товаров и услуг с помощью электронных терминалов стала основным трендом в розничной торговле.*

В *таблице 10* приведены данные по динамике количества установленных банкоматов, а также платежных терминалов различных типов за последние 5 лет. Очевидно *снижение общего количества банкоматов.* Однако среди них число устройств с возможностью внесения наличных денег выросло. Это говорит о том, что услуга так называемой самоинкассации становится все более востребованной.

Таблица 9

Банковские счета, открытые в регионах ЦФО

Регион	Общее количество счетов	Юридическим лицам, не являющимся кредитными организациями — всего	Из них с доступом через сеть Интернет	Физическим лицам — всего	Из них с доступом через сеть Интернет	Прирост счетов с доступом через сеть Интернет за 10 лет, раз	
						юридических лиц, не являющихся кредитными организациями	физических лиц
Тамбовская область	990,1	15,3	15,3	974,8	974,8	5,9	13,1
Воронежская область	4 156,90	103,6	98,1	4 053,30	4 011,00	5,4	8
Орловская область	932	16,2	14,4	915,8	915,8	4,8	9,7
Москва и Московская область	72 361,10	2 156,70	2 142,30	70 204,40	61 286,50	4,7	5,7
Ярославская область	1 492,00	57,4	57,4	1 434,60	1 434,60	4,5	4,6
Калужская область	1 260,70	23,8	23,8	1 237,00	1 237,00	4,3	62,5
Липецкая область	1 278,40	20	19	1 258,40	1 108,50	3,3	2,6
Белгородская область	1 823,00	31,8	30,5	1 791,30	1 789,30	3,0	3,0
Смоленская область	1 058,30	16,1	16,1	1 042,20	1 042,20	2,9	8,1
Тульская область	1 898,00	28,4	27,8	1 869,50	1 736,20	2,7	11,6
Тверская область	1 385,10	21,9	18,7	1 363,20	1 363,20	2,6	48,3
Владимирская область	1 329,20	22,9	22,9	1 306,30	1 306,20	2,5	5,9
Ивановская область	925,4	22,1	22,1	903,3	900,3	2,5	8,6
Курская область	1 215,50	18,5	18,4	1 197,10	1 173,40	2,5	2,3
Костромская область	1 057,90	13,5	13,5	1 044,50	766	2,4	14,7
Рязанская область	1 367,50	22,9	22,9	1 344,60	1 326,20	2,1	5,8
Брянская область	1 198,70	14,5	14,5	1 184,20	1 184,20	1,9	13,2

Источник: рассчитано по данным Банка России [3].

Таблица 10

Темпы роста установленных банкоматов и платежных терминалов за последние 5 лет, в %

Регион	Количество банкоматов и платежных терминалов, всего	Количество банкоматов с функцией внесения наличных	Количество электронных терминалов установленных в организациях торговли (услуг)
Калужская область	-25,0	59,4	343,8
Тверская область	-11,5	53,5	253,6
Тамбовская область	-36,2	53,3	359,1
Брянская область	-26,3	52,3	251,0
Липецкая область	-14,7	45,0	180,8
Московский регион	-19,7	41,4	119,8
Воронежская область	-5,1	32,1	219,8
Рязанская область	-11,5	30,9	366,3
Белгородская область	-12,2	29,8	188,1
Курская область	-13,7	26,0	149,7
Тульская область	-41,2	25,9	239,6
Смоленская область	-31,7	20,4	315,4
Ивановская область	-23,0	12,4	302,2
Орловская область	-46,6	9,1	188,1
Ярославская область	-25,7	7,7	215,3
Костромская область	-16,8	1,5	342,3
Владимирская область	-26,0	-0,9	294,0

Источник: рассчитано по данным Банка России [2].

В регионах со слабыми перспективами экономического роста доля банкоматов с функцией внесения наличных остается низкой. Это относится к Владимирской, Костромской, Ярославской, Орловской, Ивановской и Смоленской области. Обеспеченность граждан подобными устройствами также остается не на высоком уровне (более 1300 чел. на 1 устройство приема наличных).

В лидерах по этому показателю — Калужская, Липецкая, Воронежская области и Московский регион. В этих областях на 1 устройство по приему наличных приходится менее 1 тыс. чел. *(см. табл. 11*).

Если ориентироваться на рассмотренный показатель, то с точки зрения банкиров, перспективы изменения экономической ситуации к лучшему из отстающих регионов наметились в Тамбовской, Тверской и Брянской областях. Во всяком случае, в этих регионах платежная инфраструктура развивается быстрее, чем в соседних регионах.

Таблица 11

Обеспеченность банкоматами с функцией приема наличных в регионах ЦФО

Регион	Численность банкоматов в 2019 г. (изменение за 5 лет)	Чел./банкомат		Прирост обеспеченности за последние 5 лет
		2014 г.	2019 г.	
Москва и Московская область	23150 (+6774)	1162	873	33,1
Воронежская область	2405 (+584)	1280	968	32,3
Липецкая область	1151 (+357)	1464	994	47,3
Калужская область	953 (+355)	1682	1059	58,8
Орловская область	686 (+57)	1234	1078	14,4
Курская область	969 (+200)	1455	1142	27,4
Тверская область	999 (+348)	2050	1271	61,3
Белгородская область	1202 (+276)	1664	1287	29,3
Костромская область	487 (+7)	1373	1309	4,9
Смоленская область	715 (+121)	1642	1318	24,6
Брянская область	909 (+312)	2100	1320	59,1
Тульская область	1094 (+225)	1764	1352	30,5
Рязанская область	817 (+193)	1835	1364	34,5
Ярославская область	920 (+66)	1489	1369	8,8
Владимирская область	844 (-8)	1669	1618	3,1
Тамбовская область	584 (+203)	2824	1740	62,3
Ивановская область	518 (+57)	2276	1939	17,4

Источник: рассчитано по данным Банка России [2].

* * *

Банковский бизнес способен быстро подстраиваться под новые тренды развития в субъектах федерации. Банки могут весьма быстро открывать и закрывать свои структурные подразделения, предлагать новые услуги клиентам, реагировать на их ожидания. Кровеносная система экономики, как говорят о банковской системе, *способна быть источником оперативных данных*, позволяющих делать более точные прогнозы трендов в реальном секторе экономики о ее структуре и качестве жизни людей.

Передовые показатели развития реального сектора в Москве и Московской области, Воронежской, Калужской, Белгородской областях полностью подтверждаются динамикой банковских индикаторов. Отстающие регионы, в числе которых Ивановская, Костромская, Владимирская области, имеют негативные тренды развития банковского дела. Таким образом, анализ рассмотренных в статье показателей банковской активности в регионах может быть важным статистическим материалом для принятия оперативных управленческих решений в реальном секторе экономики и социальной политике.

Список литературы

1. Статистические данные Росстата по социально-экономическому положению в регионах РФ [Электронный ресурс]. URL: http://gks.ru.

2. Статистические данные Банка России по национальной платежной системе из регионов РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=psrf.

3. Статистические данные Банка России по банковской системе [Электронный ресурс]. URL: http://cbr.ru/statistics/?PrtId=lic.

4. Статистические данные Банка России из регионов РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbr.ru/region/.

5. Статистические данные Банка России по отдельным банкам [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbr.ru/credit/main.asp.

INDICATORS OF BANKING ACTIVITY — A LEADING INDICATORS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS (ON THE EXAMPLE OF THE CENTRAL FEDERAL DISTRICT)

Officially published statistics on socio-economic development of the regions implies significant disadvantages such as considerable time delay and insufficient validity. Analysis of banking indicators greatly contributes to easing the problems. Indicators on payment dynamics, changes in payment and settlement infrastructure, the structure of the bank resources, and lending to various loaners successfully complement and verify findings based on the traditional economic data on the real sector of the economy and the financial condition of citizens. In the Central Federal District, data on the banking sector activity confirms the official economic growth rates. During research no relations were found between the average per capita income and the amount of bank savings of individuals. We revealed the dominance of mortgage lending in the debt structure of individuals. Share of mortgage lending is larger in the most depressive regions. We figured out the inverse relationship between the growth of debt load and overdue debt in Central Federal region. The large companies contribute to the development of the most successful regions the way more than small and medium-sized business. Digitalization is a sequence of economic growth.

Keywords: banking system, banking activity, commercial banks, region, regional banks

JEL: G21

Дата поступления — 06.05.2019.

ДОМАЩЕНКО Денис Викторович

кандидат экономических наук, доцент, заведующий научной лабораторией «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.

e-mail: Domaschenko.DV@rea.ru.

ЩЕГОЛЕВ Александр Сергеевич

лаборант-исследователь научной лаборатории «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.

e-mail: Schegolev.AS@rea.ru.

DOMASCHENKO Denis V.
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Scientific Laboratory «Research of the monetary system and analysis of financial markets», Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Domaschenko.DV@rea.ru.
SCHEGOLEV Aleksandr S.
Laborant of the Scientific Laboratory «Research of the monetary system and analysis of financial markets»;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: Schegolev.AS@rea.ru.

Для цитирования:
Домащенко Д.В., Щеголев А.С. Показатели банковской деятельности — опережающие индикаторы социально-экономического развития регионов (на примере Центрального федерального округа) // Федерализм. 2019. № 2. С. 138—155.

Василий МИХЕЕВ, Сергей ИГНАТЬЕВ

ПРАКТИКА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СЕВЕРО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ*

В настоящее время для России весьма актуальна тема стратегического планирования не только внешней политики, но также и отдельных направлений экономического, социального и гуманитарного характера, крайне важных для развития страны. В данном отношении представляется интересным изучение мирового опыта, в частности опыта государств азиатского региона. Статья посвящена анализу основных компонентов стратегического планирования социально-экономического и политического развития в странах Северо-Восточной Азии — Китае, Японии, Южной Корее. Данное исследование проводится с помощью комплексного изучения основополагающих внешнеполитических документов вышеперечисленных стран. Особое внимание авторы уделяют анализу последних китайских инициатив — «Экономический пояс Шелкового пути» и «Морской Шелковый путь XXI века», их возможного сопряжения с аналогичными японскими, российскими и южнокорейскими инициативами, проблемам и трудностям на пути их реализации. Авторы высказывают свое понимание практических возможностей и рисков для России в свете новых тенденций геоэкономического целеполагания в странах региона.

Ключевые слова: инициативы, Китай, Россия, Северо-Восточная Азия, регион, стратегии, стратегическое планирование, Южная Корея, Япония

JEL: F01, F02, F15, F29, F42

Стратегическое планирование в странах Северо-Восточной Азии (СВА) строится на общих принципах — определение ценностной основы, целей, механизмов и ресурсов их достижения, препятствующих или мешающих факторов и обстоятельств и т.п.

В наибольшей степени стратегическое планирование представлено в Китае: «великое возрождение нации» и построение «общества среднего достатка» [1], «социализма с китайской спецификой в новую эпоху» [2], реализация стратегии «Сделано в Китае-2025», нацеленная на превращение Китая в мирового инновационного лидера к середине столетия [3], создание, опять же к середине столетия, «передовых по мировым меркам военных, а в частности военно-космических сил» [4].

* Авторы выражают большую благодарность за помощь в написании работы сотрудникам ЦАТИ ИМЭМО РАН д-ру экон. наук А.Н. Федоровскому, д-ру ист. наук А.В. Ломанову, канд. экон. наук В.Г. Швыдко и канд. экон. наук С.А. Луконину.

По мере диверсификации экономики соотношение государственного и корпоративного уровней стратегического планирования в странах СВА постепенно меняется в сторону последнего. В Японии экономическое стратегическое планирование сегодня главным образом ведется на уровне крупных корпораций. В Южной Корее наряду с корпоративным продолжает сохраняться и государственное долгосрочное целеполагание.

В сфере безопасности стратегическое планирование Токио и Сеула основывается на военно-политических союзах этих стран с США. Особенность Японии — выдвижение стратегических (*без указания сроков*) целей сдерживания мирового и регионального влияния Китая и обеспечение «исторической справедливости» (*в понимании Токио*) в территориальных спорах с Россией, Китаем, Южной Кореей [5]. Для Сеула главные стратегические цели в области безопасности связаны с денуклеризацией Северной Кореи и темой объединения страны.

Китайское стратегическое планирование

Основным компонентом социально-экономического развития в КНР являются пятилетние планы. В настоящее время осуществляется 13-й пятилетний план (2016—2020) [6].

Процесс составления пятилетнего плана занимает *примерно три года*. Отвечает за организацию работы Комитет по развитию и реформам при Госсовете КНР. Он проводит предварительные консультации с ведомствами и местными властями, заказывает через конкурс исследовательские разработки, составляет предварительные варианты сводного документа, организует их обсуждение, вносит исправления и т.д.

При Си Цзиньпине в рамках общего курса на рецентрализацию власти роль Центрального Комитета Коммунистической партии Китая (далее — ЦК КПК) в разработке экономической политики заметно повысилась. В 2018 г. были приняты формальные решения о придании Руководящей группе ЦК КПК по всестороннему углублению реформ и Руководящей группе ЦК КПК по экономике и финансам более высокого статуса комиссий [7]. Пространство для собственных решений Госсовета КНР сократилось, а фигура премьер-министра Ли Кэцяна стала технической.

На официальном уровне в Китае регулярно звучат напоминания, что продвижение вперед методом проб и ошибок («переходить реку, нащупывая камни»), как это было в начальный период реформ, более невозможно. Необходимо поставить на первое место «проектирование сверху» в области государственной политики. Цена ошибки может оказаться очень высокой и привести к непоправимым последствиям, в связи с чем указывается на необходимость «повышать качество стратегического планирования».

В ноябре 2013 г. пленум ЦК КПК поставил задачу «активизировать строительство мозговых центров нового типа с китайской спецификой, создать прочную систему консультирования при принятии решений». Власти рассчитывали решить две задачи одновременно, используя «*think-tanks*» и как инструменты проекции «мягкой силы»

за рубежом, и как источники аналитического обеспечения государственной политики [8]. В условиях одновременного увеличения доступных финансовых ресурсов и усиления идеологического контроля китайские «*think-tanks*» ориентируются на государство и его заказы. Участниками открытых дискуссий по поводу обоснованности государственной политики они не являются.

Вызвавший сильный резонанс на Западе план «Сделано в Китае-2025» рассчитан на десятилетие, обнародован Госсоветом КНР в мае 2015 г. Он охватывает *десять направлений*: робототехника, информационные технологии нового поколения, авиация и космонавтика, судостроение, рельсовый транспорт, транспортные средства энергосберегающие и на новых источниках энергии, энергетическое оборудование, сельскохозяйственная техника, новые материалы, биофармакология и высокотехнологичное медицинское оборудование [9].

Программа состоит из трех шагов. После выхода на заявленные цели в 2025 г., далее в 2035 г. вывести Китай в ряды мировых производителей, а к 2050 г. добиться лидерства. Похожая схема присутствует в прочих сферах долгосрочного планирования, включая военное: к 2020 г. базовая модернизация вооруженных сил Китая, к 2035 г. — модернизация в целом и выход на уровень развитых стран, к 2050 г. — оказаться на уровне мирового военно-технологического лидера. Горизонт стратегических целей уходит более чем на тридцать лет вперед.

При этом развитие ситуации в формате «торговой войны» Китая с США в 2018—2019 гг. показало критическую зависимость китайского экономического и военного целеполагания от американской экономики. Американское давление на китайские высокотехнологичные предприятия продемонстрировало реальную уязвимость Китая в случае возникновения проблем с получением импортных компонентов. Это привело к изменению тона китайского обсуждения уровня научно-технологического развития. Стало больше выступлений с признанием отставания (электронные компоненты, авиационные двигатели) и необходимости преодолеть его с опорой на национальную научно-технологическую базу.

Японский ракурс

Стратегическое планирование в Японии получило развитие на двух уровнях — корпоративном и правительственном. При этом между ними существуют различия с точки зрения целеполагания, содержания и методологии.

На правительственном уровне элементы долгосрочного планирования использования ресурсов страны получили развитие с 1950-х годов в виде национальных программ («планов») развития сроком на 5—7 лет, подкрепленных возможностью правительства и его институтов использовать бюджетные, а в первые послевоенные десятилетия — и большое количество административных рычагов для перераспределения финансовых и материальных ресурсов в пользу приоритетных сфер и достижения приоритетных целей [10].

По мере развития экономики и усложнения связей внутри нее экономическая составляющая этих планов становилась менее значимой, поскольку превращалась из неформальных директив частным компаниям в аналитическое обобщение стихийно формирующихся тенденций с попыткой прогнозирования их развития в обозримом будущем. Так называемое «*административное руководство*» со стороны экономических ведомств в отношении частных корпораций уже к 1990-м годам *фактически сошло на нет,* а *традиционные рычаги* селективной экономической политики (кредиты «институтов развития», налоговые льготы и бюджетные субсидии) *утратили роль направляющей силы* роста и инструмента формирования структуры экономики.

К настоящему времени *философия стратегического планирования* в Японии *коренным образом* изменилась и переориентирована на принятие и периодическую корректировку относительно компактных документов («стратегий»), формулирующих основные вызовы развитию страны и пути их преодоления. Главное предназначение этих документов — постулирование целей правительственной политики, ориентирование ведомств и неправительственных акторов на постановку ими задач, увязанных с наблюдаемыми мегапроцессами и тенденциями, а также организацию диалога с обществом для корректировки правительственных оценок и целей. Правительство отказалось от постановки даже индикативных детализированных количественных целей, ограничиваясь прогнозом основных тенденций и пропорций, а также направлений роста бюджетных расходов. Ушли в прошлое и многочисленные межведомственные согласования и общественные советы — разработка документов становится делом компактных экспертных групп, не связанных жесткими бюрократическими процедурами.

Другая новая особенность — возросшая комплексность и компактность правительственных стратегических документов. Компактность современных «стратегий» позволяет постулировать взаимозависимость и раскрывать механизмы перекрестного влияния целей и задач, формулируемых в различных областях — в экономике, социально-политической жизни, обеспечении безопасности и сохранении комфортной природной среды.

На корпоративном уровне долгосрочное планирование в Японии возникло как реакция на рост масштабов корпораций и диверсификацию сфер их деятельности. К настоящему времени все крупнейшие японские корпорации имеют собственные прогнозно-аналитические службы и периодически публикуют документы стратегического характера, расставляющие приоритеты и акценты долгосрочного планирования своей деятельности. Вместе с тем динамичные изменения в технической базе производственной деятельности и дистрибуции, а также рост факторов неопределенности в глобальной и национальной экономиках в последнее время ведут к тому, что горизонты планирования сокращаются, а сам процесс становится более гибким и динамичным. Вместе с тем потребность в долгосрочном видении ситуации с учетом постоянно происходящих изменений не только не сокращается, но, напротив, возрастает.

Южная Корея

На государственном уровне порядок стратегического планирования предполагает следующие этапы:

1. Создание рабочей группы, включающей представителей министерств и ведомств, региональных администраций, научных и экспертных организаций.
2. Подготовка проекта предлагаемого решения.
3. Публичное его обсуждение.
4. Анализ итогов обсуждения представителями министерств и Государственного Совета (орган государственного управления при президенте).
5. Утверждение президентом.
6. Представление проектов законов на утверждение парламентом.

При этом синтезируются государственные приоритеты решения внутренних задач, корпоративное планирование, практикуемое ведущими южнокорейскими корпорациями, и территориальное планирование. Приоритеты этих инициатив далеко не идентичны, но есть объединяющая их в последнее время ключевая черта — *включение решения национальной проблемы в международный контекст*.

Например, в южнокорейском руководстве подчеркивают, что страна стоит на перепутье «между ростом и стагнацией». К числу *важнейших вызовов* относят старение населения, низкие показатели рождаемости, безработицу среди молодежи, территориальные диспропорции, а также экологические проблемы и четвертую индустриальную революцию. Подходы к решению этих проблем увязываются с преодолением негативных последствий раскола Кореи и повышением внешнеполитической роли страны. Попытка придания таким разнородным действиям концептуального характера, их координация и синтезирование в общий экономический курс развития страны нашли свое выражение в выдвижении Мун Чжэ Ином инициативы «Новая Экономическая Карта» (*New Economic Map*) [11]. Обозначена программа масштабного и долгосрочного сотрудничества с КНДР, которая стала бы частью региональной стратегии превращения Северо-Восточной Азии в зону мира и сотрудничества.

В предлагаемой администрацией Мун Чжэ Ина стратегии намечается поэтапное формирование сначала креативных экономических и политических реалий и «нового порядка на Корейском полуострове», который приведет к созданию «нового порядка в Северо-Восточной Азии» за счет перехода от конфронтации к сотрудничеству, внеся тем самым существенный вклад в обеспечение региональной безопасности и поддержание мира в АТР. Экономическую базу регионального сотрудничества связывают с возможным появлением, после решения ядерной проблемы КНДР, «индустриальных поясов» в КНДР, ориентированных на взаимодействие двух корейских государств, КНР, России и других стран региона [12].

Новое направление в Северо-Восточной Азии

В последние годы в странах Северо-Восточной Азии появляется *новое направление геоэкономического стратегического планирования*, нацеленного на внешнюю экспансию национальных капиталов, товаров и услуг и на этой основе на усиление глобальных и региональных политических позиций стран.

Своего рода первопроходцем здесь стал Китай, обладающий наиболее представленной компонентой долгосрочного целеполагания в экономической политике. Запущенные в 2013 г. китайские глобальные стратегические инициативы «Экономический пояс Шелкового пути» (далее — ЭПШП) и «Морской Шелковый путь XXI века» (далее — МШП) получают сегодня наиболее заметное развитие.

Южная Корея при нынешней администрации Мун Чжэ Ина выступила с региональными геоэкономическими инициативами: Новая Северная политика, направленная на развитие экономического сотрудничества с Центральной Азией, Россией, Северной Кореей, и Новая Южная политика, ориентированная на страны Юго-Восточной Азии [13].

Геоэкономические стратегические инициативы как усиливают *взаимные подозрения стран и их конкуренцию* за новые поля экономического и политического влияния, так и стимулируют *вызревание новых идей сотрудничества* в рамках такого рода инициатив.

Примером конкурентного целеполагания здесь может служить новая инициатива Японии под названием «Азиатско-Африканский коридор роста», предполагающая разработку — при привлечении капиталов рыночных экономик США, Австралии и Индии — конкурентной стратегии китайскому Шелковому пути на экономическом пространстве Индийского океана, Африки и Тихоокеанской Азии [14].

Примером кооперативистского целеполагания можно считать последние инициативы Сеула о сопряжении китайского Шелкового пути и Новой Северной политики Сеула на стыке экономик Северной Кореи, Китая и Дальнего Востока России.

В самое последнее время повышенное внимание к китайскому геоэкономическому целеполаганию формируется в Европе. В 2019 г. на фоне нарастающей европейской и американской критики Китая *за «создание долговых ловушек» для стран-реципиентов китайского капитала* ЕС выступает с собственной, альтернативной Китаю, инициативой глобальной «связанности» (*connectivity*). Инициатива ЕС, в интерпретации ее авторов, предполагает «более мягкие и менее обязывающие» варианты участия Европы в развитии менее «продвинутых» сегментов мировой экономики, хотя деловой конкретики здесь, видимо, предстоит еще подождать [15].

Для России геоэкономические инициативы и идеи их сопряжения открывают своего рода «форточку» новых деловых возможностей. При этом наиболее перспективным представляется *китайская стратегическая активность.*

Китайская инициатива «Один пояс, один путь»

Китайская инициатива «Один пояс, один путь» (далее — ОПОП) в официальной трактовке включает две составляющие: инициативу «Экономический пояс Шелкового пути» и инициативу «Морской Шелковый путь XXI века».

Главная цель инициативы — создание/модернизация транспортных маршрутов из Китая в Европу и формирование вдоль них точек экономического роста. Сухопутный маршрут планируется через страны Центральной Азии и Ближнего Востока (ЭПШП). Морской — традиционный морской транспортный маршрут через Тихий, Индийский океаны и Средиземное море (МШП) [16].

Точки экономического роста формируются за счет инвестирования китайского капитала в крупные инфраструктурные проекты, которые традиционно испытывают недостаток финансирования в связи с их высокой капиталоемкостью, политическими и экономическими рисками.

Инфраструктурные проекты осуществляются китайскими компаниями на основе китайского оборудования и технологий. Финансирование предоставляется китайскими финансовыми институтами на льготных условиях. Формируемый таким образом дополнительный спрос на китайскую продукцию позволяет загрузить избыточные производственные мощности внутри Китая и создать дополнительные стимулы к увеличению выпуска и экспорта высокотехнологичной продукции.

Экономический пояс Шелкового пути

Общей целью инициативы объявлено стимулирование развития и модернизации китайской экономики и нацеленность на решение нижеперечисленных задач:

1. **«Утилизация» избыточного капитала**, поскольку дальнейшие инвестиции в основные фонды внутри страны приведут к усугублению сложившихся дисбалансов: созданию избыточных производственных мощностей; ухудшению экологии; росту корпоративного долга; торможению смены модели экономического развития «инвестиции + экспорт» на модель «внутреннее потребление».

2. **Создание дополнительного спроса** на продукцию избыточных мощностей, расположенных внутри Китая (металлургическая, цементная, стекольная промышленность и др.) и на «новую» китайскую высокотехнологичную продукцию (формирование дополнительного стимула к ускорению модернизации экономики).

3. **Создание дополнительного стимула** для дальнейшей реализации государственной программы выхода китайского бизнеса «во вне». Фактически — это подготовка зарубежных территорий к приходу китайских, на первом этапе, крупных государственных компаний, на последующих этапах — частных малых и средних предприятий.

4. **Ось инициативы** — это реализация крупных инфраструктурных проектов, в частности, строительство «под ключ» высокоскоростных железнодорожных магистралей (далее — ВСМ). Проекты ВСМ выбраны

в качестве одного из главных драйверов экономического развития Китая, т.к. обладают высоким экспортным потенциалом и позволяют использовать избыточные ресурсы, а также создавать дополнительный спрос на китайскую высокотехнологичную продукцию в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Предполагается, что при реализации проектов ВСМ за китайскими крупными государственными компаниями последуют частные производители оборудования, программного обеспечения, провайдеры инжиниринговых и сервисных услуг, а также банки, страховые и др. компании.

На современном этапе ЭПШП — это неинституализированный процесс развития двусторонних торгово-экономических отношений со странами Африки, Центральной Азии, Ближнего Востока, Центральной и Восточной Европы (далее — ЦВЕ).

Плана реализации ЭПШП с конкретными количественными ориентирами нет, заданы только концептуальные основы. ЭПШП — это ***процесс-бренд***, в рамках которого могут осуществляться любые проекты, направленные на достижение основной цели — поддержки экономического развития внутренних районов Китая.

Реализация ЭПШП увязывается с региональными программами развития «Идти на Запад» (развитие Западного Китая), «Возрождение промышленной базы Северо-Восточного Китая» и развития «Центрального Китая». Целью всех программ является выравнивание уровня экономического развития страны.

Финансовой платформой инициативы ЭПШП является сеть китайских и созданных Китаем международных финансовых институтов.

Прежде всего — это *Фонд Шелкового пути* объемом 40 млрд долл. с направленностью на инфраструктурные инвестиции. Фонд действует в соответствии с китайским законодательством, в его проектах могут принимать участие иностранные инвесторы.

К финансированию проектов также может быть привлечен капитал Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (потенциально 100 млрд долл.) и Банка БРИКС (потенциально 100 млрд долл.).

Планируется создание фонда поддержки предприятий (30 млрд долл.), которые будут экспортировать китайские промышленные товары по Шелковому пути. Китайская инвестиционная корпорация сформирует механизм поддержки прямых инвестиций объемом более 40 млрд долл. Предполагается также привлечение Китайского банка развития, Экспортно-импортного и Сельскохозяйственного банков Китая для более глубокого участия в реализации проектов ЭПШП.

Основным финансовым механизмом реализации проектов ЭПШП является предоставление кредитов китайскими финансовыми институтами на реализацию инфраструктурных проектов. Главное условие получения финансирования — использование китайского оборудования, товаров, услуг и рабочей силы.

Точного перечня проектов, осуществляемых в рамках ЭПШП, нет. Есть т.н. базовые мегапроекты.

К базовым проектам ЭПШП относят экономический коридор «Китай — Пакистан», железную дорогу «Китай — Казахстан —

Узбекистан — Туркменистан — Иран», газопровод «Центральная Азия — Китай», сухопутный порт Хоргос на китайско-казахстанской границе, транспортный коридор «Китай — Великобритания».

В последнее время появляется все больше сообщений о проблемах в реализации проектов Пояса и Пути. Например, МВФ заявил о риске попадания стран-партнеров Китая в т.н. «долговую ловушку» к Пекину, который, по мнению экспертов МВФ, «не преминет ею воспользоваться», чтобы «заполучить эти странны в свои вассалы» [17].

В Европе власти ведущих европейских государств заявляют о политике Китая, направленной на «разрушение единства» ЕС вследствие китайской активности в странах Восточной Европы [18].

Если отбросить политическую и идеологическую составляющие, *лейтмотивом* практически всех сообщений в СМИ и аналитических докладах является, с одной стороны, опасение усиления политического влияния Китая в мире и его военного присутствия, а с другой, — недовольство закрытостью проектов для местных поставщиков товаров и рабочей силы.

Морской Шелковый путь XXI века

Как отчасти отмечалось выше, стратегия «Морской Шелковый путь XXI века» представляет собой морской компонент китайской инициативы ОПОП. С географической точки зрения, основными направлениями МШП являются маршруты через Индийский океан и южную часть Тихого океана, т.н. *«голубые экономические коридоры»*.

В соответствии с Концепцией морского сотрудничества в рамках инициативы «Пояс и путь», с помощью реализации МШП китайское правительство планирует поддержать экономическое развитие юго-восточных и юго-западных провинций КНР, выстроить сотрудничество между участниками проекта, а также обеспечить безопасность морских торговых путей в Индо-Тихоокеанском регионе (далее — ИТР) [19].

На практике «морское целеполагание» представляет собой *предельно конкретный* выбор портовых проектов, которые могли бы использоваться как в экономических, так и в военных целях.

Китайское правительство фокусирует усилия на инвестировании в развитие портовой инфраструктуры в странах Индо-Тихоокеанского региона. Порты Гвадар, Джибути, Коломбо, Хамбантота, Кьяукпью имеют важное стратегическое значение и расположены вблизи от главных линий коммуникаций. С военно-политической точки зрения, данные порты являются глубоководными и могут быть использованы как для гражданских, так и для военных целей, что создает потенциал для расширения военного присутствия ВМФ НОАК в Индийском океане.

Строящийся в Пакистане глубоководный порт Гвадар является *связующим звеном между морским и сухопутным* компонентами китайской инициативы «Пояс и путь». Помимо этого, он имеет ключевое значение для реализации экономического коридора «Китай — Пакистан».

В Джибути создана *первая военная база Китая за рубежом*. Она выполняет задачи материально-технического обеспечения ВМС КНР.

Важное стратегическое расположение базы в Джибути, по мнению китайских военных аналитиков, позволяет китайскому флоту «проводить спасательные операции и выполнять задачи по охране судов от нападения пиратов» в Аденском заливе и у берегов Сомали. На Западе это склонны считать скорее усилением глобального военного присутствия Китая [20].

В январе 2019 г. Китай завершил проект расширения порта Коломбо в Шри-Ланке. Другой проект КНР в Шри-Ланке — порт Хамбантота. Китай получил его в аренду на 99 лет после того, как правительству Шри-Ланки, отчасти в подтверждение тезисов МВФ о «долговой дипломатии» Китая, не удалось погасить задолженность перед Пекином. Это, по мнению иностранных наблюдателей, может служить примером того, когда государство оказывается неспособным платить по долгам и вынуждено пойти на уступки путем «передачи части своей территории». При этом, правда, Китай, отвечая на упреки в свой адрес, *пообещал Индии не создавать в Хамбантоте военно-морскую базу.* Однако, как полагают индийские эксперты, вместо этого КНР может основать там пункт материально-технического обеспечения и «пропагандистски заявить», что это «послужит укреплению безопасности в Индо-Тихоокеанском регионе».

Порт Кьяукпью необходим Китаю для обеспечения функционирования газопровода и нефтепровода из Мьянмы в китайскую провинцию Юньнань, а также для частичного снижения зависимости от поставок энергоресурсов через Малаккский пролив.

Желание Китая утвердиться на Мальдивах объясняется близостью островного государства к ключевым морским торговым путям и к военно-морской и военно-воздушной базе США на острове Диего-Гарсия.

В рамках стратегии МШП заметна активизация внешней политики Китая в Африке. В Кении Китай модернизирует железную дорогу, которая свяжет Найроби с крупнейшим портом страны Момбаса. Ряд американских экспертов уже предполагает возможность приобретения КНР данного порта в аренду и усиление присутствия ВМС НОАК на восточном побережье Африки.

По мысли *китайских геоэкономических и геополитических стратегов*, развитая портовая инфраструктура за рубежом позволит Китаю решать следующие задачи: с одной стороны, осуществлять дозаправку и ремонт кораблей, проводить учения ВМС КНР, бороться с пиратством, морским терроризмом и транснациональными преступными группировками, обеспечивать охрану торговых судов; с другой, — проводить разведывательную деятельность для составления карт потенциального театра военных действий в Индо-Тихоокеанском регионе.

Реализация Китаем МШП встречает неоднозначную реакцию у ключевых стран региона. США видят в нем стратегическую угрозу американской концепции «открытого и свободного Индо-Тихоокеанского региона» [21]. У Индии вызывает озабоченность расширение военного присутствия Китая в Индийском океане, который в Нью-Дели рассматривается в качестве сферы традиционных индийских национальных интересов. Зависимая от импорта энергоносителей Япония опасается появления у Пекина возможности контролировать поставки энерго-

ресурсов в Северо-Восточную Азию. В Австралии обеспокоены увеличивающими по мере реализации проектов МШП возможностями вмешательства со стороны Китая во внутренние дела стран региона, не исключая Канберры.

Противодействие со стороны региональных держав китайской инициативе видится *в объединении «рыночных демократий» против китайского доминирования на море.* В последнее время происходит реанимация Четырехстороннего диалога по безопасности с участием Австралии, Индии, США и Японии (*Quad*). Сотрудничество в рамках данного формата осуществляется по следующим направлениям [22]:

1. Повышение уровня взаимной осведомленности о ситуации на море.

2. Совместное морское патрулирование для защиты исключительной экономической зоны (далее — ИЭЗ) стран Диалога и их партнеров и союзников.

3. Создание экономических и инвестиционных альтернатив китайскому МШП в регионе. Во исполнение этой идеи в конце 2018 г. США заявили о намерении инвестировать 60 млрд долл. в развитие инфраструктуры стран Индо-Тихоокеанского региона.

В тоже время между странами Четырехстороннего диалога по безопасности *отсутствует политическая скоординированность в долгосрочном понимании проблемы.* Уязвимым местом Диалога является и отказ от институционализации его деятельности, что придает ему скорее неформальный характер формата без обязательств.

И все же, даже не объединенный, но параллельно нацеленный на сдерживание военно-морских амбиций Китая военно-политический потенциал четырех стран *Quad* формирует серьезные стратегические вызовы китайской инициативе МШП в ее военной составляющей.

Наиболее сильные «рычаги влияния» в регионе традиционно имеются у США. Вновь образованное единое командование Индо-Тихоокеанским флотом сосредоточило в своих руках контроль за зонами ответственности одновременно в Тихом и в Индийском океанах.

Военный флот Индии присутствует на Андаманских и Никобарских островах. У Нью-Дели имеется соглашение с Оманом об использовании ВМС Индии порта Дукм вблизи побережья Аравийского моря. Индия уделяет важное внимание развитию военных отношений с Сейшельскими островами, где в ближайшее время индийское правительство намерено основать военно-морскую базу. В декабре 2018 г. Индия взяла в аренду сроком на 18 месяцев иранский порт Чабахар. Он должен стать ключевым «хабом» в транзите грузов между Афганистаном, Индией и Ираном в обход экономического коридора «Китай — Пакистан».

Япония, как уже отмечалось выше, продвигает собственную инициативу экономического и, в пропагандистский противовес Китаю, невоенного характера — «Азиатско-Африканский коридор роста». Хотя, как представляется, по своему неконкретному содержанию и слабо прописанным практическим планам реализации данная инициатива вряд ли может рассматриваться равновеликим конкурентом китайскому МШП.

Место для России

В стратегическом смысле Россия кооперативистски подходит к китайской инициативе ОПОП, видя здесь возможности ее сопряжения с российскими долгосрочными стратегиями ЕАЭС, «Большого Евразийского партнерства» и Северного морского пути. Вместе с тем, китайская стратегия содержит не только возможности, но и риски для России.

Для России участие в ЭПШП — это, стратегически, *возможность* использования китайского капитала для строительства и модернизации инфраструктурных объектов, в частности, для привлечения китайских инвестиций для создания транспортных путей, логистических узлов, производственных кластеров. Тем самым китайский «Шелковый путь» косвенно формирует и среду для привлечения в Россию капитала из других стран, например, Японии, Южной Кореи и т.д. Фактически участие в ЭПШП, как ни парадоксально, может позволить России *избежать экономической сверхзависимости* от Китая за счет создания привлекательной для иностранных инвесторов среды при участии того же китайского капитала.

Однако Россия может столкнуться с рисками.

Во-первых, это вероятная неэффективность проектов при их ресурсоемкости.

Как отмечалось выше, главные цели стратегии ЭПШП — это модернизация самой китайской экономики, создание международного рынка сбыта для китайской продукции, стимулирование экспорта китайского капитала. Следовательно, приоритетные проекты для китайских инвестиций будут определяться исходя из их «полезности» для китайской, а не российской экономики. Кроме того, как правило, Китай стремится к финансированию проектов в формате связанных кредитов. Получение китайских инвестиций под российские государственные гарантии фактически означает, что, даже если проект станет коммерчески невыгодным и не будет приносить прибыль, платить России за него все равно придется.

Во-вторых, это потеря контроля над инфраструктурными проектами.

Появляются примеры (правда, пока редкие) использования китайскими компаниями условий договора финансирования строительства объектов инфраструктуры *для получения, при возможности, контроля над компаниями-реципиентами.* Например, это может произойти, если по условиям договора финансирования в случае задержки строительства и ввода объекта в эксплуатацию, контроль над российской компанией-партнером переходит к китайской компании. Для получения такого контроля китайские компании могут специально затягивать перевод средств в рамках кредитной линии, срывая сроки строительства и ввода в эксплуатацию объектов сотрудничества.

В-третьих, это исключение российских компаний из круга потенциальных участников реализации проекта.

Связанные кредиты на строительство инфраструктурных объектов всегда предполагают использование китайской высокотехнологичной

продукции, а также продукции, производимой на избыточных мощностях внутри Китая. Инженерные работы выполняются китайскими компаниями (ТЭО, сам проект и т.д.), строительство контролируется китайскими «голубыми воротничками». Фактически национальные поставщики стран-реципиентов, в т.ч. и России, *исключаются из его реализации.*

Наконец, это возможное замедление технологического обновления национальной промышленности и создание дополнительной нагрузки на экологию, т.к. существуют риски переноса в Россию китайских устаревших технологий и формирования в России зоны действия устаревших китайских технических и экологических стандартов.

Для России *стратегическое значение китайского морского Шелкового пути представляется менее значимым, чем сухопутного Шелкового пути.* На сегодняшний день основные стратегические интересы Москвы лежат за пределами зоны функционирования МШП.

В самом Индо-тихоокеанском регионе Россия делает ставку на двусторонние военно-политические отношения с двумя ключевыми игроками — Китаем и Индией, стараясь оставить «за скобками» нестабильный характер то ухудшающихся, то улучшающихся китайско-индийских отношений. Что касается обсуждаемой сегодня идеи выхода России в АТР через АСЕАН, то она требует не просто дальнейшей проработки, но и ясного представления о ее финансовом наполнении. И в этом вопросе китайская инициатива Морского Шелкового пути, работающая на китайские позиции в регионе, видится, скорее *как конкурент России*, чем «помощник».

* * *

Современные тенденции в развитии стратегического экономического планирования в СВА не только выявляют значительное лидерство Китая перед другими странами региона (Японией, Южной Кореей), но и приводят к стратегическим политическим выводам. За счет применения нового инструментария геоэкономического долгосрочного целеполагания в варианте стратегий Шелкового пути Китай не просто стремится объединить внутриэкономическое и внешнеполитическое содержание стратегического планирования, но и позволяет говорить о вступлении в новую фазу своего развития, когда стратегическое целеполагание выходит за рамки самого Китая и приобретает глобальный смысл и глобальное содержание.

А это уже «пища для ума» или просто вызов для аналитиков и политиков, партнеров и конкурентов Китая.

Список литературы

1. «Важнейшая задача КНР — строительство общества среднего достатка, великое возрождение нации и создание “прекрасного Китая” [Электронный ресурс]. URL: http://am.chineseembassy.org/rus/xwdt/t1350985.htm

2. 关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题 = Several Issues on Adhering to and Developing Socialism with Chinese Characteristics // Xinhua. 2019 [Электронный ресурс]. URL: http://www.xinhuanet.com/2019-03/31/c_1124307481.htm

3. 国务院关于印发《中国制造2025》的通知 = Made in China 2025 // The State Council of the People’s Republic of China. 2015 [Электронный ресурс]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm

4. Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2019 // U.S. Department of Defense. 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf

5. Diplomatic Bluebook 2018: Japanese Diplomacy and International Situation in 2017 // Ministry of Foreign Affairs, Japan. 2018 [Электронный ресурс]. URL: https://www.mofa.go.jp/files/000401236.pdf

6. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 = Outline of the Thirteenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People’s Republic of China] // Xinhua. 2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.xinhuanet.com//politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm

7. *Цыплаков С.С.* Как в Китае выполняются заветы Дэн Сяопина // Независимая газета. 2018 [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/dipkurer/2018-10-28/10_7341_china.html

8. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 = Decisions of the Central Committee of the Communist Party of China on Several Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reform] // The Central People’s Government of the People’s Republic of China. 2013 [Электронный ресурс]. URL: http://www.gov.cn/jrzg/2013-11/15/content_2528179.htm

9. 国务院关于印发《中国制造2025》的通知 = Made in China 2025 // The State Council of the People’s Republic of China. 2015 [Электронный ресурс]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm

10. Japan Vision 2050: Principles of Strategic Science and Technology Policy Toward 2020 // Science Council of Japan. 2005 [Электронный ресурс]. URL: http://www.scj.go.jp/en/vision2050.pdf

11. *Lee Jae-Young.* The New Northern Policy and Korean-Russian Cooperation // Valdai Papers. 2017 [Электронный ресурс]. URL: http://valdaiclub.com/files/16143/

12. *Kim Rahn.* Moon Seeks Three-Way Economic Cooperation with NK, Russia // The Korea Times. 2018 [Электронный ресурс]. URL: https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2018/06/103_251013.html

13. *Lee Sang Hyun.* Northeast Asia Plus Community of Responsibility: Platform for Peace and Cooperation [Электронный ресурс]. URL: file:///C:/Users/dns123/Downloads/Session2%252CPanel1_LEE%20Sang%20Hyun%2528ENG%2529%20(2).pdf

14. Asia Africa Growth Corridor: Partnership for Sustainable and Innovative Development // Research and Information System for Developing Countries; Economic Research Institute for ASEAN and East Asia; Institute of Developing Economies Japan External Trade Organization. 2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.eria.org/Asia-Africa-Growth-Corridor-Document.pdf

15. Connecting Europe and Asia — Building blocks for an EU Strategy // European Commission. 2018 [Электронный ресурс]. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/

files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf

16. Прекрасные перспективы и практические действия по совместному созданию Экономического пояса Шелкового пути и Морского Шелкового пути XXI века [Электронный ресурс]. URL: https://www.fmprc.gov.cn/rus/zxxx/t1254925.shtml

17. IMF chief urges China to focus on "belt and road" sustainability // The Guardian. 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.theguardian.com/world/2019/apr/26/belt-and-road-forum-xi-jinping-promises-transparency-to-ease-concerns

18. *Brînză A.* From growth opportunity to threat: how the world has changed its mind on China's belt and road // South China Morning Post. 2018 [Электронный ресурс]. URL: https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/hong-kong/article/2176536/growth-opportunity-threat-how-world-has-changed

19. 一带一路» 建设海上合作设想 = Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative] // State Council of the People's Republic of China. 2017 [Электронный ресурс]. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/20/content_5203985.htm

20. China formally opens first overseas military base in Djibouti // Reuters. 2017 [Электронный ресурс]. URL: https://www.reuters.com/article/us-china-djibouti/china-formally-opens-first-overseas-military-base-in-djibouti-idUSKBN1AH3E3

21. National Security Strategy of the United States of America // The White House Official Website. December. 2017 [Электронный ресурс]. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

22. *Huong Le Thu.* New perspectives for the revived Quad // The Strategist. 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.aspistrategist.org.au/new-perspectives-for-the-revived-quad/

NORTHEAST ASIA STRATEGIC PLANNING PRACTICES

Currently, the topic of strategic planning is very relevant for Russia. This applies not only foreign policy, but also certain economic, social, and humanitarian areas, which are all crucial for the development of the country. In this regard, it is interesting to study the world experience, in particular the experience of the Asian region countries. The article is devoted to analysis of the main components of the strategic planning of socio-economic and political development in China, Japan, and South Korea. This study is carried out with the help of a comprehensive study of the fundamental foreign policy documents of the above countries. The authors pay special attention to analyzing the latest Chinese initiatives of the Silk Road Economic Belt and the Maritime Silk Road Initiative of the XXI century, their possible link with similar Japanese, Russian and South Korean initiatives, problems and difficulties in their implementation. The authors express their vision of practical opportunities and risks for Russia in the light of new trends in strategic planning in the countries of the studied region.

Keywords: China, initiatives Russia, Northeast Asia, region, strategies, strategic planning, Japan, South Korea

JEL: F01, F02, F15, F29, F42

Дата поступления — 07.05.19 г.

МИХЕЕВ Василий Васильевич
академик РАН, заместитель директора;
Федеральное государственное бюджетное научное учреждение Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук / Профсоюзная ул., д. 23, Москва, 117997.
e-mail: mikheev@imemo.ru
ИГНАТЬЕВ Сергей Владимирович
младший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное научное учреждение Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук / Профсоюзная ул., д. 23, Москва, 117997.
e-mail: ignatyev.serge@gmail.com

MIKHEEV Vasily V.
Academician (Full Member) of Russian Academy of Sciences, Deputy Director;
Federal State budgetary Institute of Science Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, RAS (IMEMO) / 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997.
e-mail: mikheev@imemo.ru
IGNATEV Sergei V.
Junior Research Fellow;
Federal State budgetary Institute of Science Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO) / 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997.
e-mail: ignatyev.serge@gmail.com

Для цитирования:
Михеев В., Игнатьев С. Практика стратегического планирования в Северо-Восточной Азии / Федерализм. 2019. № 2. С. 156—171.

Татьяна БОНДАРЕНКО, Ольга ЖДАНОВА,
Татьяна МАКСИМОВА

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АМЕРИКАНСКОГО И БРИТАНСКОГО РЫНКОВ ПИРИНГОВОГО КРЕДИТОВАНИЯ*

Пиринговое кредитование возникло в ответ на вызов времени, в тот момент, когда банки показали свои слабые стороны: крайнюю зарегулированность и неповоротливость. Именно это привело к появлению на мировом финансовом рынке нового механизма – пирингового кредитования, требующего всестороннего изучения, которое целесообразно начать с анализа рынков пирингового кредитования в двух странах-основоположниках – Великобритании и США. Этапы развития пирингового механизма в указанных странах отражают тенденции мирового рынка в целом. Проведенный структурно-динамический анализ позволил выявить общие тенденции развития рынков в части замедления темпов их роста в ближайшие пять лет, что свидетельствует о постепенном достижении рынками своего максимума и необходимости поиска новых путей качественного развития с целью количественного увеличения показателей. Анализ различий в законодательном регулировании рынков показал, что основные отличия базируются на применении разных моделей пирингового кредитования в Великобритании и США, что в свою очередь приводит к неидентичным объектам регулирования с юридической точки зрения, хотя в целом концепция пирингового кредитования при этом не меняется.

Ключевые слова: банки, Великобритания, пиринговое кредитование, регулирование, США, финтех

JEL: G20, G21, G23

Великобритания и США – две страны с англо-саксонской системой права, которые являются одними из основоположников пирингового кредитования. Именно в этих странах началось развитие *P2P* кредитования, которое в дальнейшем нашло свое место на финансовом рынке многих других стран, в т.ч. и России. Интересно изучить американский и британский рынки пирингового кредитования с целью их сравнения, выявления сходства и различия.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-010-00243 «Пиринговое кредитование в архитектуре формирующейся цифровой финансовой системы России».

Эволюция пирингового кредитования

Пиринговое кредитование как продукт развития финансовых технологий предполагает наличие как преимуществ, так и недостатков для владельцев малого бизнеса и непосредственно физических лиц: процесс подачи заявки на кредит/займ является менее обременительным как по времени, так и по трудозатратам, но процентные ставки могут быть выше в сравнении с традиционными банковскими кредитами.

Пиринговое кредитование необходимо рассматривать как жизнеспособную альтернативу финансирования для малых предприятий, особенно с учетом рецессии кредитного рынка. Это означает, что физические лица и представители малого бизнеса, которые иначе не имели бы доступа к капиталу, могут финансировать рост, управлять оборотным капиталом или удовлетворять внезапные финансовые потребности. Но поскольку большинство кредитов/займов не имеют обеспечения, кредиторы несут все риски, в случае, если заемщик не может произвести платежи, так как кредиторы не имеют возможности обратиться за гарантированной помощью по взысканию долга и стоимости ресурсов.

Необходимо отметить, что бизнес-кредиты/займы *P2P* – это, как правило, срочные кредиты с фиксированной ставкой, и, как уже упоминалось, как правило, более краткосрочные и меньшие по суммам, чем те, которые предлагаются традиционными финансовыми и кредитными организациями на финансовом рынке. Хотя владельцы бизнеса могут получить кредит/займ *P2P* для целей развития своего малого бизнеса через платформы или сервисы пирингового кредитования, эти кредиты/займы являются технически кредитами/займами именно физических лиц. Таким образом, *P2P*-кредитование может заполнить пробел в кредитовании малого бизнеса для предпринимателей, которые ищут небольшие суммы капитала, когда существующие традиционные варианты не подходят или не доступны (например, банковские кредиты, кредитные карты и авансовые платежи наличными). *P2P*-кредитование может также принести пользу владельцам бизнеса, снизив возможную дискриминацию, так как анонимность между кредиторами и заемщиками в пиринговом кредитовании значительно высокая, кредиторы не имеют достаточной информации, чтобы идентифицировать заемщиков лично, а заемщики не получают никакой информации о кредиторах.

С точки зрения инвестора, пиринговое кредитование позволяет напрямую инвестировать в малый бизнес и финансировать деятельность отдельных физических лиц, полностью обходя банковскую систему.

Как правило, инвесторы на платформе видят все заявки на кредиты (в т.ч. неактуальные), что дает возможность мониторить рынок, видеть разные направления трендов и меняющиеся предпочтения клиентов за определенный промежуток времени через автоматизированные планы. Инвестор может выбрать несколько различных автоматизированных планов, основанных на кредитном риске или на основе собственных критериев выбора. Такие автоматизированные планы используют инструменты статистики и позволяют провести расчет средней процентной ставки, общей суммы, которую инвестор готов в текущих условиях инвестиро-

вать, и в итоге инвестиционные ресурсы будут автоматически распределяться между различными кредитными заявками, что фасилитирует деятельность инвестора и снижает возможность ошибок некорректного выбора направлений размещения ресурсов.

Отдельным пунктом, требующим внимания, является плата заемщика. Все заемщики должны платить первоначальный взнос и/или заключительный взнос, когда их кредитная заявка будет профинансирована. Эта комиссия варьируется в зависимости от рейтинга кредита в размере от 0,5 до 5%. Так как традиционно комиссия за выдачу вычитается из суммы кредита/займа в момент поступления финансирования, важно в заявке прописать количество денежных средств с ее учетом.

В механизме предоставления кредитных ресурсов нет штрафов за предоплату, поэтому заемщики могут погасить свой кредит/займ в любое время без штрафа. Также не предусмотрены скрытые платежи. Единственный сбор, который может заплатить заемщик, – это сбор за просроченный платеж, который оценивается при задержке платежей в зависимости от количества дней просрочки (возможно наличие льготного периода).

В механизме предоставления кредитных ресурсов на онлайн-площадках действует правило передачи кредитных ресурсов без посредничества со стороны финансовых и/или кредитных организаций, но теоретически такие организации, например, коммерческий банк, могут принимать участие в пиринговом кредитовании именно как клиент, который покупает/продает денежные ресурсы. Для коммерческого банка в данном примере онлайн-площадка – это один из каналов предоставления услуг, при этом банк может применять свои собственные автоматизированные фильтры к характеристикам кредитной заявки или клиента, что не противоречит кредитному меморандуму, не формирует новые условия риск-менеджмента в части предоставления кредитных услуг. Такое соглашение позволяет банкам использовать недорогой андеррайтинг рыночных кредиторов без необходимости создавать свои собственные онлайн-платформы. Однако заемщики в таких соглашениях не знают об участии банка, подразумевая, что в данном случае они работают именно с инвестором – одним из множества, а не с конкретным коммерческим банком, которые строит свои лимиты и границы кредитования. Таким образом, не нарушается характерная особенность пирингового кредитования, и коммерческий банк не имеет возможности строить отношения с клиентами или предлагать дополнительные продукты, как если бы он сам выдал кредит [1, с. 5—6].

Банки также заключают партнерские соглашения с онлайн-площадками, предлагающими сервис *P2P* кредитования. В партнерских отношениях банк будет направлять своих потенциальных клиентов, обычно тех, кто не соответствует стандартам андеррайтинга или ищет продукт, который банк не предлагает, на данную площадку. Таким образом, банки могут поддерживать более тесные деловые отношения со своими заемщиками, *не нарушая структуру самого механизма P2P кредитования*. Партнерские отношения, подразумевающие совместное брендирование, позволяют финансовым и кредитным организа-

циям быть более тесно связанными с предоставлением кредитов клиенту, но при этом пользоваться преимуществами ценового кредитора на рынке. Эти партнерские отношения также являются примером того, как традиционные кредиторы все активнее воспринимают деятельность онлайн-площадок и сервисов *P2P* кредитования. Держатель онлайн-площадок и сервисов *P2P* кредитования, в свою очередь, устанавливает и курирует деятельность платформы для онлайн-приложений и автоматизирует андеррайтинг, предложенный и настроенный банком-партнером. В этом случае кредитование перестает быть пиринговым кредитованием в том смысле, что в модели держатель площадки выступает в качестве стороннего поставщика для конкретного коммерческого банка (конкретной финансовой организации).

Действующие кредиторы на финансовом рынке по-разному реагируют на появление платформ *P2P* кредитования: часть из них не конкурирует за небольшие необеспеченные кредиты/займы; часть из них внедряет современные финансовые технологии в свою практику, в т.ч. разрабатывая свои индивидуальные решения для потенциального развития на рынке; часть из них рассматривает возможность сотрудничества с кредиторами *P2P* рынка как нового канала предоставления своих услуг.

Рассмотрим эволюцию формирования платформ пирингового кредитования в странах-основоположниках.

P2P-кредитование начало свою экспансию с 2005 г. В 2011 г. сотрудники компании учредили Финансовую ассоциацию *P2P (Finance Association — P2PFA)* для содействия защите прав потребителей. К 2012 г. рынок *P2P* кредитования вырос на 129%, где объемы выдачи денежных средств на нужды физических лиц составил 86% от всех заявок. С апреля 2014 г. реализована функция регулирования финансового поведения в сегменте *P2P* кредитования. В 2015 г. рынок достиг отметки в 3,2 млрд фунтов стерлингов. Объем выданных кредитных средств в сегменте *P2P* вырос на 31% до 2,9 млрд фунтов стерлингов в 2016 г., причем 4 крупнейших *P2P*-платформы выросли на 32%, а следующие 20 средних платформ в совокупности выросли на ~ 70% в 2016 г. За период развития пирингового кредитования около 200 000 розничных инвесторов получили выгоду от стабильной, привлекательной доходности при предложении, когда объем совокупного кредитования этой отрасли превысил 10 млрд фунтов стерлингов; в I половине 2017 г. на рынке наблюдался 59%-ный рост по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. Это впечатляющий результат, если учесть, что объем кредитования отрасли достиг 3,2 млрд фунтов стерлингов только в 2016 г. Таким образом, предоставление *P2P*-кредитов в Великобритании показало хороший рост в 31% в 2016 г. [2, с. 1]. На текущий момент на рынке P2P кредитования в Великобритании существует три крупнейших игрока – *Zopa, RateSetter* и *Funding Circle*.

Со стороны заемщиков интерес к платформам *P2P* крайне высок, и не только по причине сущности этого метода долгового финансирования, который напрямую связывает заемщиков с инвесторами через онлайн-платформу и *является эффективной формой инвестирования* по причине исключения посредников, чаще всего коммер-

ческих банков или микрофинансовых организаций, в этом процессе. Но именно благодаря тому, что *P2P* платформы дают возможность финансирования кредитных заявок в различных секторах экономики, включая нужды физических лиц, потребности в финансировании деятельности субъектов малого и среднего бизнеса, осуществление инвестиций на заемные деньги [2, с. 1].

Исторически в Великобритании в *P2P* кредитовании *участвуют три стороны*: кредитор, заемщик и собственно платформа *P2P*. Как и в случае реализации любой операции, имеющей кредитный характер, инвестор несет ответственность за ссудный капитал в течение срока инвестирования, а заемщик обязуется погасить этот капитал плюс проценты в соответствии с соглашением. Платформа *P2P* помогает упростить транзакцию, проводя оценку кредитоспособности заемщика и сопоставляя заемщиков с кредиторами для более эффективной и быстрой работы всех сторон сделки.

Особенность развития рынка *P2P*-кредитования в Великобритании заключается в том, что он стимулируется розничными инвесторами, соответственно привлекает и розничных заемщиков, что полностью соответствует принципу ликвидности рынка. Количество инвесторов на платформах *P2P* выросло за последние 2 года (2016—2017 г.) со значительным среднегодовым темпом роста (62%) до 0,42 млн чел. Соответствующий показатель по количеству заемщиков за тот же период времени достиг 0,18 млн чел. [3, с. 1].

Рассмотрим подробнее этот сектор со стороны каждого субъекта.

Работа с розничными клиентами. Как подсектор потребительского кредитования пиринговое кредитование представляет кредиты/займы для различных целей, в т.ч. для финансирования покупки автомобилей, обустройства дома, консолидации долга и проведения свадеб. Пионер индустрии *P2P* в Великобритании, *Zopa*, работает в сфере пирингового потребительского кредитования и создал первый пиринговый потребительский кредит/займ еще в 2005 г.

Типичные размеры кредита составляют от 250 до 30 000 фунтов стерлингов.

Проблема, с которой именно Бельский подсектор сталкивается в настоящее время, связана с тем, что этот рынок не развивается из-за недостаточного предложения кредитных ресурсов в условиях роста кредитных рисков. Нивелируя эту проблему, *P2P* платформы стремятся установить партнерские отношения на более высоком уровне, что повышает осведомленность общественности и привлекает высококачественных заемщиков. Например, *Zopa* заключила партнерское соглашение с *Airbnb,* позволяющее заемщикам на платформе *Zopa* включать в доход получаемые денежные средства от аренды на платформе *Airbnb*, когда они обращаются за кредитами/займами.

Работа в бизнес секторе. *Funding Circle*, работающий в сфере финансирования потребностей бизнеса, был запущен в Великобритании в 2010 г. и с тех пор значительно вырос, став крупнейшей платформой *P2P* на рынке Великобритании. Кредитование бизнеса как подсектора также значительно увеличилось и составляет примерно 35% от общего рын-

ка *P2P*. *P2P* оказался особенно популярным среди производственных и инжиниринговых компаний, а также компаний, работающих в сфере транспорта, коммунальных услуг, финансов и розничной торговли. Размеры займа могут значительно отличаться. Например, *Funding Circle* предлагает финансирование малого бизнеса от 5000 до 350 000 фунтов стерлингов. Другие платформы предлагают кредиты предприятиям в миллионах.

Работа в секторе инвестирования на заемные деньги. Данный сектор составляет оставшиеся 20% рынка *P2P*, представленные сервисами *LendInvest* и *Lendy*. Существуют различные модели финансирования, начиная от краткосрочного промежуточного финансирования и заканчивая долгосрочной ипотекой.

Розничные инвесторы. Большинство кредиторов на *P2P*-рынке Великобритании являются индивидуальными инвесторами. В настоящее время кредитуют около 200 000 розничных инвесторов.

Институциональные инвесторы. Вполне нормально, что институциональная вовлеченность остается более низкой на ранних стадиях нового сектора.

Во-первых, новый сектор недостаточно велик для того, чтобы институциональным инвесторам было интересно и рентабельно участвовать, поскольку суммы их инвестирования составляют десятки миллионов, и не позволяет избежать риска концентрации.

Во-вторых, данный сектор пока не получил полного нормативного регулирования со стороны соответствующих органов (как в сфере традиционного кредитования и работы финансовых рынков).

В-третьих, экосистема *P2P* все еще находится на ранних стадиях становления; это означает, что выход на независимые исследования и применение инструментов долгового финансирования в основном недоступен. Также к недостаткам участия институциональных инвесторов в *P2P,* можно отнести потенциальный конфликт интересов, который может привести к тому, что институциональные инвесторы выберут лучшие предложения от платформ в ущерб розничным инвесторам. Тем не менее, если вышеописанные риски будут нивелированы, то участие институциональных инвесторов может быть очень полезным для заемщиков, кредиторов и всей экосистемы за счет размещения большего капитала и одновременного создания повышенного спроса на надежность кредитных и бизнес-моделей *P2P* платформ, что, в свою очередь, поможет развивать сектор и стабилизировать бизнес *P2P* платформ. Институциональные инвесторы также повышают осведомленность других групп инвесторов, тем самым помогая еще большему количеству капитала поступать в сектор *P2P* кредитования.

На текущий момент необходимо особенно отметить деятельность Британского Бизнес Банка (*British Business Bank*). Британский Бизнес банк является государственным банком экономического развития Великобритании, созданным для увеличения объема кредитования субъектов малого и среднего бизнеса, а также для предоставления консультационных услуг. До настоящего времени компания инвестировала более 100 млн фунтов стерлингов через ряд платформ *P2P*.

Причем большинство из них было инвестировано через краудфандинговую платформу *Funding Circle*, а также через *Zopa, RateSetter* и *Market Invoice.* Существует ряд институциональных инвесторов, присутствующих на *P2P* платформах – *P2P Global Investments, VPC Specialty Lending* и *Ranger Direct Lending* [2, с. 1].

Ключевыми драйверами активного формирования *P2P*-кредитования в Великобритании стали, прежде всего, *значительные кредитные потери в результате развития глобального финансового кризиса* 2008 г., когда традиционные каналы предоставления кредитных услуг отошли от сегмента кредитования физических лиц, а также представителей малого бизнеса. К финансовым организациям, прежде всего, коммерческим банкам, были предъявлены новые усиленные требования (такие как требования к капиталу, усиление регулятивного надзора), которые их заставили усилить контроль над кредитными продуктами, операциями и клиентами кредитного рынка, что в свою очередь сделало необеспеченные кредиты и потребительские кредиты непривлекательными для банков. Ключевые количественные характеристики *P2P* кредитования в Великобритании представлены в *таблице 1.*

Таблица 1

Количественные характеристики P2P кредитования в Великобритании, 2017 г.

Показатель	**Значение показателя для физических лиц (розничный сегмент)**	**Значение показателя для субъектов малого бизнеса**
Размер кредита/займа	10 000—40 000 USD	5000—300 000 USD
Процентные ставки	4—9,3% (класс A) 5—31% (класс B, C) 18—31% (класс D и ниже)	5,9—25,9% (срочные кредиты/займы) 6,25—29% (кредитная линия)
Срок	3, 5 и 7 лет	1—5 лет
Чистый годовой доход	0,5—3% (класс A) 4—8% (класс B, C) 11—15% (класс D и ниже)	4—5% (класс A) 6—8% (класс B, C) 11—15% (класс D и ниже)
Процент непогашения кредитов/займов	0,5—3% (класс A) 3—8% (класс B, C) 9,5—19% (класс D и ниже)	1—3% (класс A) 5—7,5% (класс B, C) 11—20% (класс D и ниже)
Кредитный скоринг	Собственная балльная модель	Собственная балльная модель
Платежи	Ежемесячные	Ежемесячные

Источник: Derayah financial [3, с. 1].

Оценивая характер *P2P* кредитования, можно говорить, что оно является одновременно *самой инновационной и самой старой формой инвестирования.* Инновационной, поскольку без цифровых технологий и, следовательно, возможности мгновенно осуществлять инвестиционный бизнес на любом расстоянии среди большого числа физи-

ческих и юридических лиц, не было бы сектора *P2P*. Относительно зарождающийся сектор *FinTech* быстро развивается во всем мире, что обусловлено растущим внедрением технологий в финансовых услугах. *P2P*-кредитные платформы являются ключевой частью *FinTech*. В 2015 г. на *P2P* платформах в Великобритании были получены предложения о финансировании кредитных заявок от 1700 уникальных инвесторов, и этот период является основным в развитии именно *FinTech* в Великобритании. Глобально *FinTech* рос быстрыми темпами в последние 5 лет в среднем на 70%.

P2P кредитование является старейшей формой инвестирования, потому что задолго до того, как появились коммерческие банки или микрофинансовые организации, субъекты, у которых были свободные деньги, предоставляли их тем, кто в них нуждался по любой причине – деловой или личной. Важно отметить, что, повторяя устаревшую практику продажи кредитных ресурсов одного физического лица другим, платформы *P2P* используют современную технологию, позволяющую реализовать эту процедуру финансирования без какого-либо предварительного поиска и знания заемщика, что теоретически расширило границы операций кредитного характера до всего мира.

Перейдем к заинтересованности участия инвесторов на платформах *P2P* кредитования. Причины выбора розничными инвесторами именно *P2P* платформ указаны на *рисунке 1.*

Рис. 1. Причины выбора розничными инвесторами P2P платформ, в долях

Источник: [4, с. 1].

Чтобы способствовать растущему объему кредитов, пиринговые кредитные платформы сформировали альтернативные предложения по покупке-продаже кредитных ресурсов, превратив свои модели финансирования в формат «равный-равный». Великобритания была

одной из первых стран, где на финансовом рынке начали активно внедрять пиринговое кредитование. Первая пиринговая платформа появилась в 2005 г. – это была компания *Zopa (zone of possible agreement).* Спустя год площадкой пользовались почти 50 тыс чел. [5, с. 1].

В Великобритании рынок P2P достиг максимальной точки развития в июле 2017 г., изменив британский ландшафт финансирования. Вокруг рынка P2P *развилась собственная экосистема технологического бизнеса*, которая помогает как заемщикам, так и инвесторам. Например, *Orca* помогает обучать розничных инвесторов и финансовых консультантов независимой юридической проверке, а со стороны заемщиков наблюдается волна партнерских отношений с новыми банковскими приложениями, такими как *Revolut* и *Pariti*, которые перенаправляют заемщиков на *P2P*-платформы.

Рассмотрим развитие данного рынка на примере США.

В США *P2P*-кредитование как концепция получила свое развитие *только после финансового кризиса 2008 г.,* когда эра получения быстрых и дешевых кредитов почти подошла к концу.

Темпы роста объемов пирингового кредитования в последние годы были быстрыми. Ежегодный рост совокупного рынка составил 163% в период между 2011 г., когда объемы выдачи составляли 473 млн долл. США, и 2015 г. Несмотря на бурный рост, объемы пирингового кредитования невелики по сравнению с общим объемом кредитов в Соединенных Штатах. Предоставление *P2P*-кредитов в США показало хороший рост: в 2015 г. в сравнении с 2013 г. объем кредитов/займов вырос в 8 раз и составил более 7 млрд долл. США.

P2P кредитование в США с помощью платформ, организующих онлайн-финансирование, в настоящее время составляет значительные 12,5% от всего рынка традиционных провайдеров кредитования по сравнению с 1,6% в 2013 г., что указывает на быстрое распространение этого источника финансирования.

Аналогично, доля кредитования субъектов малого бизнеса через *P2P* платформы выросла с 0,24% в 2013 г. до 1,3% в 2015 г.

Институциональные инвесторы профинансировали через *P2P* платформы более 72% кредитных заявок субъектов малого бизнеса и 53% кредитных заявок физических лиц [6, с. 1].

Согласно отчетности одного из поставщиков отраслевых данных, кредиторы рынка пирингового кредитования в 2017 г. выделили почти 26 млрд долл. США, что на 34% больше, чем 19 млрд долл., полученных в 2016 г. В 2016 г. институциональные инвесторы профинансировали 72% бизнес-кредитов *P2P* и 53% потребительских кредитов в США, в то время как розничные инвесторы доминируют на британском рынке *P2P*-кредитования. Однако этот показатель составляет *менее 1% от общего объема рынка потребительских кредитов* и кредитов для малого бизнеса. Средний кредитный баланс заемщиков *P2P* в США составляет 18 200 долл. [7, с. 5].

Инновационный подход к кредитованию в США, как и в других странах, внедренный платформами *P2P*-кредитования, заключается в прямом сопоставлении заемщиков и инвесторов в потребительских кредитах. Выполнив это прямое сопоставление, платформы *P2P* создали ориентированный на технологии публичный рынок потребительского долга, аналогичный рынку корпоративных облигаций, которого не было до 2006 г.

Кредитная платформа *P2P* использует характеристики заемщиков (включая кредитные переменные) при оценке кредитного риска каждой кредитной заявки и при установлении процентной ставки. В свою очередь, *P2P*-инвесторы принимают решения о финансировании на основе как процентной ставки, предлагаемой платформой, так и своих собственных алгоритмов скрининга, которые чаще всего включают переменные именно потребительского кредита, что сопоставимо с основной целью всего портфеля кредитных заявок *P2P* платформ.

Если посмотреть эволюцию данного сегмента, то в 2006 г. *P2P*-кредитование началось с розничных, в т.ч. неопытных инвесторов, покупающих заявки на финансирование долга, к 2013 г. рынок привлек институциональных инвесторов [8, с. 1]. И эти институциональные инвесторы используют свои собственные алгоритмы (скоринга и андеррайтинга) для проверки заемщиков, они имеют более широкие возможности для понимания условий и особенностей работы кредитного рынка и характеристик локальных рынков, используя дополнительную внутреннюю и макроэкономическую информацию, которая недоступна розничным инвесторам [9, с. 1].

Наиболее развитой общедоступной платформой *P2P*, исторические данные которой доступны ее клиентам, является платформа *Prosper* [10, с. 1], запущенная в феврале 2006 г. Бизнес-модель *Prosper* изначально представляла собой модель аукциона, в которой потенциальные заемщики выбирают максимальную ставку, которую они готовы платить, а инвесторы подают свои заявки на заявки на кредит/займ, перечисленные на платформе. В декабре 2010 г. *Prosper* перешел на модель с предустановленными процентными ставками, в которой инвесторы публикуют свои обязательства по финансированию всего займа или части займа по процентной ставке, установленной платформой [11, с. 1].

Заявка на получение кредита/займа по цене случайным образом распределяется среди инвесторов, готовых предложить свои ресурсы для финансирования, и позволяет инвесторам брать на себя обязательство приобрести (профинансировать) заявку или ее часть с минимальными инвестициями в 25 долл. США.

В апреле 2013 г. *Prosper* запустил всю кредитную программу, что привело к созданию двух дополнительных каналов финансирования. Наряду с изменением своей модели, *Prosper* представил вариант частичного финансирования, при котором кредит может выдаваться, если инвесторы коллективно берут на себя обязательство финансировать не менее 70%

суммы кредита/займа. Кредитные заявки, подлежащие частичному финансированию, составляли 93,5% на платформе *Prosper* с конца декабря 2010 г. по сентябрь 2015 г.

Активный канал кредитования позволяет институциональным инвесторам активно проверять заявки на кредит/займ и приобретать право на 100% финансирование полного объема портфеля.

Канал пассивного кредитования/финансирования займа резервирует заем для продажи инвесторам, которые предпочитают приобретать займы, имеющие конкретные характеристики, основанные на их требованиях риска и доходности. Кредитные заявки на этом канале автоматически получают полное финансирование при сопоставлении всех условий совершения сделок для обеих сторон.

Платформа *Prosper* может отменить кредитную заявку и все соответствующие обязательства по финансированию, если заявка содержит какую-либо законодательно запрещенную информацию или если данные, сообщенные заемщиком, не могут быть проверены, так как это повышает риск и снижает общую доходность платформы. В период с января 2011 г. по сентябрь 2015 г. 66,2% заявок были конвертированы в кредиты, 30,0% были отменены платформой, 1,1% не получили достаточных обязательств от инвесторов и просрочены, а 2,7% были отозваны заемщиками [12, с. 1].

Прогнозы развития пирингового кредитования

Прогноз развития рынка пирингового кредитования в Великобритании. В настоящее время Великобритания не входит в пятерку стран с наибольшими объемами пирингового кредитования. По прогнозам аналитиков, в 2019 г. объем рынка пирингового кредитования Великобритании составит 2440,7 млн долл. США и в дальнейшем продолжит расти в среднем на 4,2% в год, составив к 2023 г. 2879,0 млн долл. США (*см. рис. 2*).

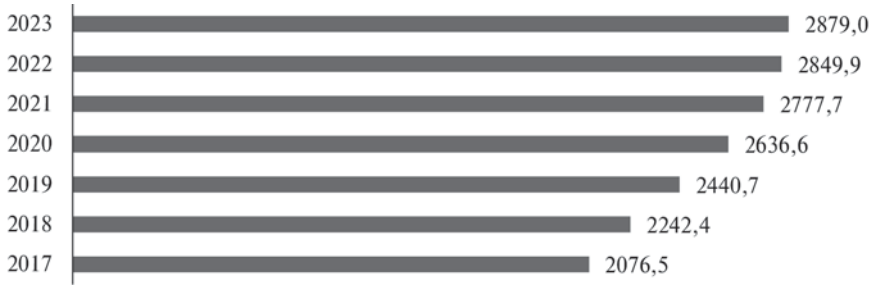

Рис. 2. Объем рынка пирингового кредитования Великобритании, млн долл. США

Источник: [13, с. 1].

Рост будет носить неравномерный характер и со временем замедлится до 1% годовых (*см. рис. 3*).

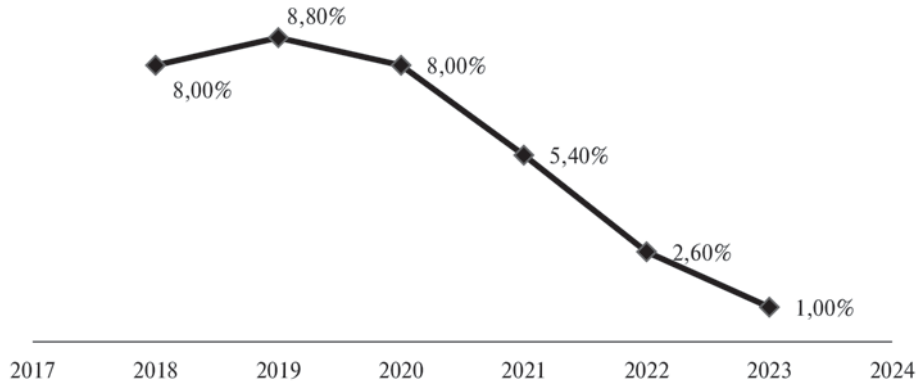

Рис. 3. Темпы прироста рынка пирингового кредитования в Великобритании до 2023 г., %

Источник: [13, с. 1].

Также предполагается, что будет расти как количество сделок на рынке пирингового кредитования, так и их средний объем.

Так, с 2019 по 2023 гг. прогнозируется рост количества сделок на 2,1 тыс. единиц, что в относительном выражении составит порядка 10%. При этом рост будет достаточно стабильным и равномерным (*см. рис. 4*).

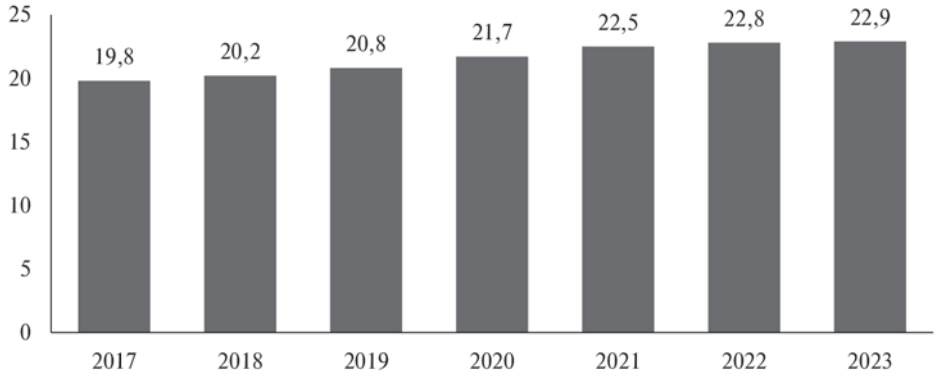

Рис.4. Количество сделок на рынке пирингового кредитования в Великобритании, тыс. шт.

Источник: [13, с. 1].

Предполагается, что объем одной сделки вырастет за 5 лет на 8598 долл. США и достигнет к 2023 г. 125 793 долл. США [13, с. 1].

Интересно, что в Великобритании пиринговое кредитование, ориентированное на предоставление финансовых ресурсов юридическим лицам (в основном малому бизнесу), превосходит по своим объемам пиринговое кредитование для физических лиц, и *этот разрыв с каждым годом только растет*. Помимо этого, можно выделить еще один интересный тренд рынка Великобритании: некоторые компании – представители пирингового бизнеса — подают заявки на получение банковской лицензии и по сути уходят из «истинного» пирингового кредитования.

Так, в 2016 г. компания *Zopa* направила национальному финансовому регулятору *Financial Conduct Authority (FCA)* заявку на получение банковской лицензии. Ее примеру последовали и некоторые другие компании. Такой тренд полностью соответствует указанным ранее темпам замедления роста рынка пирингового кредитования в будущем. Компании, позиционировавшие себя как антиподы и «убийцы» банков, в некоторой точке своего развития все-таки предпочитают уйти в традиционный и более стабильный бизнес, при этом не отказываясь от преимуществ финтех-индустрии, а интегрируя их в свою деятельность, но ограничивая риски и диверсифицируя бизнес.

В настоящее время в Великобритании действует более 50 платформ для пирингового кредитования, а также множество инфраструктурных институтов. На рынке пирингового кредитования в Великобритании доминируют три игрока –*Funding Circle, Zopa* и *RateSetter*, которые за всю историю своего функционирования привлекли кредиты примерно на 3 млрд фунтов стерлингов, 2,9 млрд фунтов стерлингов и 2,2 млрд фунтов стерлингов соответственно. В совокупности на три представленные платформы приходится 69% рынка, что свидетельствует о высокой рыночной концентрации (*см. рис. 5*).

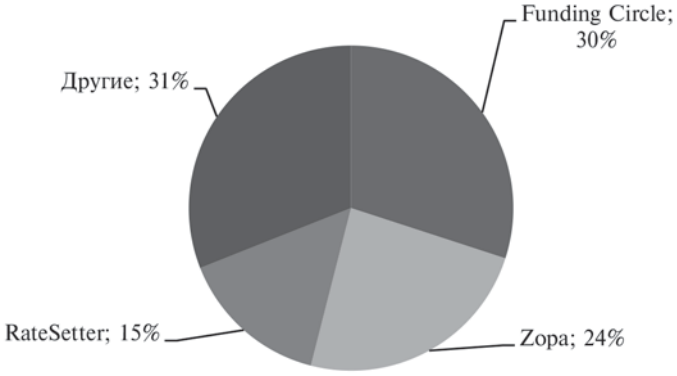

Рис.5. Рынок пирингового кредитования в Великобритании

Источник: [14, с. 4].

В декабре 2012 г. в Великобритании была проведена фундаментальная реформа системы регулирования финансового рынка, одной из основных целей которой являлось объединение макро- и микропруденциального регулирования. Кроме того, *Financial Services Authority (FSA)* стало двумя отдельными регулирующими органами: *Prudential Regulation Authority (PRA)* и *FCA*. Новая система регулирования вступила в силу в апреле 2013 г. Регулирование ссудных сделок и операций было передано из *OFT (Office of Fair Trading)* в *FCA* в апреле 2014 г. Нормативно-правовая база была разработана в первую очередь для достижения следующих ключевых целей: обеспечения дополнительной защиты для потребителей услуг платформ пирингового кредитования; содействия эффективной конкуренции в индустрии пирингового кредитования; обеспечения должного раскрытия информации; поддержания

стабильного финансового положения пиринговых платформ и т.д. Таким образом, пиринговое кредитование в Великобритании регулируется в основном *FCA*.

Регулированием рынка пирингового кредитования помимо *FCA* занимается отраслевая ассоциация *Peer To Peer Finance Association (P2PFA)*, которая также разрабатывает правила работы экономических субъектов на рынке пирингового кредитования Великобритании. *P2PFA* была создана тремя основными британскими пиринговыми платформами (*Zopa, RateSetter, Funding Circle*) в марте 2011 г. В настоящее время членами этой ассоциации являются британские платформы пирингового кредитования, занимающие суммарно более 96% всего рынка. Ассоциация разработала и приняла ряд отраслевых стандартов деятельности, направленных в т.ч. на защиту прав потребителей. До того момента, пока регулирование сферы пирингового кредитования официально не было отдано *FCA*, ассоциация *P2PFA* играла жизненно важную роль в регулировании сектора. *P2PFA* опубликовала принципы работы участников рынка пирингового кредитования в 2013 г. Именно они легли в основу разработанной *FCA* политики регулирования рынка. Ассоциация *P2PFA* регулярно обновляет правила работы, стремясь учесть все тенденции развития рынка и по возможности нивелируя его проблемы. К базовым принципам можно отнести такие, как раскрытие информации, управление рисками, контроль за соблюдением требований.

Прогноз развития рынка пирингового кредитования в США. Американский рынок пирингового кредитования объемом 8,431 млн долл. США занимает второе место в мире. На развитие рынка пирингового кредитования, особенно в США, повлиял мировой финансовый кризис 2008 г. В ситуации, когда банки стали отказывать клиентам в выдаче кредитов с высокими кредитными рисками, заемщики были вынуждены искать новые источники средств, что и дало толчок развитию пирингового кредитования. Даже те заемщики, кто обладал достаточным обеспечением и мог брать кредиты в банках, находили более выгодные предложения от заимодавцев *P2P*, которые в свою очередь, избегая крайне волатильного фонового рынка, искали альтернативные объекты вложения капитала и получения дополнительного дохода.

В США пиринговое кредитование зародилось в 2006 г. в Сан-Франциско. В феврале 2006 г. была запущена пиринговая платформа *Prosper*, а затем – *LendingClub*. Недостаток финансирования привел к появлению сайтов онлайн-кредитования (*LendingClub/Prosper*), в которых основное внимание уделяется потребительским кредитам в размере 20 долл. США. *P2P*-кредитные компании, такие как *OnDeck*, *Funding Circle* и *Kabbage*, были нацелены на финансирование субъектов малого бизнеса, ориентируясь на диапазон от 100 до 200 тыс. долл. [12, с. 1].

Две крупнейшие *P2P*-кредитные платформы в США, *Prosper* и *LendingClub*, предоставили кредиты на сумму 16,1 млрд долл. США для 1,16 млн заемщиков с I квартала 2006 г. по III квартал 2015 г. [15, с. 1].

Предоставление *P2P*-кредитов в США показало хороший рост: в 2015 г. в сравнении с 2013 г. объем кредитов/займов вырос в 8 раз и составил более 7 млрд долл. США. В среднем в США самый большой в мире объем *P2P* онлайн профинансированных кредитных заявок на душу населения, который с 2015 г. держится на уровне 113,4 долл. США. Аналогично, доля кредитования субъектов малого бизнеса через *P2P* платформы выросла с 0,24% в 2013 г. до 1,3% в 2015 г. [12, с. 1].

По прогнозам объем сделок пирингового кредитования на американском рынке в 2019 г. составит 8470,9 млн долл. США. Средний ежегодный рост объемов американского рынка пирингового кредитования с 2019 по 2023 гг. прогнозируется на отметке в районе 1,5% (*см. рис. 6*).

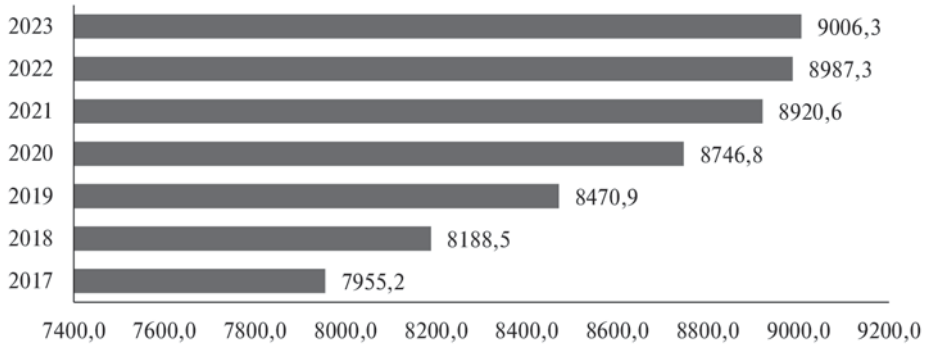

Рис. 6. Объем американского рынка пирингового кредитования, млн долл. США

Источник: [15, с. 1].

При этом следует отметить, что рынок будет расти неравномерно, постепенно темпы роста будут замедляться, что может свидетельствовать о «насыщении» (*см. рис. 7*).

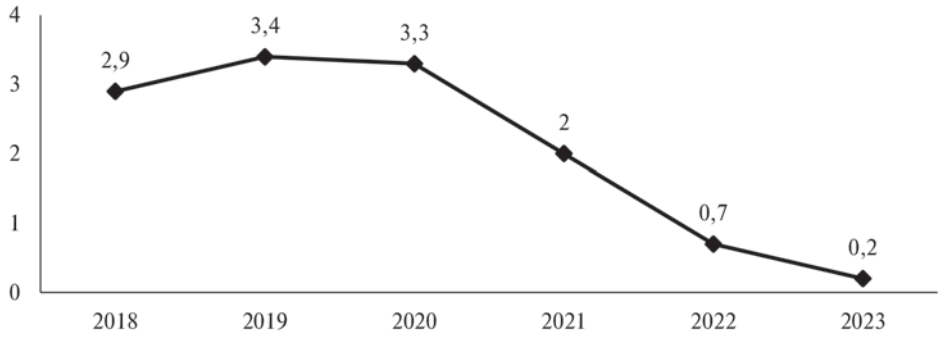

Рис. 7. Темпы прироста рынка пирингового кредитования в США до 2023г., %

Источник: [15, с. 1].

Эту же версию подтверждает и прогноз количества выданных займов в рамках пирингового кредитования до 2023 г. (*см. рис. 8*).

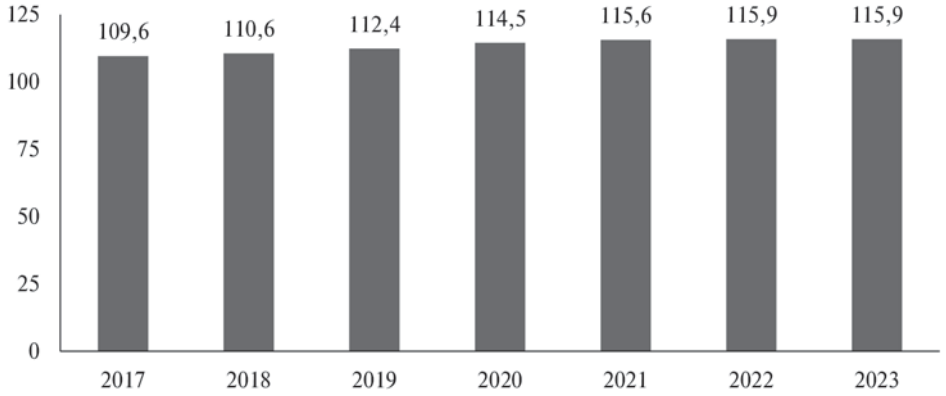

Рис. 8. Количество сделок на рынке пирингового кредитования в США, тыс. шт.

Источник: [15, с. 1].

В 2019 г. средний объем одного займа на американском рынке пирингового кредитования составит 75 358 долл. США и, предположительно, продолжит расти в будущем, достигнув отметки 77 716 долл. в 2023 г. Таким образом за 5 лет рост составит примерно 3,13% [15, с. 1].

Согласно прогнозам развития рынка пирингового кредитования объемы предоставленных кредитов/займов могут возрасти до 90 млрд долл. США к 2020 г. [1, с. 10].

Одним из наиболее консервативных ожиданий роста объемов финансовых ресурсов через *P2P* платформы к 2025 г. является предположение, что рынок будет расти как минимум до 150 млрд долл. США в год [16, с. 1].

Сравнение бизнес-моделей пирингового кредитования в США и Великобритании

В США не было принято дополнительных профильных законодательных актов, касающихся именно пирингового кредитования. Оно функционирует в рамках действующего правового поля. Государственные регулятивные институты берут на себя ответственность за совместное регулирование сферы пирингового кредитования: Комиссия по ценным бумагам и биржам (*SEC*) является основным регулятором, а Бюро по защите прав потребителей в финансовой сфере (*CFPB*) принимает на себя обязанности по защите прав пользователей пиринговых платформ. Пиринговое кредитование в США включает в себя непосредственно кредитование и выпуск ценных бумаг. Именно поэтому государственное регулирование данного сектора осуществляется сразу несколькими институтами. В 2008—2009 гг. Комиссия *SEC* потребовала регистрировать предоставление займов через пиринговые платформы как операции на рынке ценных бумаг, а также представлять эти займы в облигациях или иных долговых финансовых инструментах. Все это было сделано для поддержания государственного плана США

по секьюритизации активов всех секторов финансового рынка. Иные государственные органы регулирования в области финансового рынка, а также Департамент финансовых учреждений (*DFI*) несут ответственность за детальное регулирование работ как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов.

Типичный режим кредитования для *P2P*-платформ в США – через традиционные финансовые институты, такие как банки. Согласно годовому отчету *LendingClub* и *Prosper*, кредиты сначала выдаются банками-эмитентами, а затем переводятся на *P2P*-платформы. Банки-эмитенты в рамках пирингового кредитования подчиняются в т.ч. *Federal Deposit Insurance Corporation* (*FDIC*). Существует также ряд федеральных законов и законов штата о защите прав потребителей для защиты законных прав и интересов заемщиков.

Типичные бизнес-модели пирингового кредитования отличаются в США и Великобритании (*см. табл. 2*).

Таблица 2

Сравнительная характеристика законодательного поля пирингового кредитования в США и Великобритании

Признак сравнения	Великобритания	США
Модель пирингового кредитования	От инвесторов-кредиторов к заемщикам	От банков-эмитентов к заемщикам
Юридическая форма сделки	Кредитный договор	Кредитный договор и ценные бумаги
Профильные регулирующие органы	FCA	SEC CFPB
Наличие профильных нормативных правовых актов	Да	Нет

Источник: составлено авторами.

Кредиты предоставляются непосредственно инвесторами в Великобритании, а в США – квалифицированными инвесторами, по сути – финансовыми институтами – банками. Поэтому в Великобритании в основе сделок пирингового кредитования будет лежать кредитный договор, а в США – кредитный договор и ценные бумаги. Именно поэтому в США рынок пирингового кредитования регулируется *SEC*. Великобритания, в отличие от США, приняла новые законы, чтобы максимально соответствовать изменяющемуся финансовому рынку, в т.ч. появлению на нем пирингового кредитования как отдельного сегмента, а США применяет ранее существовавшие нормативные правовые акты.

Рост обоих рынков пирингового кредитования замедляется, однако в США это будет несколько заметнее, чем в Великобритании. Оба рынка являются достаточно развитыми, и для их дальнейшего роста требуется внешний драйвер, который мог бы обеспечить их переход на качественно новый уровень.

* * *

Подведем некоторые итоги. Пиринговое кредитование – это тип небанковского кредитования, осуществляемого онлайн-компаниями, которые предоставляют займы потребителям и малому бизнесу с использованием современных инновационных финансовых технологий (*fintech*), что позволяет изменить способ предоставления финансовых услуг или функционирования финансовой системы в сторону потребностей рынка.

Проблемы пирингового кредитования заключаются в его неопределенности на рынке в отношении его преимуществ, рисков и того, как к ним следует относиться регулирующим органам. Модель пирингового кредитования появилась и увеличила свое присутствие на рынке в западных странах только во время экономической экспансии и в условиях действия низкой процентной ставки, и ее работа в других экономических условиях недооценена, пиринговое кредитование не проходило через весь экономический цикл, и повышение процентных ставок или начало рецессии, вероятно, выявит определенные сильные и слабые стороны данной модели кредитования. Отсутствие надзора может позволить кредиторам пиринговой модели участвовать в небезопасных или несправедливых формах и операциях предоставления кредитных ресурсов. Многие кредиторы модели пирингового кредитования не держат ссуды на своих балансах, они получают большую часть своего дохода за счет комиссионных сборов за обслуживание, что потенциально создает стимулы для слабых стандартов андеррайтинга. Но при этом необходимо обратить внимание на тот факт, что текущие нормативные акты, связанные с кредитованием и эмиссией ценных бумаг, подходят для регулирования работы модели пирингового кредитования, а также нуждаются в адаптации к текущей рыночной ситуации, где традиционные кредиторы будут конкурировать с кредиторами модели пирингового кредитования, будут адаптироваться к участникам рынка и новым условиям рынка, в т.ч. применяя определенные технологии и практики кредиторов модели пирингового кредитования.

Перспективы пирингового кредитования заключаются в том, что его технология может обеспечить рост доступности частных лиц и малых предприятий к кредитным ресурсам более эффективным способом. *Peer-to-peer* кредиторы могут иметь более низкие затраты, чем традиционные кредиторы, что потенциально позволяет им выдавать больше мелких займов, чем было бы выгодно для традиционных кредиторов. Кроме того, современные технологии *fintech* позволят сделать расчет более точным в части кредитных оценок потенциальных заемщиков за счет использования большего количества данных в статистическом моделировании, а также с помощью настроенных автоматических алгоритмов, что приведет к снижению просроченной и безвозвратно списанной задолженности. Также *fintech* позволит кредиторам рынка сделать оценки кредитоспособности потенциальных заемщиков, у которых кредитная история нулевая.

Инновационный подход к кредитованию в США, как и в других странах, внедренный платформами *P2P*-кредитования, заключается в прямом сопоставлении заемщиков и инвесторов в потребительских кредитах. Выполнив это прямое сопоставление, платформы *P2P* создали ориентированный на технологии публичный рынок потребительского долга, аналогичный рынку корпоративных облигаций, которого не было до 2006 г. *P2P*-кредитование как концепция получило свое развитие в США только после финансового кризиса 2008 г., когда эра получения быстрых и дешевых кредитов почти подошла к концу.

Ключевыми драйверами активного формирования *P2P*-кредитования в Великобритании стали, прежде всего, значительные кредитные потери в результате развития глобального финансового кризиса 2008 г., когда традиционные каналы предоставления кредитных услуг отошли от сегмента кредитования физических лиц, а также представителей малого бизнеса. К финансовым организациям, а именно коммерческим банкам, были предъявлены новые усиленные требования (такие как требования к капиталу, усиление регулятивного надзора), которые заставили их усилить контроль над кредитными продуктами, операциями и клиентами кредитного рынка, что в свою очередь сделало необеспеченные кредиты и потребительские кредиты непривлекательными для банков.

По сути пиринговое кредитование – это часть финтех-индустрии, активно развивающейся на данный момент времени. Основатели пиринговых платформ мечтали «переиграть» традиционную банковскую систему, однако рынок пирингового кредитования подходит к своему максимуму для современных условий функционирования, а банки перенимают все лучшее из *P2P* кредитования и активно внедряют в свою деятельность.

Список литературы

1. PriceWaterhouseCoopers. Peer Pressure: How Peer-to-Peer Lending Platforms Are Transforming the Consumer Lending Industry. 2015. February. P. 5—6.

2. Peer-to-Peer Lending Investor Guide Innovating an Ancient Credit Model [Электронный ресурс]. URL: https://www.crowdfundinsider.com/tag/peer-to-peer-lending-investor-guide-innovative-an-ancient-credit-model/ (дата обращения: 05.04.2018).

3. Derayah financial. A Concept Study on Peer-to-Peer Lending. October 2017 [Электронный ресурс]. URL: http://web.derayah.com/wp-content/uploads/2017/12/concept_study_p2p_lending_17.pdf (дата обращения: 05.04.2018).

4. UK P2P Lenders and borrowers [Электронный ресурс]. URL: https://www.crowdfundinsider.com/tag/the-p2p-finance-association/ (дата обращения: 05.04.2018).

5. Zopa [Электронный ресурс]. URL: https://www.zopa.com/ (дата обращения: 05.04.2018).

6. *Michlitsch K.* An Introduction to Alternative Lending [Электронный ресурс]. URL: https://www.morganstanley.com/im/publication/insights/investment-insights/ii_anintroductiontoalternativelending.pdf (дата обращения: 05.04.2018).

7. *Tomlinson N.* et al. Marketplace Lending: A Temporary Phenomenon? Deloitte Insights. May 2016. P. 5.

8. Loans that avoid banks? Maybe not. The New York Times. May 3. 2014 [Электронный ресурс]. URL: https://www.nytimes.com/2014/05/04/business/loans-that-avoid-banks-maybe-not.html (дата обращения: 05.04.2018).

9. Online finance draws on geographical data, raising questions. Wall Street Journal. March 8, 2016 [Электронный ресурс]. URL: https://www.wsj.com/articles/online-finance-draws-on-geographical-data-raising-questions-1457482366 (дата обращения: 05.04.2018).

10. Prosper. URL: https://www.prosper.com/ (дата обращения: 05.04.2018).

11. *Liskovich I.* and *Shaton M.* Borrowers in search of feedback: Evidence from consumer credit markets. Working Paper, University of Texas at Austin. 2017 [Электронный ресурс]. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2964440 (дата обращения: 05.04.2018).

12. *Balyuky T.* Financial Innovation and Borrowers: Evidence from Peer-to-Peer Lending. April 19. 2018 [Электронный ресурс]. URL: https://westernfinance-portal.org/viewp.php?n=553756 (дата обращения: 05.04.2018).

13. Crowdlending (Business) United Kingdom [Электронный ресурс]. URL: https://www.statista.com/outlook/334/156/crowdlending--business-/united-kingdom#market-revenue (дата обращения: 05.04.2018).

14. *Michlitsch K.* An Introduction to Alternative Lending [Электронный ресурс]. URL: https://www.morganstanley.com/im/publication/insights/investment-insights/ii_anintroductiontoalternativelending.pdf (дата обращения: 05.04.2018).

15. Crowdlending (Business) USA [Электронный ресурс]. URL: https://www.statista.com/outlook/334/109/crowdlending--business-/united-states (дата обращения: 05.04.2018).

16. U.S. Department of the Treasury. Opportunities and Challenges in Online Marketplace Lending. 2016. May 10. P. 10—15 [Электронный ресурс]. URL: https://www.treasury.gov/connect/blog/Documents/ Opportunities_and_Challenges_in_Online_Marketplace_Lending_white_paper.pdf (дата обращения: 05.04.2018).

COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE AMERICAN AND BRITISH PEER-TO-PEER LENDING MARKETS

Peering lending arose as a response to the challenge of time at the moment when banks showed their weak points: extreme over-regulation and sluggishness. It is the reason leading to the emergence in the global financial market of a new mechanism — peer-to-peer lending, which requires a comprehensive study, which is advisable to start with an analysis of peer-to-peer lending markets in two founding countries — the United Kingdom and the United States. The stages of development of the peering mechanism in these countries reflect the trends of the world market as a whole. The structural and dynamic analysis made it possible to identify general trends in the development of markets in terms of slowing their growth rates over the next five years, which indicates that markets have reached their maximum and the need to find new ways of qualitative development in order to increase the numbers. Analysis of differences in legislative regulation of markets showed that the main differences are based on the use of different peer-to-peer crediting models in the UK and the USA, which in turn leads to non-identical regulatory objects from a legal point of view, although in general the concept of peer-to-peer lending does not change.

Keywords: banks, Great Britain, peer-to-peer lending, regulation, USA, fintech

JEL: G20, G21, G23

Дата поступления – 19.04.2019 г.

БОНДАРЕНКО Татьяна Григорьевна

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики Китая;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.

e-mail: bondarenko.tg@rea.ru

ЖДАНОВА Ольга Александровна

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансового менеджмента;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.

e-mail: zhdanova.oa@rea.ru

МАКСИМОВА Татьяна Павловна

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономической теории;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, Москва, 117997.

e-mail: maksimova.tp@rea.ru

BONDARENKO Tatiana G.

PhD in Economics, Associate Professor, basic department of finance and economy of China;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

e-mail: bondarenko.tg@rea.ru

ZHDANOVA Olga A.

PhD in Economics, Associate Professor, department of financial management;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

e-mail: zhdanova.oa@rea.ru

MAKSIMOVA Tatiana P.

PhD in Economics, Associate Professor, department of economic theory;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

e-mail: maksimova.tp@rea.ru

Для цитирования:

Бондаренко Т.Г., Жданова О.А., Максимова Т.П. Сравнительная характеристика американского и британского рынков пирингового кредитования // Федерализм. 2019. № 2 С. 172—192.

Лидия НИКИФОРОВА

РЕЙТИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ ЗАКУПОЧНЫХ СИСТЕМ РЕГИОНОВ РОССИИ В 2019 г.

В 2018 г. был начат ряд публикаций о закупочных системах регионов Российской Федерации, регламентированных 44-ФЗ, в т.ч. об итогах Рейтинга эффективности и прозрачности закупочных систем регионов России, который с 2015 г. ведет Общероссийская общественная организация «Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам». Отличительной особенностью данного Рейтинга от других существующих проектов по оценке закупочной деятельности регионов является многоаспектность оценки. Инструментарий Рейтинга предоставляет возможность формирования аналитики, позволяющей принимать управленческие решения по совершенствованию системы закупок региона, в том числе используя опыт других регионов, достигших более высоких показателей. Рейтинг регионов выстраивается по восьми номинациям (показателям) отдельно по государственным и муниципальным закупкам: оценка организационной структуры закупок региона; оценка информационной инфраструктуры региона; нормативная база региона; оценка профессионализма заказчиков и обеспеченности квалифицированными кадрами; оценка осуществления закупочных процедур; исполнение требований законодательства о закупках; исполнение контрактов; снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных и муниципальных закупок. Механизм построения Рейтинга является «живым», он обновляется по мере изменения законодательства в сфере закупок. Итоги подводятся по каждому показателю отдельно, что дает возможность выявить сильные стороны региона по конкретным направлениям закупочной деятельности. Расчет Рейтинга производится ежегодно по итогам предшествующего финансового года. Участие в Рейтинге добровольное. В 2017 г. (по итогам 2016 г.) в расчете Рейтинга приняли участие 40 регионов. В 2018 г. — 46 регионов приняли участие в Рейтинге по государственным закупкам и 35 по муниципальным. В 2019 г. — 51 регион по государственным закупкам и 38 по муниципальным. По каждой из номинаций были определены лидеры. Вся информация о ходе расчета и итогах Рейтинга является открытой и размещена на сайте Общероссийской общественной организации «Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам».

Ключевые слова: государственные закупки, муниципальные закупки, рейтинг закупочных систем, регион, показатель рейтинга, прозрачность закупок, субъект Российской Федерации

JEL: R11, R13, R58

Все больший интерес у региональных управленцев вызывает Рейтинг эффективности и прозрачности закупочных систем регионов Российской Федерации, который разработан и ведется Гильдией отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам. Объяснить это можно тем, что руководители, заинтересованные в эффективном расходовании бюджетных средств и рациональном использовании кадрового потенциала закупщиков региона, по результатам участия в рейтинге, даже не сильно углубляясь в аналитику, могут определить те направления деятельности по закупкам для нужд региона, по которым обнаружены отставания по сравнению с другими субъектами.

Каждый показатель рассчитывается по методике, использующей набор критериев. При этом цель рейтинга — не найти худших, а *определить лучших*, как ориентир для остальных. Лидер — это регион, значение показателя у которого максимально.

По итогам 2018 г. рейтинг был рассчитан в соответствии с методикой, принятой Экспертным советом регионов по развитию контрактной системы Общероссийской общественной организации «Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам»[1]. Расчеты производились по 8-ми показателям по государственным закупкам и 8-ми показателям по муниципальным закупкам. По каждому показателю определены лидеры.

Кроме того, участники рейтинга распределены по трем группам:

A — высший уровень (отклонение от лидера не более чем на 10% включительно);

B — высокий уровень (отклонение от лидера не более чем на 30% включительно);

C — уровень выше среднего (отклонение от лидера не более чем на 50% включительно).

В случае, если участником предоставлялись неполные данные, значение расчетного показателя приравнивалось согласно методике нулю. Значение показателей ниже среднего уровня в итоговой таблице не отражаются. Результаты Рейтинга представлены в *таблицах 1, 2*.

Государственные закупки

На *рисунках 1—8* в графическом виде представлены результаты рейтинга эффективности и прозрачности закупочных систем регионов России. Субъекты Федерации, занявшие лидирующие места в рейтинге, представлены в *таблице 3*.

[1] Расчет Рейтинга производится ежегодно по итогам предшествующего финансового года.

Таблица 1

Результаты рейтинга: государственные закупки

№	Субъект РФ	Оценка организационной структуры закупок региона	Оценка информационной инфраструктуры закупок региона	Нормативная база региона	Оценка профессионализма заказчиков и обеспеченности квалифицированными кадрами	Оценка осуществления закупочных процедур	Исполнение требований законодательства о закупках	Исполнение контрактов	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
1.	Алтайский край*	89,16	100,00	100,00	96,56	63,62	99.80	98,52	100,00
2.	Амурская область*	96,62	80,00	90,00	60,68	62,67	99,93	98,02	100,00
3.	Архангельская область	58,44		52,00		53,77	86,98	98,26	70,00
4.	Астраханская область	66,65	53,80	50,00	72,84	70,67	96,90	99,00	65,00
5.	Белгородская область	47,40	79,05	55,00	64,35	50,580	92,29	96,72	85,00
6.	Брянская область	80,48	79,58			68,13	99,33	98,31	65,00
7.	Владимирская область	58,45		60,00	64,66	64,25	98,11	98,30	50,00
8.	Волгоградская область*	85,32	87,50	70,00	79,06	66,73	99,25	99,37	100,00
9.	Вологодская область*	79,92	57,30	80,00	55,42	66,25	99,97	98,18	90,00
10.	Воронежская область*	80,04	95,00	90,00	76,25	57,30	99,34	99,35	100,00
11.	Забайкальский край	48,18	61,91						60
12.	Еврейская АО				70,90	59,13	82,77	98,76	

* Максимальные значения показателей и регионы-лидеры.

Продолжение табл. 1

13.	Иркутская область*	75,68	95,00	90,00	72,81	60,61	97,34	99,02	100,00
14.	Калужская область	82,22	69,49		66,84	53,03	95,55	99,74	75,00
15.	Камчатский край	84,83	67,80	57,00	57,85	59,84	86,35	97,82	80,00
16.	Кемеровская область*	81,14	72,06	70,00		63,21	98,39	97,96	100,00
17.	Кировская область*	84,03	69,00	50,00	58,52	55,74	99,66	99,43	100,00
18.	Костромская область	82,99	58,50	95,00	56,04	62,53	86,56	97,92	85,00
19.	Курская область	75,71	65,18		57,13	53,94	99,61	98,41	55,00
20.	Ленинградская область	79,78	75,50	70,00	79,62	61,79	96,64	99,32	85,00
21.	Московская область*	66,56	95,00	95,00				88,89	100,00
22.	Мурманская область	82,66	81,24	85,00	66,43	55,27	95,21	99,37	90,00
23.	Нижегородская область		76.38	67,00	68,51	51,02	98,14	98,49	85,00
24.	Новосибирская область*	53,08	98,50	85,00	51,24	65,53	98,61	99,30	85,00
25.	Омская область	75,84	80,61	60,00	60,37	56,24	94,25	99,00	85,00
26.	Пензенская область	69,31		65,00	61,75	63,65	86,74	97,75	60
27.	Пермский край	76,07	86,05	95,00	68,87	56,86	95,59	99,12	85,00
28.	Приморский край	70,38							
29.	Псковская область	68,13	65,00	55,00		53,03	95,74	98,47	80,00
30.	Республика Бурятия	80,94	99,13	85,00	78,97	51,02	99,94	95,30	95,00
31.	Кабардино-Балкарская Республика	53,97			61,05	65,39	93,25	98,53	
32.	Республика Карелия					59,23	98,65	98,00	85,00

Окончание табл. 1

33.	Республика Крым	54,06		65,00	60,13	55,85	94,83	97,03	90,00
34.	Республика Мордовия		73,78	55,00	58,61	56,23		98,59	65,00
35.	Удмуртская Республика	81,54	87,30	65,00	55,67	63,06	99,72	97,83	85,00
36.	Чеченская Республика	90,20			77,75	55,89	77,01	99,46	50,00
37.	Ростовская область*	68,79	100,00	90,00	86,75	65,15	98,83	98,05	100,00
38.	Рязанская область	89,468	63,30	72,00	52,83	59,00	85,55	96,79	
39.	Самарская область*	83,05	72,71	90,00		54,01	79,70	97,40	100
40.	Саратовская область*	68,63		55,00	74,70	69,70	98,97	98,47	100
41.	Сахалинская область	82,01	85,00	87,00					80
42.	Севастополь	85,10	85,00	95,00	95,00	65,76	98,49	96,85	85,00
43.	Свердловская область	89,70	75,47	85,00		64,25	97,51	96,17	90,00
44.	Ставропольский край	64,83	56,80	70,00		76,63	83,00	97,55	50,00
45.	Тверская область	84,46	85,00	80,00		56,67	98,19	99,66	70,00
46.	Томская область	78,23	56,75	85,00	70,93	57,98	98,68	98,93	85,00
47.	Тульская область	82,47	83,80	75,00		58,50	92,65	98,54	85,00
48.	Тюменская область*	89,57	89,30	95,00	100,00	75,48	99,69	99,93	100,00
49.	Ульяновская область	86,76	71,80	90,00	74,44	60,09	92,92	98,18	85,00
50.	Ямало-Ненецкий АО*	69,43	61,50	90,00	68,85	78,47	99,97	98,01	75,00
51.	Ярославская область	76,80	70,26	70,00		63,72	99,81	93,25	70,00

Таблица 2

Результаты рейтинга: муниципальные закупки

№	Субъект РФ	Оценка организационной структуры муниципальных закупок региона	Оценка информационной инфраструктуры муниципальных закупок региона	Нормативная база муниципальных закупок региона	Оценка профессионализма заказчиков и обеспеченности квалифицированными кадрами	Оценка осуществления закупочных процедур	Исполнение требований законодательства о закупках	Исполнение контрактов	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе муниципальных закупок
1.	Алтайский край*	67,19	72,35	100	95,07	56,82	99,01	99,33	65,51
2.	Архангельская область	36,80			60,46	58,20	97,23	97,42	
3.	Астраханская область	45,53	40,33		65,53	61,79	98,88	98,76	56,54
4.	Белгородская область*	67,32	69,36	60,45	79,20	59,64	98,99	98,77	92,05
5.	Брянская область				61,44		95,89	90,33	
6.	Владимирская область	42,46			70,89	56,21	98,64	97,63	
7.	Волгоградская область	50,18	61,50	51,58	89,56	63,56	98,13	99,12	78,16
8.	Вологодская область	55,41	39,34	56,96	70,67	54,19	94,63	98,94	61,43
9.	Воронежская область	65,12	71,82	53,24	64,16	60,61	98,79	99,16	56,69
10.	Еврейская АО	25,00			65,06	64,19	79,47	99,54	
11.	Иркутская область	45,96			67,83	54,38	97,08	98,70	
12.	Калужская область	62,40			61,63	64,20	98,86	97,35	57,50
13.	Камчатский край	58,45	44,57		70,77	60,16	96,55	98,89	55,36
14.	Кемеровская область	48,25			46,19	60,14	95,66	97,81	59,19

* Максимальные значения показателей и регионы-лидеры.

Окончание табл. 2

15.	Костромская область	66,45			55,02	64,33	90,78	97,48	
16.	Курская область	34,93	36,80	53,94	54,99	49,39	97,99	98,01	79,32
17.	Ленинградская область	55,16	50,76	96,01	73,18	49,13	95,19	99,62	54,44
18.	Мурманская область	62,68			51,65	64,11	95,33	99,41	70,88
19.	Нижегородская область	54,42	45,97		60,23	40,95	92,12	98,78	
20.	Новосибирская область	38,86	78,48		65,53	56,71	94,28	98,98	
21.	Пензенская область	33,92			56,64	55,16	99,38	99,04	53,00
22.	Псковская область	65,11	43,31		60,14	54,58	89,09	97,06	67,50
23.	Республика Бурятия	51,20			69,64		99,30	83,24	59,24
24.	Кабардино-Балкарская Республика*	43,73			73,09	63,78	79,77	99,89	52,41
25.	Республика Карелия	29,60				54,46	89,12	99,17	
26.	Республика Крым	57,91	50,56		61,56	49,17	91,25	98,24	
27.	Удмуртская Республика*	33,89			58,08	58,10	99,55	98,92	53,58
28.	Чеченская Республика				52,19	44,90	89,63	98,39	50,00
29.	Ростовская область*	36,86	86,16	77,00	84,46	67,13	98,45	99,20	82,95
30.	Рязанская область	44,08			67,82	61,48	98,78	99,14	50,00
31.	Саратовская область	37,72			87,05	64,50	98,83	99,41	68,10
32.	Ставропольский край	32,72				68,15	98,01	96,01	50,00
33.	Тверская область	36,97			52,64	52,96	98,72	99,46	
34.	Тульская область	39,91	74,81		69,97	61,17	97,22	98,70	66,35
35.	Тюменская область*	75,00	70,47	71,54	95,19	70,58	95,63	99,43	66,35
36.	Ульяновская область	70,54		75,00	80,16	64,13	97,43	99,11	86,15
37.	Ямало-Ненецкий АО	58,01			75,58	65,23	99,05	98,11	
38.	Ярославская область	26,32			63,24	55,16	93,59	96,46	51,45

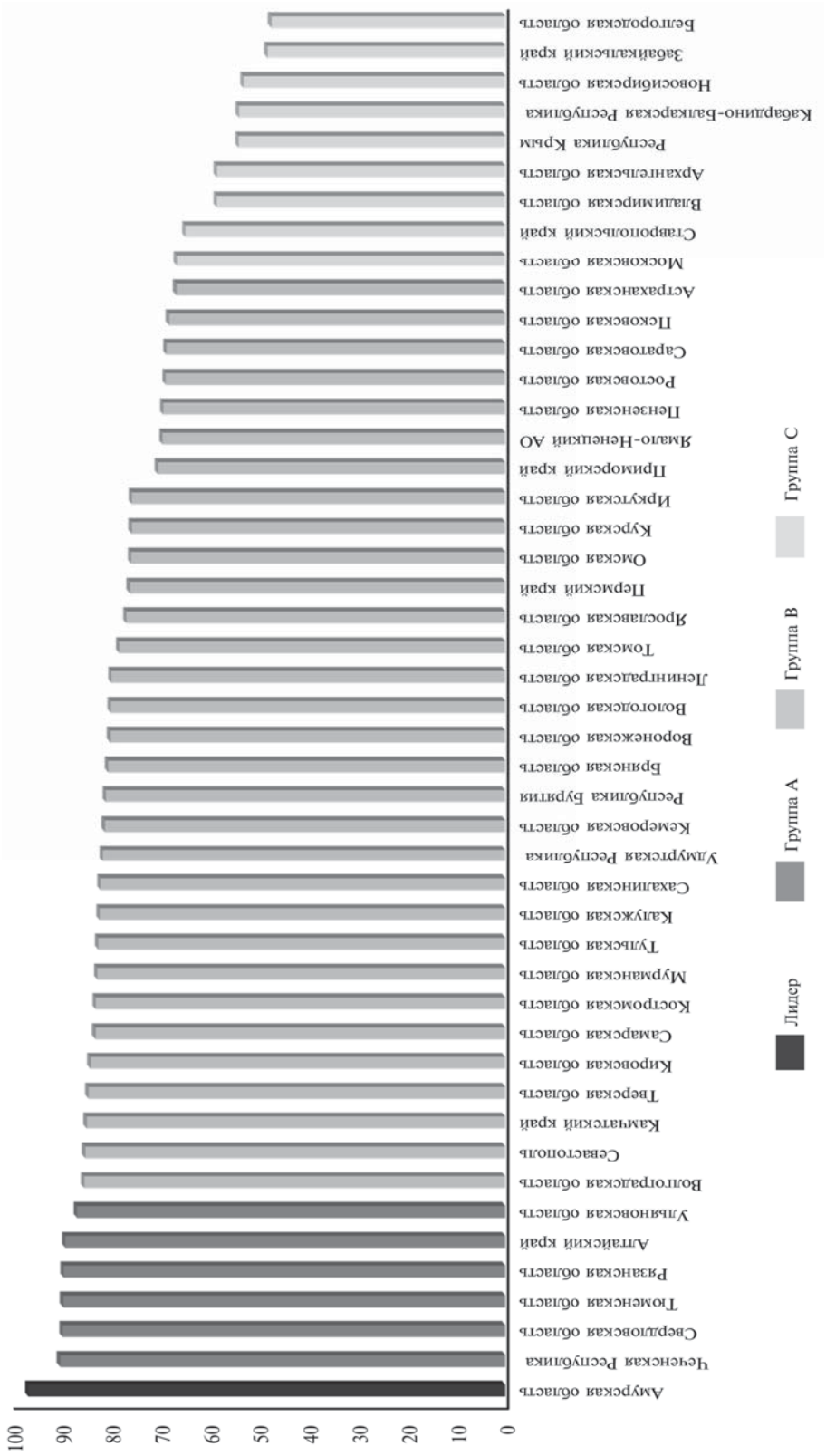

Рис. 1. Оценка организационной структуры региона

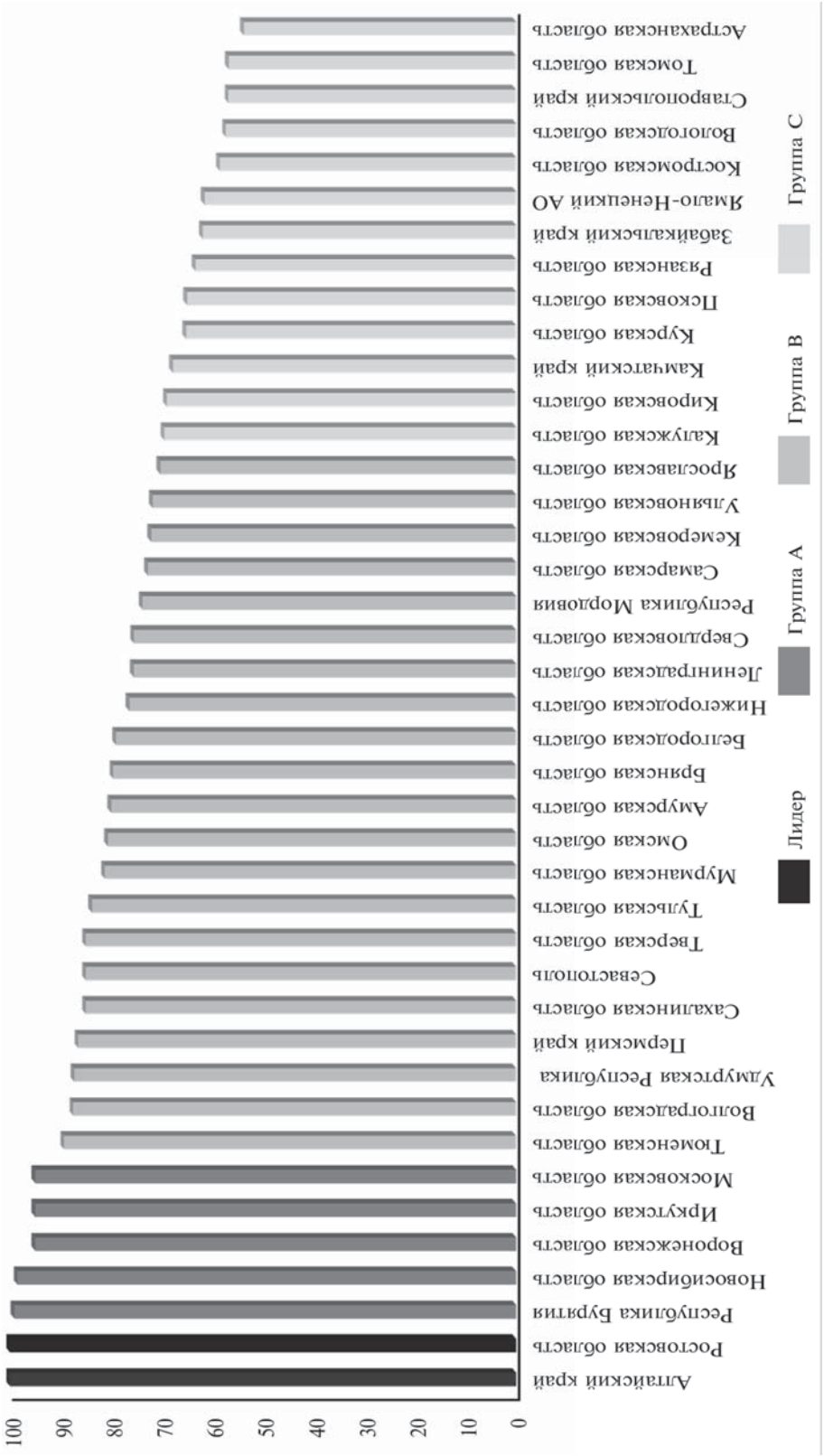

Рис. 2. Оценка информационной инфраструктуры региона

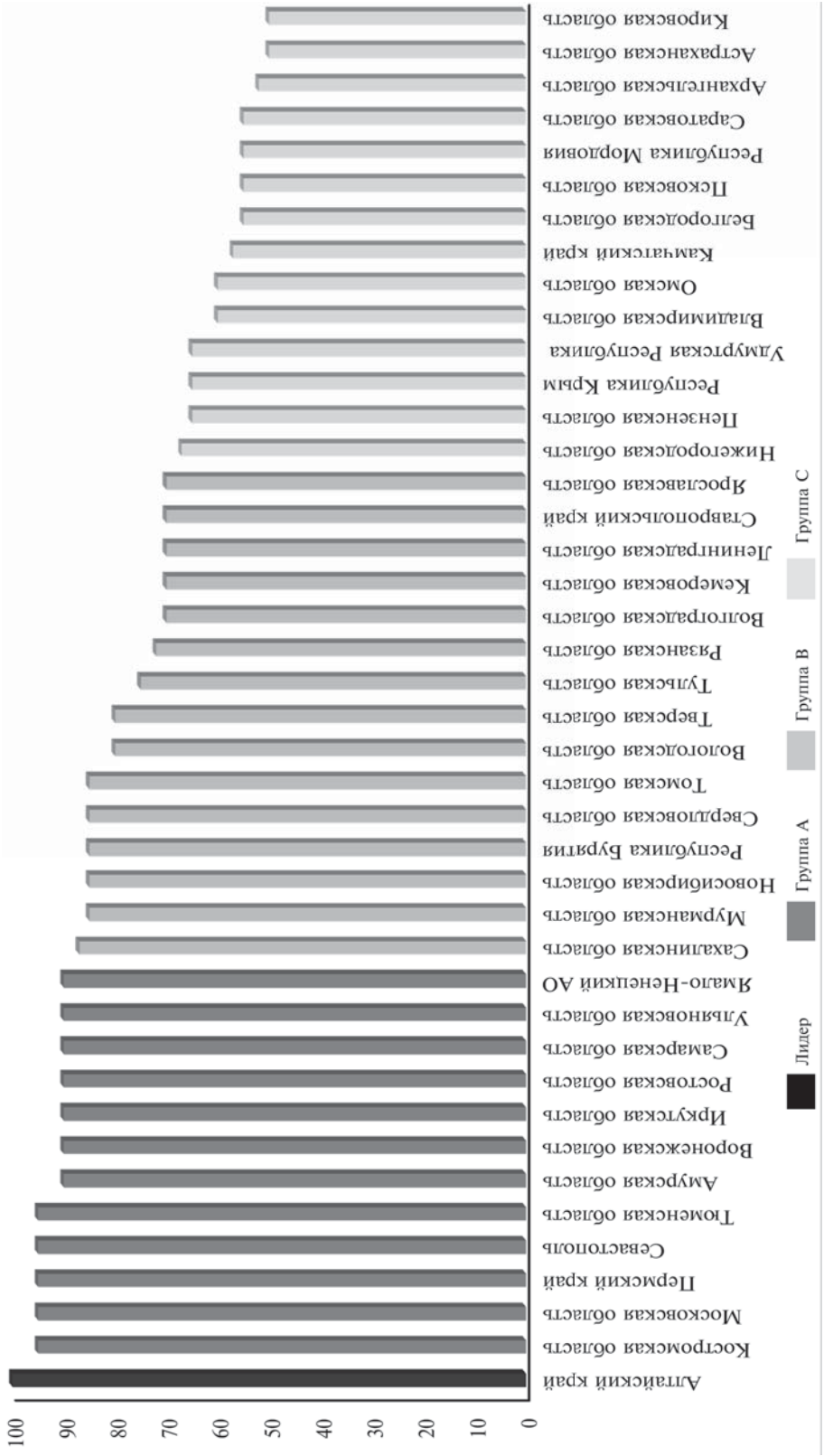

Рис. 3. Нормативная база региона

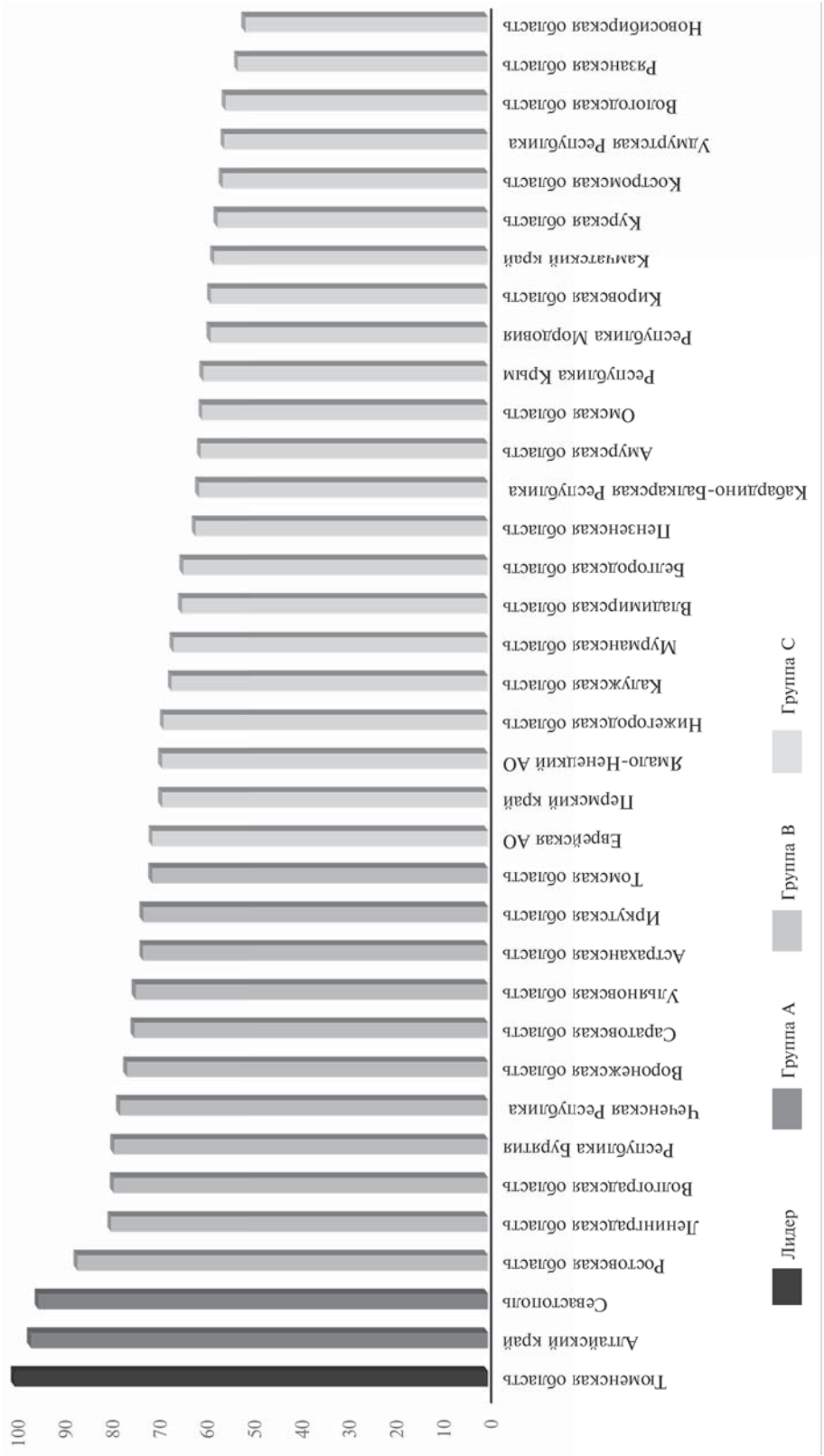

Рис. 4. Оценка профессионализма заказчиков и обеспеченности квалифицированными кадрами

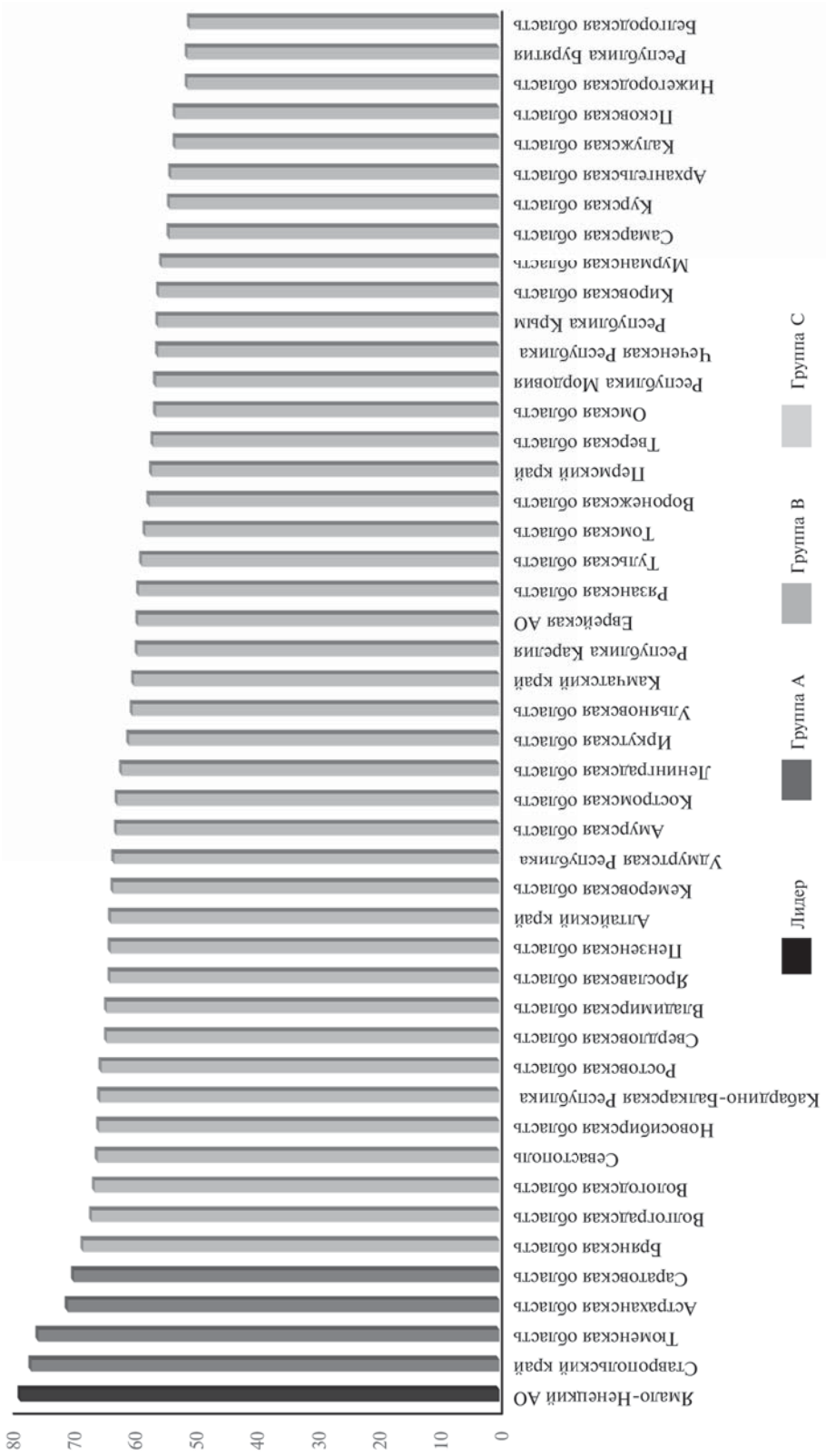

Рис. 5. Оценка осуществления закупочных процедур

Рис. 6. Исполнение требований законодательства о закупках

Рис. 7. Исполнение контрактов

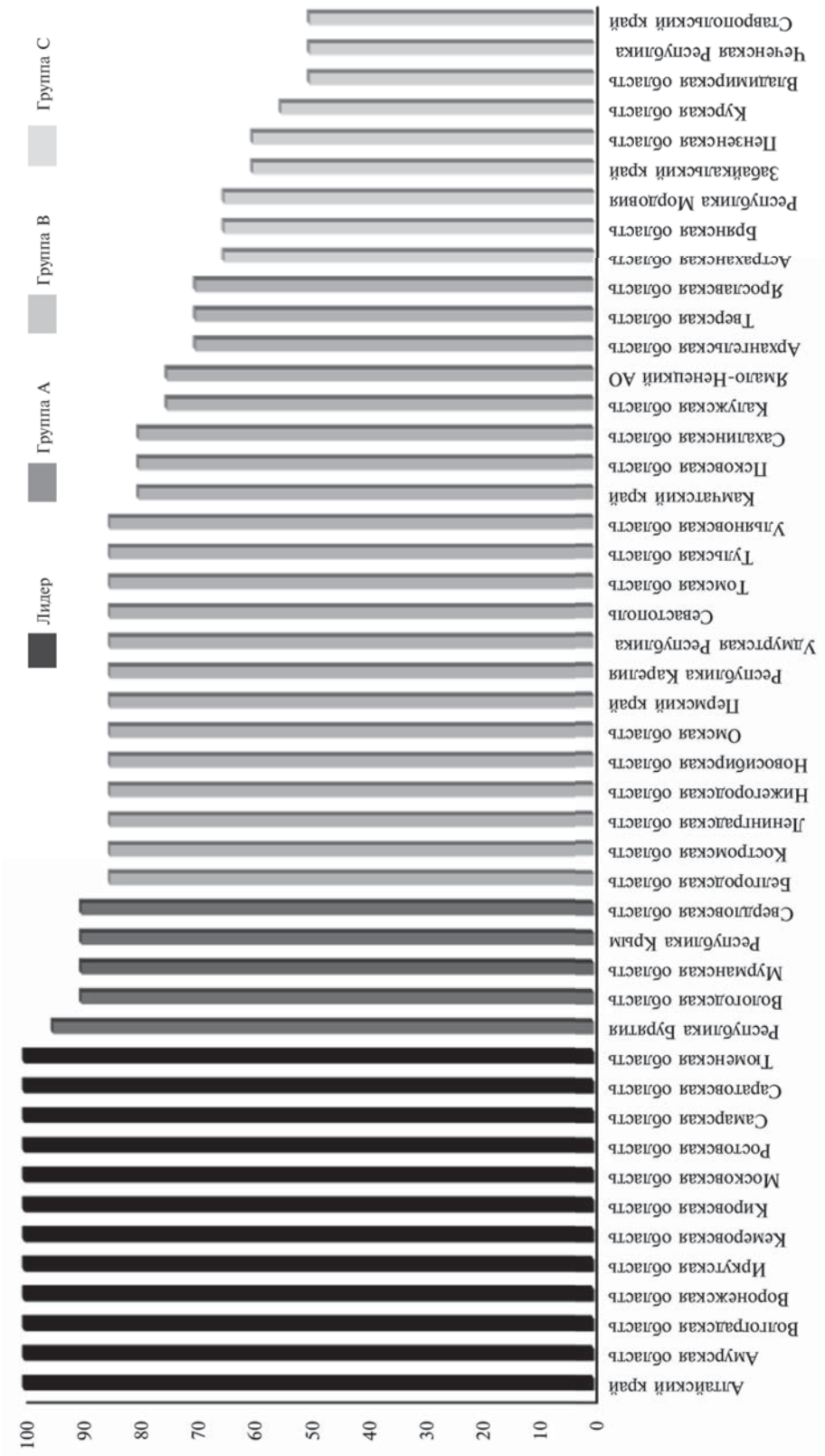

Рис. 8. Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок

Таким образом, лидерами в сфере государственных закупок (*см. табл. 3*) являются 14 субъектов Федерации.

Таблица 3

Лидеры рейтинга по государственным закупкам

№	Субъект РФ	Показатели
1.	Алтайский край	Оценка информационной инфраструктуры закупок региона. Нормативная база региона. Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
2.	Амурская область	Оценка организационной структуры закупок региона. Оценка информационной инфраструктуры закупок региона
3.	Волгоградская область	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
4.	Вологодская область	Исполнение требований законодательства о закупках
5.	Воронежская область	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
6.	Иркутская область	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
7.	Кемеровская область	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
8.	Кировская область	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
9.	Московская область	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
10.	Ростовская область	Оценка информационной инфраструктуры закупок региона. Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
11.	Самарская область	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
12.	Саратовская область	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
13.	Тюменская область	Оценка профессионализма заказчиков и обеспеченности квалифицированными кадрами. Исполнение контрактов. Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок
14.	Ямало-Ненецкий автономный округ	Оценка осуществления закупочных процедур. Исполнение требований законодательства о закупках

Муниципальные закупки

На *рисунках 9—16* представлены результаты рейтинга эффективности и прозрачности закупочных систем в муниципалитетах. Субъекты Федерации, занявшие лидирующие места в рейтинге, представлены в *таблице 4*.

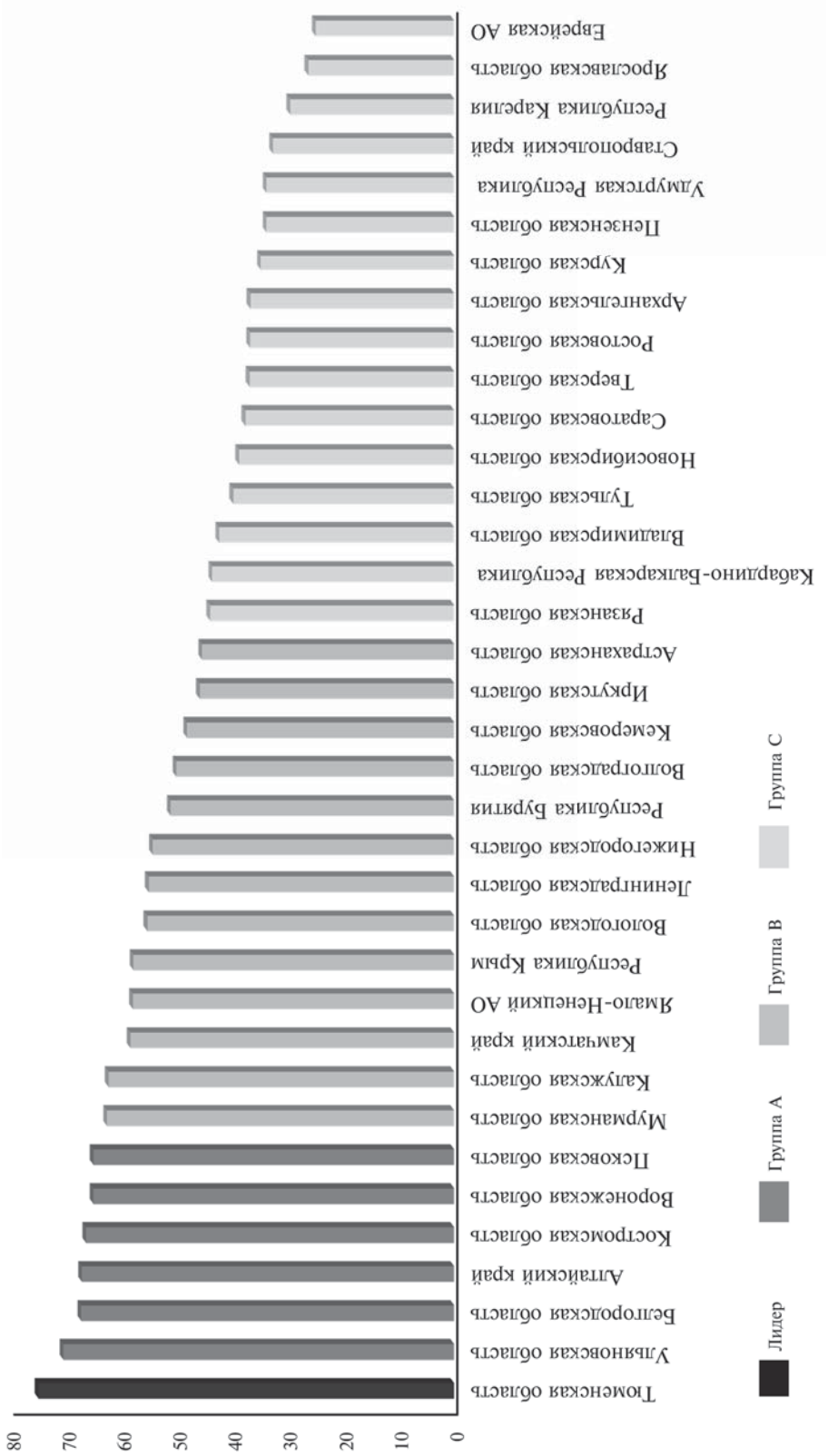

Рис. 9. Оценка организационной структуры муниципальных закупок региона

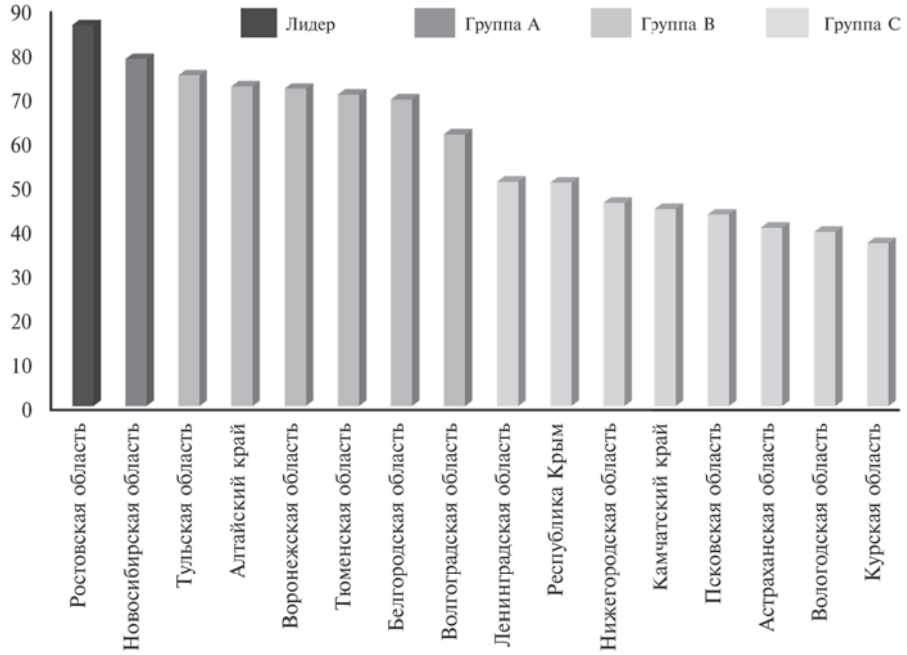

Рис. 10. Оценка информационной инфраструктуры муниципальных закупок региона

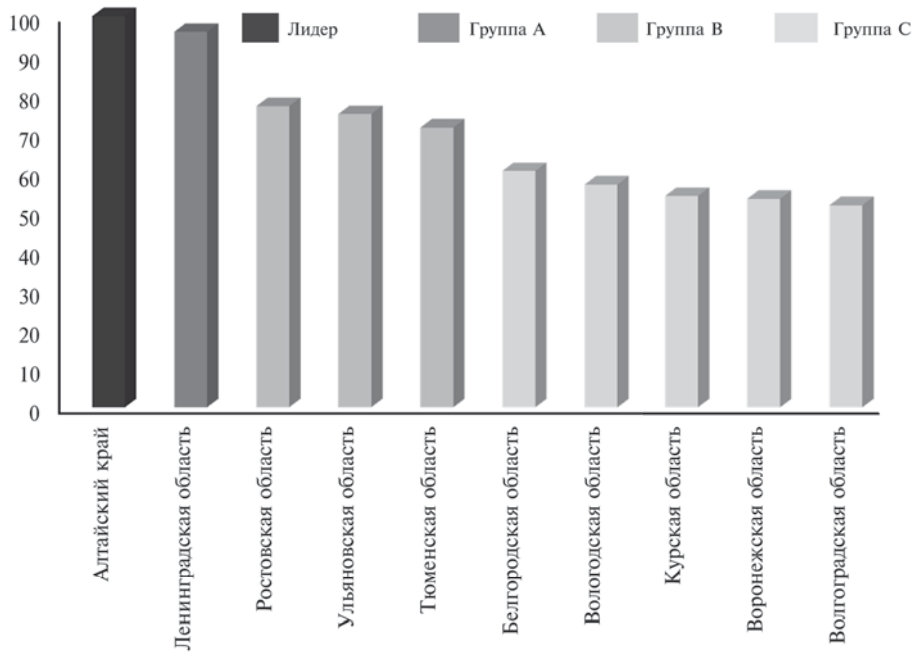

Рис. 11. Нормативная база муниципальных закупок региона

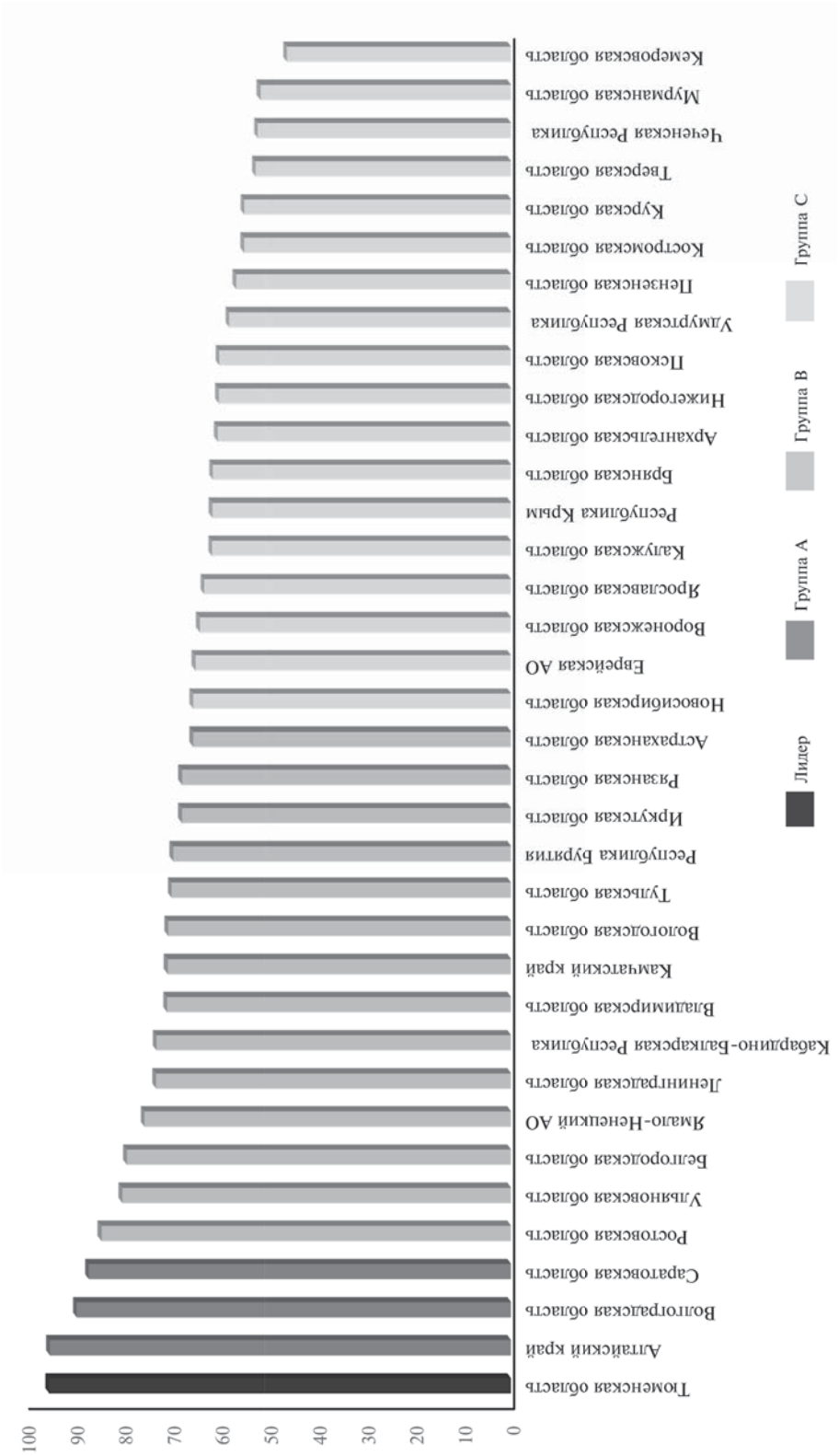

Рис. 12. Оценка профессионализма заказчиков и обеспеченности квалифицированными кадрами

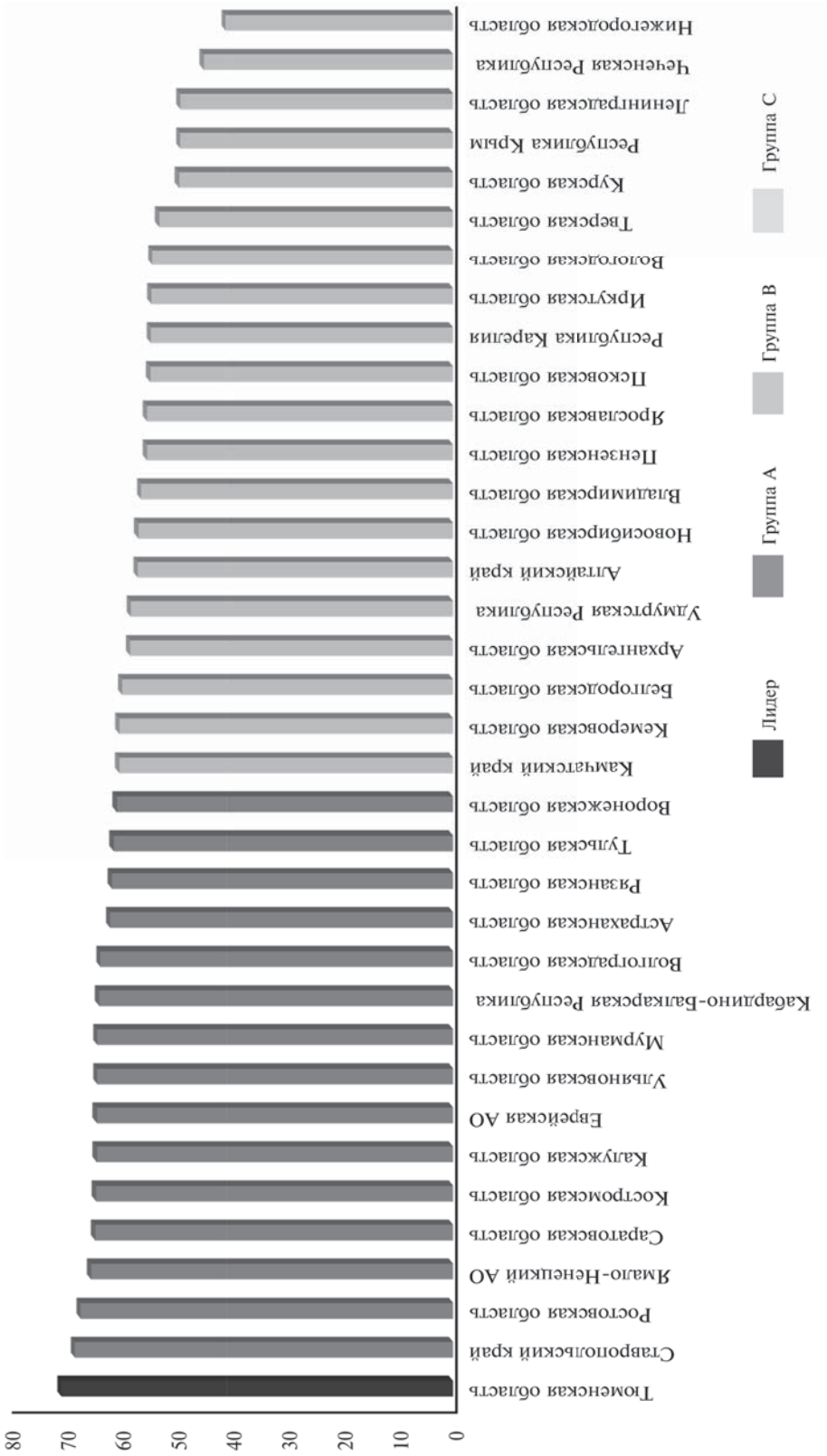

Рис. 13. Оценка осуществления закупочных процедур

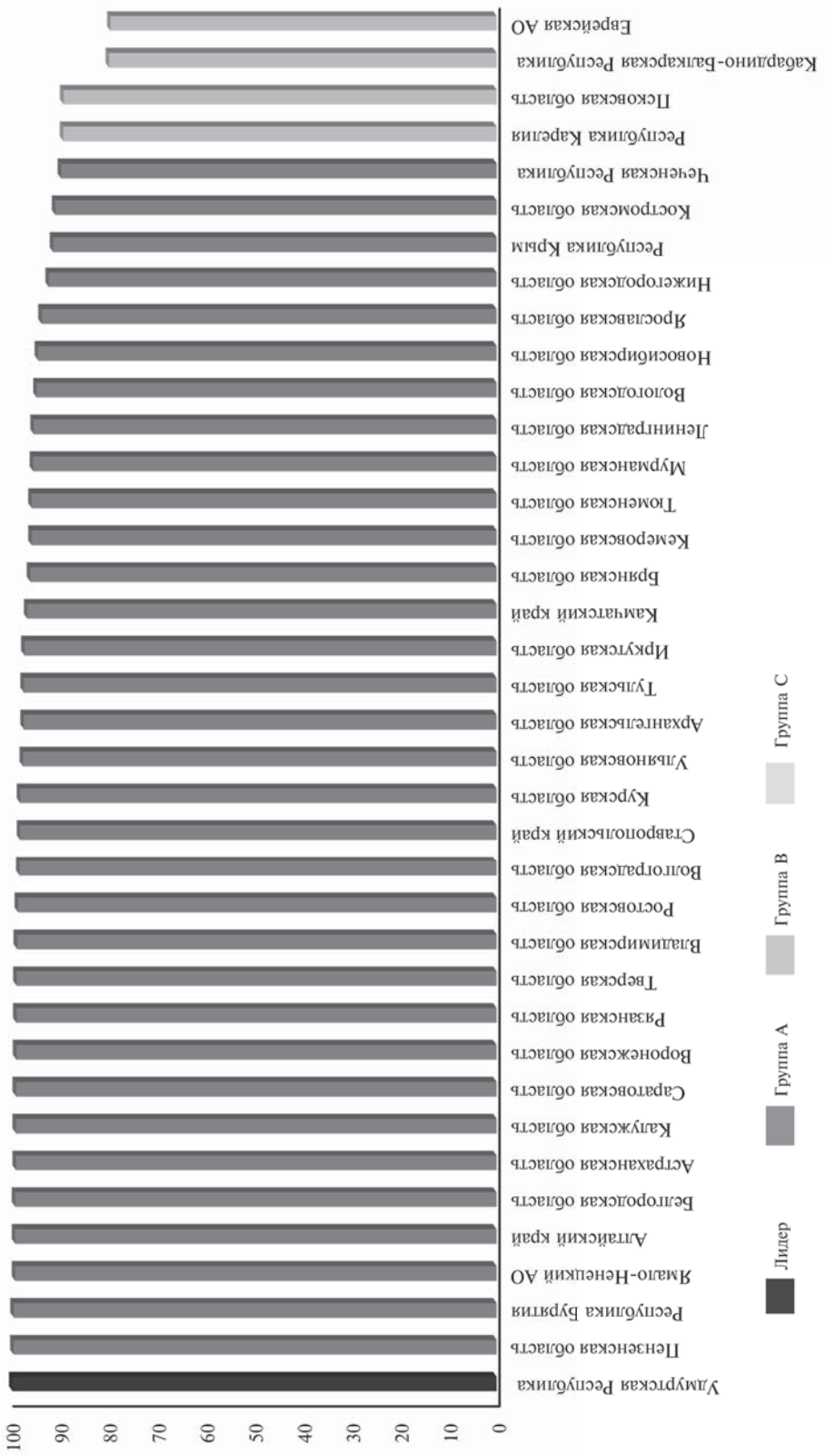

Рис. 14. Исполнение требований законодательства о закупках

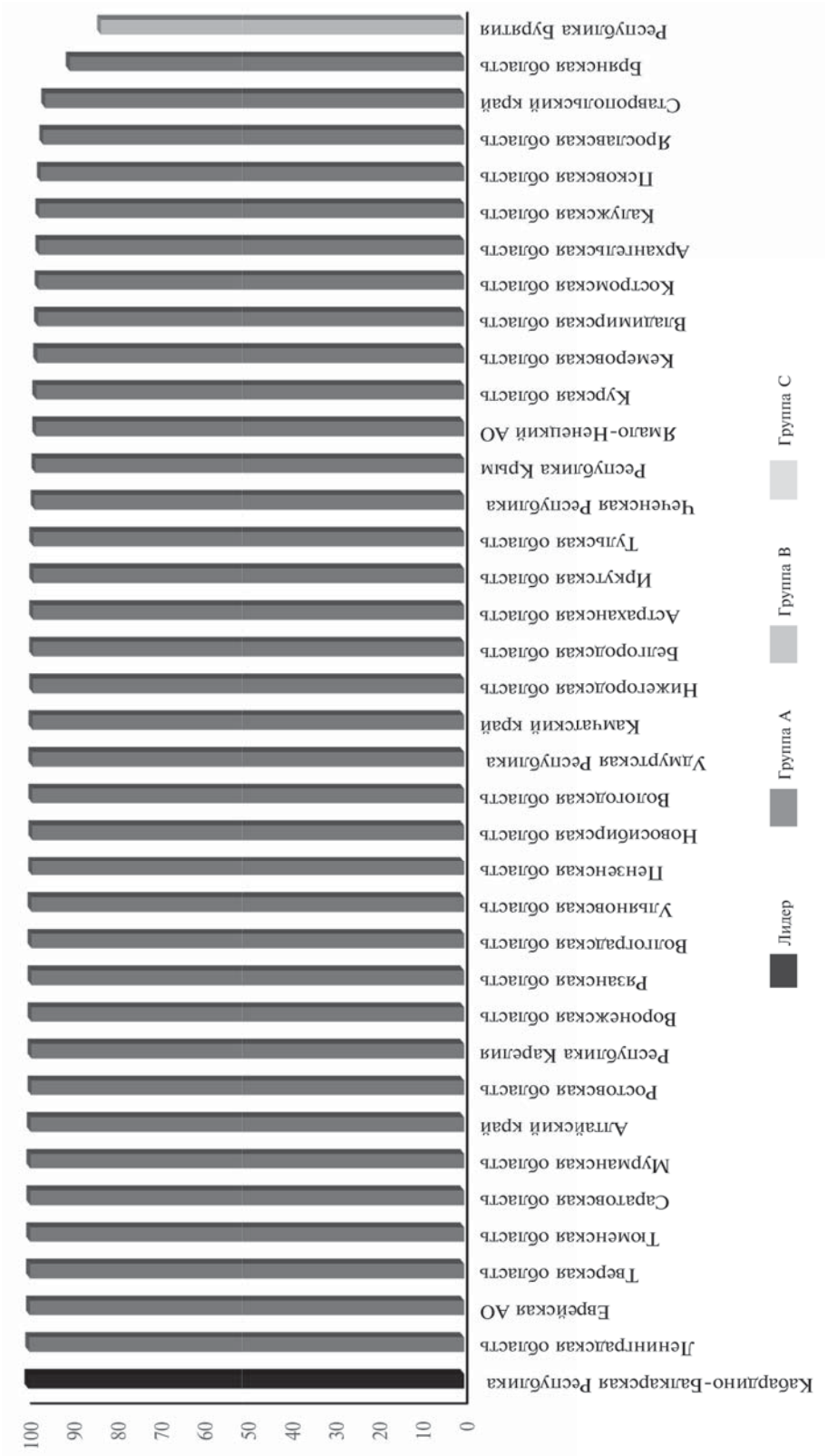

Рис. 15. Исполнение контрактов

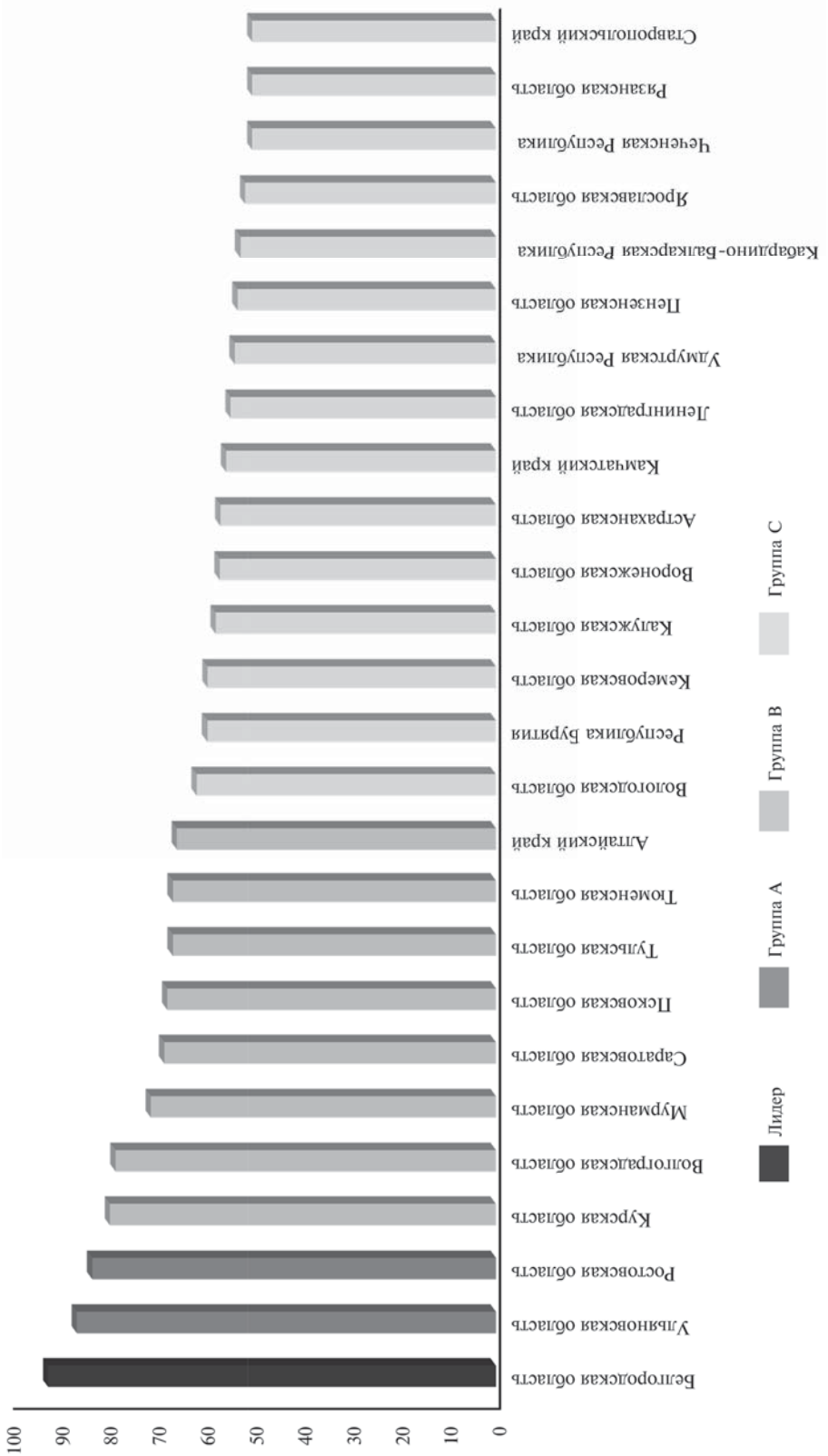

Рис. 16. Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе муниципальных закупок

Таким образом, лидерами в сфере муниципальных закупок являются 6 субъектов Федерации (*см. табл. 4*).

Таблица 4

Лидеры рейтинга по муниципальным закупкам

№	Субъект РФ	Показатели
1.	Алтайский край	Нормативная база муниципальных закупок региона
2.	Белгородская область	Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе муниципальных закупок
3.	Кабардино-Балкарская Республика	Исполнение муниципальных контрактов
4.	Удмуртская Республика	Исполнение требований законодательства о закупках
5.	Ростовская область	Оценка информационной инфраструктуры муниципальных закупок региона
6.	Тюменская область	Оценка организационной структуры муниципальных закупок региона. Оценка профессионализма заказчиков и обеспеченности квалифицированными кадрами. Оценка осуществления муниципальных закупочных процедур

* * *

Подведем некоторые итоги.

Как уже отмечалось, целью рейтингования закупочных систем субъектов Федерации является их оценка и сопоставление на предмет степени эффективности и прозрачности. Наличие такой оценки позволяет принимать обоснованные меры по совершенствованию закупочной деятельности на государственном и муниципальном уровне.

Так, лидирующая позиция по показателю оценки организационной структуры закупок региона говорит о том, что найдена оптимальная для данного региона модель организации закупок. Это может быть, например, централизованная модель закупок.

Лидирующее положение по показателю оценки информационной инфраструктуры закупок региона свидетельствует о том, что в регионе создана и функционирует информационная система закупок, которая взаимодействует с региональной автоматизированной системой исполнения бюджета для автоматизации контрольных функций финансовых органов в рамках ч. 5 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», имеет расширенный (относительно федерального) каталог товаров, работ, услуг и расширенный функционал, на региональном сайте размещена полная информация о закупках региона и т.д.

Высокий уровень показателя по оценке профессионализма заказчиков и обеспеченности квалифицированными кадрами говорит о том, что в регионе большое внимание уделяется повышению квалификации специалистов, занятых в сфере закупок.

Лидерство по показателю относительно оценки осуществления закупочных процедур говорит о том, что в регионе грамотно организована работа по подготовке и проведению закупок, преимущественным способом закупок являются торги, низкий процент торгов с единственной заявкой и несостоявшихся и т.д.

Лидерство по показателю снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе закупок говорит о том, что вся информация о региональных и муниципальных закупках открыта для потенциальных поставщиков.

Таким образом, проведя анализ региональных результатов расчета рейтинга по всем восьми показателям, можно определить вектор приложения усилий по совершенствованию системы закупок региона. В связи с этим ежегодное рейтингование российских регионов будет продолжаться, и его результаты будут публиковаться на страницах «Федерализма».

THE RATING OF EFFICIENCY AND TRANSPARENCY OF PROCUREMENT SYSTEMS OF THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2019

In 2018, a number of publications on procurement systems of the regions of the Russian Federation, regulated by 44-FL, were launched, including the results of the Rating of efficiency and transparency of procurement systems of the regions of the Russian Federation, which since 2015 has been conducted by the All-Russian public organization "Guild of domestic buyers and specialists in purchasing and sales". A distinctive feature of this rating from other existing projects for evaluating regional procurement activities is the multidimensionality of assessment. The Rating Toolkit provides an opportunity to form analytics that allow making management decisions to improve the region's procurement system, including experience of other regions that have reached higher levels. The rating of regions is built in eight indicators separately for state and municipal procurement: assessment of the organizational structure of procurement in the region; assessment of the information infrastructure of the region; regulatory framework of the region; assessment of customers' professionalism and availability of qualified personnel; evaluation of procurement procedures; compliance with procurement law requirements; execution of contracts; removing administrative barriers and ensuring the availability of information on the regional system of state and municipal procurement. The rating building mechanism is "alive"; it is updated as the legislation on procurement changes. The results are summarized for each indicator separately, which makes it possible to identify the strengths of the region in specific areas of procurement activities. The rating is calculated annually based on the results of the previous financial year. Participation in the rating is voluntary. In 2017 (following the results of 2016) 40 regions took part in the calculation of the Rating. In 2018, 46 regions took part in the State Procurement Rating and 35 by municipal ones. In 2019, the number of participants makes up 51 regions for government procurement and 38 for municipal purchases. Leaders were identified for each of the nominations. All information on the calculation process and the results of the Rating

is open and posted on the website of the All-Russian public organization "Guild of domestic buyers and specialists in purchasing and sales".
Keywords: government procurement, municipal procurement, procurement system rating, region, Rating indicator, procurement transparency, region of the Russian Federation
JEL: R 11, R 13, R 58

Дата поступления — 15.05.2019 г.

НИКИФОРОВА Лидия Викторовна
кандидат экономических наук, председатель правления;
Общероссийская общественная организация «Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам» / Колпачный пер., д. 4, стр. 3, г. Москва, 101000.
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

NIKIFOROVA Lidiya V.
Cand. Sc. (Econ.), Chairman of the Board of the All-Russian Public Organization «The Guild of Domestic Purchasers and Specialists in Procurement and Sales» / 4, bldg. 3, Kolpachniy Lane, Moscow, 101000.
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

Для цитирования:
Никифорова Л. Рейтинг эффективности и прозрачности закупочных систем регионов России в 2019 г. // Федерализм. 2019 № 2 С. 193—218.

Требования к предоставлению и оформлению рукописей для авторов журнала «Федерализм»

1. Предоставляемая для публикаций статья должна являться оригинальной, не опубликованной ранее в других печатных изданиях.

2. Объем рукописи для кандидатов и докторов наук должен быть в пределах 1 печатного листа (40 000 знаков, включая пробелы), для аспирантов — 8—10 страниц (17 000 знаков, включая пробелы).

3. Статьи можно выслать по почте в 1 экземпляре с приложением электронной версии материала (на диске) или направить по электронной почте (editor@federalizm.ru) в формате Word для Windows. Имя файла должно совпадать с фамилией автора. Если в статье содержатся графики или диаграммы, то они предоставляются отдельным файлом в формате Excel для Windows (файл обязательно содержит исходные численные данные, связанные с рисунком).

4. После рассмотрения статьи на заседании Редколлегии и при необходимости внешнего рецензирования решение о публикации сообщается автору. Принятые к публикации рукописи проходят научное и литературное редактирование. Рецензирование статей осуществляется членами Редколлегии. При отрицательной рецензии статья может быть возвращена на доработку или отклонена. В случае отказа в публикации статьи автору направляется мотивированное письмо по электронной почте.

5. Требования к оформлению статей:

- формат А4; шрифт «Times New Roman»; кегль 14; межстрочный интервал двойной; поля: верхнее — 2,0, нижнее — 2,5, левое — 2,0, правое — 1,5; абзац. отступ — 1,25;
- статья должна иметь подзаголовки;
- каждая таблица имеет свой номер (сплошная нумерация) и название;
- рисунки нумеруются (сплошная нумерация) и имеют название;
- сноски и подстрочные примечания постраничные, со сквозной нумерацией ко всему документу, кегль 10, межстрочный интервал одинарный.

6. В сопровождении к статье должны быть обязательно предоставлены (отдельным файлом):

- сведения об авторе (авторах) на русском и английском языках с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, звания, должности и места работы;
- аннотация (10—15 строк) на русском языке, перевод заглавия статьи на английский язык;
- ключевые слова к статье;
- контактная информация (телефон, e-mail, почтовый адрес с указанием индекса).

7. Статьи, оформленные без соблюдения данных требований, редакцией не принимаются.

8. Рукописи, публикуемые в журнале, — безгонорарные. Для авторов, чьи материалы были заказаны редакцией, предоставляется 1 авторский экземпляр бесплатно. Прочим авторам авторские экземпляры не предоставляются.

Журнал «Федерализм» выходит с марта 1996 г.
11 февраля 2019 г. прошла его перерегистрация в связи
с изменением состава учредителей.

Ежеквартальный журнал

Журнал «Федерализм» в новом качестве зарегистрирован
Министерством связи и массовых коммуникаций
Российской Федерации.
Свидетельство ПИ № ФС 77-74878 от 11 февраля 2019 г.

Журнал «Федерализм» включен
в Перечень рецензируемых научных изданий,
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,
на соискание ученой степени доктора наук
08.00.00 – экономические науки.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов,
поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения
учредителей и редакции.

Перепечатка публикаций из журнала «Федерализм»
в зарубежные издания допускается по согласованию с редакцией.
Ссылка на журнал «Федерализм» обязательна.

Издатель: Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»
(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»)

Адрес редакции: 117218, Москва, Нахимовский проспект, дом 32
Телефон: (499) 237 84 87
E-mail: nio_reu@mail.ru; editor@federalizm.ru;
federalizm@mail.ru

Верстка Елены Аникеевой

Сдано в набор 30.04.2019. Подписано в печать 03.06.2019.
Бумага офсетная. Формат 70×1081/16. Печать офсетная.
Усл.печ.л. 13,75. Уч.-изд.л. 16,89.

Отпечатано в типографии
ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова».
117997, Москва, Стремянный пер., дом 36
Тираж 510 экз. Заказ

© «Федерализм» № 2 (94), 2019 г.