

Каптелян Т.В.

к.э.н., доцент кафедры организации производства и экономики недвижимости, Белорусский государственный технологический университет, Минск

Болобосова А.А.

студент, Белорусский государственный технологический университет, Минск

Шляжко Л.В.

студент, Белорусский государственный технологический университет, Минск

ИЗМЕНЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ПАРАДИГМЫ В ОТНОШЕНИИ РЕСУРСНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ: НА ПРИМЕРЕ ЛЕСНОГО СЕКТОРА БЕЛАРУСИ

Ключевые слова: институты, управление, девелопмент недвижимости, лесной сектор, экоструктура, рента, налог.

Keywords: institutions, management, real estate development, forest sector, eco-structure, rent, tax.

В современных условиях отчетливо проявляется потребность в достижении устойчивого развития, в котором производство, потребление и распределение товаров (работ, услуг) не ставит под угрозу развитие будущих поколений. Начало нового столетия укрепило парадигму институционализации мировой политики экологического влияния и регулирования. С разработкой и принятием Концепций устойчивого развития в Беларуси широко используется оценка институтов и институций управления по критериям накопления природного капитала и отражения специфики эколого-ориентированных технологий и предпринимательства. Следствием этого стали дискуссии, касающиеся применения механизмов экономического роста за счет природных ресурсов и платежей, обеспечивающих трансформацию общественных отношений в эколого-ориентированном направлении развития.

В данном контексте актуальным становится формирование высокопроизводительного агропромышленного, лесопромышленного, водно-болотного, ландшафтного комплексов и других направлений экономической деятельности, которые лежат в основе биоэкономических процессов развития и являются выразителями экологического благополучия населения. Ресурсные платежи (плата за право осваивать природные ресурсы) связаны с высокой значимостью расширенной концепции экономического регулирования, возникающего в системе адаптации к рынку и развития на основе многообразия форм собственности, аренды, найма и т.д. Важно отметить, что проблемы установления ресурсных платежей рассматриваются под разными углами реализации политики доступа к ресурсам и осуществления эколого-экономической деятельности.

С позиций биоэкономического развития такой емкий концепт как «экосистемный подход» представляет скорее стандарт мышления, чем выражение консенсуса отношений общества и природы, а также усиления институций устойчивого развития. Ученые поддерживают идею платности природопользования и указывают на необходимость принятия мер налогового эколого-ориентированного регулирования. В то же время собственность в государстве, ее составляющие, механизмы их реализации, принятия и одобрения населением хозяйственных систем с теми или иными элементами отчуждения, с теми или иными политическими критериями развития не являются предметами постоянного внимания.

Начиная с конца прошлого столетия в отечественном эколого-экономическом дискурсе представлена проблема доходности. При этом состояние экономических реалий, связанных с защитой прав собственности, реализацией прав на охраняемую окружающую среду часто остаются за пределами рассмотрения сферы производства и собственности. Последняя же не рассматривается с позиций иерархического распределения прав (*контрастирования* отношений принципала и агента).

Традиционно ресурсные платежи принято связывать с принципом платности природопользования. Данный принцип оказался жизнеспособным в контексте всеобщего истощения ресурсов (известной предпосылки ограниченных ресурсов потребления) и удорожания их приобретения. Эффективность деятельности по снижению потребления ресурсов вливается в систему экономических методов хозяйствования на основе позиционирования их «затратности» и «дороговизны». В то же время сегодня (в рамках институционального контекста) мы должны рассматривать всю систему отчуждения ресурсов на основе общественно-функциональных технологий и идентификации потребления, которое может поддерживать только производство, а не его «символ» собственности. Условия конечного распределения собственности конкретизируют производственную функцию в целом, а также – функцию накопления капитала в экономике.

Рента – это экономическая категория, которая играет ключевую роль в экономике обязательств, связанных с природопользованием. И хотя на в белорусской практике мы имеем дело лишь с понятиями «земельный налог», «плата за добычу природных ресурсов (за лес на корню)» и экологический налог, изменение форм хозяйственных практик

(аренда, концессионные права и др.) в условиях государственной собственности на первый план выдвигает проблему сохранения – поддержания на приемлемом для потребления уровне обеспеченности ресурсами и развития.

Цифровизация общества существенно трансформировала существующие бизнес-модели, но, отметим, что виртуальные элементы экономики не заменяют исходных отношений по поводу собственности. Рента была и остается *производственным отношением* между владельцем ресурса и его пользователем. В системе взаимосвязей ресурсов для более четкого отражения сути формирования управляемой устойчивой стоимости ренты можно использовать схематическое изображение связей встраивания элементов распределения (доходов) в систему конечных результатов «присвоение».



Рисунок 1.

Типичные взаимосвязи в экономическом процессе пользования и присвоения

Формирование разнообразных производственных систем (на базе госсобственности) в белорусских реалиях не определяется типичными взаимосвязями пользования и присвоения. Привязка производства к пользованию обусловлена функцией накопления капитала. Если цепочка добавленной стоимости продукции, исходящей из пользования, ориентирована на производство, то мы имеем дело с примером согласования интересов развития. Но если мы рассматриваем формы и свойства пользования, которые совершаются в экоструктуре без привязки к реальному присвоению, то мы неадекватно воспринимаем определенные источники финансов государства, включая ресурсные платежи.

В практике функционирования биоэкономики Беларуси определение момента готовности экоструктуры к пользованию не имеет так называемого ярко выраженного производственно-управленческого контекста, что затрудняет оценку стоимости мероприятий по восстановлению экоструктуры в экономическом процессе присвоения благ. Вопросы социальной идентификации собственности в Беларуси переходят в систему, где центром ответственности становятся произведенные затраты эколого-ориентированными структурами, занимающимися, к примеру, лесохозяйственной деятельностью. Следует подчеркнуть, что бизнес-модели белорусской системы лесопользования, имеют лишь «обезличенное план-фактное» управление. Мотивации персонала производственных систем к приведению объектов пользования в надлежащее состояние относят к деперсонализированному собственнику (государству). В итоге ресурсные платежи встраиваются в системе экономических интересов пользователей лишь как элемент прав на то, чтобы отчуждать ресурс за деньги. Остальные элементы землепользования (контроль и доступ к каналам распределения финансовых средств, организация мониторинга, распоряжение средствами производства и потребления, их восполнение, описания приемлемого «входа-выхода» собственности и др.) вращаются в сфере государственно-частного партнерства как чисто символические институциональные элементы без должной экономической организации их в рамках товарно-денежных обменов.

В настоящее время в нашей стране за счет проведенных институциональных преобразований и функционирования лесхозов в условиях преимущественно замкнутого производственного цикла по заготовленному древесному сырью, целенаправленное управление лесопользованием (за счет принадлежности отчуждаемого ресурса реальному пользователю) деформируется. Особенностью лесного воспроизводства является влияние доходного характера ресурсных платежей на экономические интересы по потреблению древесины. В то же время производство экосистем (лесохозяйственная деятельность) не рассматривается в системе распределения-присвоения в системе использованием экоструктурой в рамках государственно-частного партнерства. В итоге институциональные структуры лесного сектора подпадают под влияние разрушительной логики лесной ренты как инструмента реализации прав доступа к возможности заготовки сырья, за которым не видно доли его производителя и управления производственной функцией с точки зрения капитала (вложений в земельные ресурсы).

Система девелопмента недвижимости – одна из сфер белорусской (и российской) практики, которая складывается достаточно инертно. А.Б. Бриль¹ указывает на необходимость изучения факторов, позволяющих охватывать при-

¹ Девелопмент недвижимости: монография / М.А. Котляров, Дж. Дрейн, А.Б. Бриль и др.; под науч. ред. М.А. Котлярова. – Екатеринбург, 2017. – 127 с.

родные и физические данные, и на процессы управленческой и предпринимательской деятельности, которые адаптируют объекты к меняющимся потребностям людей. Следует иметь в виду, что покрытые и не покрытые лесом земли – это не что иное, как объекты девелопмента. Лесной девелопмент Беларуси с позиций рыночной экономики движим целями передачи производственных запасов леса (их отчуждением) в системы взаимодействия пользователя и собственника. Собственник же (государство) с позиций экономики права – обладатель ресурса, с учетом распределенной материально-вещественной составляющей должен обеспечить на основе структуры окружения экономическое поведение сохранности, восполнения и приумножения ресурса (в секторе экономики общественных благ). Интеграция потребления ресурса и его создания в единую систему должна обеспечивать не только результативность природоохранных работ, но и эффективные воспроизводственные мероприятия (инвестиции). Таким образом, отчуждение должно позволять постоянно управлять процессом развития объектов (участками лесных земель), а в рамках экоструктуры и ее разнообразных пользователей – устанавливать причинно-следственные связи между природными процессами и их доходностью и обеспечивать синергию инвестиционных вложений и их источников. Модели девелоперского процесса в области осуществления лесных (лесохозяйственных и лесопромышленных) технологий также описываются схемами, ожидающими интеграции функций производства и пользования для того, чтобы понимать потребительские предпочтения, конкурентную среду, оценивать критерии, возможности и риски экоструктурного масштаба. Важной характеристикой моделирования в сфере девелопмента лесных экосистем является скорость создания объектов, пригодных для предложения.

Известно, что математическое моделирование производственной функции на основе фактора времени приращенения лесных массивов является частным примером в моделировании производства за счет фактора «земля». Без базиса почвенно-земельных ресурсов синтезировать биоресурсы невозможно. Девелопмент – это соединение систем потребностей в пополнении ресурсами объектов до уровней различной востребованной (приемлемой и возможной) производительности с системами источников обновления, преобразования, совершенствования. Макроэкономическая политика предполагает создание фактора «земля» за счет управления государственными землями и девелопмента.

Связь между объектами недвижимости и инвестициями доказывалась годами. Результаты этих доказательств безуспешны. Но сложившийся институциональный подход в Беларуси подразумевает лишь налог в смысле наличия некоего регулятора, внешнего для субъектов хозяйствования. Но если налог имеет источником добавленную стоимость, то он при завышенных ожиданиях государственных органов («жестких» институтах) может запросто перекрывать возможности рентообразования. Несмотря на то, что механизмы и особенности организации лесного девелопмента практически остаются неисследованными, в аспекте осуществления его достижений можно и нужно рассматривать два направления лесной ренты – активной (инструмент «захвата») – производственные запасы леса и их переработка), пассивной (инструмент «захвата») – *экономическое поведение в экоструктуре*, реализация прав использования территориального базиса в бизнесе). Активное поведение является ориентированным на пересток производственно-технологической ренты. Развитие в целом, на наш взгляд, подпадает под действие доступных средств в рамках и активной, и пассивной рент. Последняя ассоциируется чаще всего с земельным налогом, имеющим возвратный характер.

Что касается земельного налога, то в лесном девелопменте развитых стран наблюдается его присутствие как источника финансирования мероприятий по улучшению качественных характеристик почвенно-земельных ресурсов. Но для белорусской практики землепользования его применение может показаться эфемерной попыткой заставить промышленное производство значительно влиять на гуманитарные аспекты развития, так как налоговая нагрузка продуктовой цепи предусматривает изъятие больших объемов добавленной стоимости (в виде НДС по ставке 20%, налога на прибыль – 18% и других изъятий). Тут уж, как говорится, не до ренты. Для обеспечения финансами лесного девелопмента целесообразен экосистемный подход и понимание специфики сочетания отношений институционально-экономической среды с ее средствами-ценностями рентообразования в контексте применения *метода «иерархическо-го контраста»*.

В результате последних преобразований налогового кодекса в Беларуси сделан упор на расширение налогообложения собственности (а девелопмент ее создает для продажи), обозначается ежегодно необходимость индексаций налоговых баз ресурсных платежей. Так, в 2020–2021 гг. доля доходов от собственности составляла чуть более 4%¹ в структуре общих поступлений, в то время как все земельные и экологические налоги в совокупности с другими платежами собственников (за исключением НДС, налога на прибыль, акциза и других значимых налогов продуктовой цепи) – около 8%. Таким образом, почти каждый десятый рубль, поступающий в бюджет, по сути, получен в результате отдачи недвижимости, земельных ресурсов, инфраструктуры. Учитывая то, что программы охраны окружающей среды занимают незначительный удельный вес в расходах консолидированного бюджета Беларуси (0,29%), а на покрытие расходов лесного хозяйства выделяется лишь 0,57% из указанных средств, следует придерживаться создания стратегии интериоризации ренты лесной биоэкономики (земельного налога, в частности) как источника осуществления постоянного лесного девелопмента с учетом интеграции его с лесопромышленными производственными системами, не теряя *социальной принадлежности собственности* окружению. Так можно воплотить в практику изменение управленческой парадигмы для реализации целей устойчивого развития за счет нормального, а не усеченного (ухудшенного) финансирования девелопмента и его контроля. Кроме этого, ресурсные платежи должны быть избавлены от «перегруженности» стремлением к сиюминутной прибыли и выражать всю систему существующих экологических рисков, реализуемых прав и реального распределения ресурсов, что непосредственно связывается нами с общей стоимостью владения объектами прав.

¹ Бюджет Республики Беларусь для граждан. – <https://www.minfin.gov.by/upload/bp/budjet/budjet2022.pdf>

Леньшин В.П.

д. филос. н., доцент; заместитель директора по развитию Института социально-экономических проблем народонаселения Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН

ЦИФРОВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И СТРАТЕГИИ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ, СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ключевые слова: региональная научно-практическая Модель, цифровые социальные технологии; цифровая зрелость; цифровая трансформация; межведомственное взаимодействие; информационно-коммуникационные технологии; государственное и муниципальное управление; прогнозируемая деятельность; работа с данными (базами данных, Большими данными).

Keywords: regional scientific and practical Model, digital social technologies; digital maturity; digital transformation; interdepartmental interaction; information and communication technologies; state and municipal management; forecasted activities; work with data (databases, Big data).

К основным направлениям развития Российской Федерации на современном этапе относят обеспечение национальной безопасности¹; достижение национальных целей развития², научно-технологическое развитие³, сохранение и преумножение российских духовно-нравственных идеалов и культурно-исторических ценностей⁴ и другие.

Одним из приоритетных механизмов реализации направлений является консолидированное межведомственное взаимодействие. Участники межведомственного взаимодействия – федеральные органы власти, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, научно-образовательное (*Совет ректоров вузов, Совет директоров ссузов/сно*) и предпринимательское (*региональные РСПП, ТПП, иные*) сообщества, институты гражданского общества, общественные объединения, общественные организации⁵.

Целевые группы консолидированного межведомственного взаимодействия – различные социальные группы населения (*возрастные, профессиональные, этнические, другие, далее – население*).

Исходя из необходимости деятельного участия в реализации основных направлений развития Российской Федерации, а также активизации населения в достижении национальных целей развития, реализации задач региональных Стратегии социально-экономического развития и Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления, Институт социально-экономических проблем народонаселения Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН (далее – ИСЭПН ФНИСЦ РАН) разработал, на основе научных методов гуманитарных и социальных наук, наработанных практик их интеграции в реализацию задач социально-экономического развития субъектов и муниципальных образований Российской Федерации, Региональную научно-практическую, межведомственную, многофункциональную модель «Стратегия цифровой трансформации субъекта Российской Федерации и ускорение ее реализации в условиях временных и ресурсных ограничений» (интеграция социальных знаний в региональную консолидированную межведомственную практику, далее Модель)⁶.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 02.июля 2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

² Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

³ Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 15 марта 2021 года № 143 «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации»).

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации».

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 15 марта 2021 года № 143 «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации»); «Проект Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года», разработанный Правительством Российской Федерации и другие.

⁶ Аверин Ю.П. Теоретическое построение количественного социологического исследования: Учебное пособие для вузов. – 2-е изд., уточненное и дополненное. – М., 2014; Андреева Г.М. Социальная психология. Изд. 5-е, исправл. и дополнен. – М., 2004; Вершинина И.А., Кашкабаш Т.В., Коркия Э.Д., Мамедов А.К., Обрывалина О.А., Панич Н.А. Развивающийся мегаполис: современные адаптационные механизмы (на примере города Москвы). – М., 2015; Возрастная психология (Психология развития) Электронный учебник. Автор-составитель: Кагермазова Л.Ц., д.психол.н., профессор кафедры педагогики и психологии ДПО КБГУ. – Красноярск 2014; Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика: монография /

Основные инновационные положения Модели отвечают задачам современного социально-экономического развития регионов и Российской Федерации.

Целостность содержания Модели можно представить в виде совокупности основных системных частей:

Часть первая. Роль, место и значение Модели в реализации задач Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и Стратегий социально-экономического развития муниципальных образований входящих в его состав, Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления субъекта Российской Федерации.

Цель Модели: достижение национальных целей развития Российской Федерации в условиях временных и ресурсных ограничений.

Основные задачи Модели в достижении цели:

1. Выполнение, с учетом социального самочувствия населения, двуединой задачи – разработка и реализация современного механизма и инструмента коммуникации государства, общества, организаций.

2. Создание участниками межведомственного взаимодействия, руководствуясь интересами и потребностями многонационального и многоконфессионального населения Российской Федерации, условий для формирования у различных социальных групп населения прогнозируемой, мотивированной, солидарной, инновационной, ответственной деятельности, в том числе с учетом федеральных, региональных, муниципальных социокультурных ценностей.

3. Создание условий для формирования человеческого капитала и соответствующих компетенций с перспективой их интеграции в различные отрасли экономики, социальной сферы, государственного и муниципального управления, сферы услуг, иные.

4. Активизация участия населения в достижении национальных целей развития Российской Федерации, реализации задач региональной Стратегии социально-экономического развития и Стратегий социально-экономического развития входящих в него муниципальных образований, Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления.

5. Создание условий для реализации комплексного, научно-практического и стратегического подходов при формировании и реализации молодежной политики на основе проектного подхода.

Базовая целевая социальная группа – МОЛОДЕЖЬ.

Часть вторая. Системные элементы Модели.

А. Консолидированное межведомственное взаимодействие в субъекте Российской Федерации: органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации; научно – образовательное сообщество (*Совет ректоров вузов и Совет директоров ссузов*); предпринимательское сообщество (*областная Торгово-промышленная палата, филиал Российского союза промышленников и предпринимателей, иные*); институты гражданского общества; общественные объединения и общественные организации, в том числе детско-юношеско-молодежные.

Муниципальный уровень консолидированного межведомственного взаимодействия имеет свою особенность, к одной из которых относится межмуниципальное взаимодействие как в рамках субъекта Российской Федерации, так и за его пределами.

Консолидированное межведомственное взаимодействие – это организация и реализация на основе проектного подхода федеральных проектов и программ, рекомендованных федеральными органами власти¹, государственных программ субъекта Российской Федерации, муниципальных целевых и ведомственных программ, согласованных действий в реализации как общих, так и частных задач его участников, в рамках полномочий регламентированных федеральными, региональными и ведомственными нормативными правовыми документами.

К ключевым региональным документам относятся Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, Стратегия в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления, иные.

Объединяющим фактором для Стратегий является достижение национальных целей развития – увеличение численности населения, повышение уровня жизни населения, создание комфортных условий для их проживания, раскрытие таланта каждого человека на основе цифровых технологий (*производственных и социальных*), достижение цифровой трансформации, цифровой зрелости, иные.

Основные разновидности цифровых социальных технологий – управленческие, демографические, образовательные, информационные, коммуникационные, информационно – коммуникационные, реклама (*социальная реклама*), иные.

Цифровые социальные технологии – основной инструмент проактивного управления, реализации Модели и региональных Стратегий позволяющие с наибольшей эффективностью достичь целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, соответствующего уровня цифровой трансформации и, как следствие, цифровой зрелости как на уровне участников межведомственного взаимодействия, так и их отдельных структур.

Н.В. Мирошниченко [и др.]. – Чебоксары, 2018; Локосов В.В. Социология радикальных изменений: трансформация российского общества в 1987–2020 годах: монография. – М., 2022; Момджян К.Х. Социальная философия. Деятельностный подход к анализу человека, общества, истории. Ч. 1. – М.: МГУ 2013; Оганян К.М. Социальные технологии. – 3-е изд., испр. и доп. – М., 2016; Суркова Н.Е., Остроух А.В. Методология структурного проектирования информационных систем. Монография. – Красноярск, 2014 и другие.

¹ См.: «Проект Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года», разработанный Правительством Российской Федерации.

Часть третья. Региональная цифровая инфраструктура (*вариант: Региональная межведомственная, многофункциональная цифровая платформа*) и цифровые социальные технологии.

Задачи:

– наработка инновационных практик в работе с данными (*актуально для: выполнения поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Координационного центра Правительства Российской Федерации; губернатора субъекта Российской Федерации; реализации региональных Стратегий цифровой трансформации утвержденных губернаторами всех субъектов Российской Федерации в августе 2021 г.; наработки правоприменительных практик в реализации Федеральных законов, иных*);

– систематизация и интеграция различных данных (*баз данных; Больших данных*) в реализацию региональных и муниципальных задач: мониторингов реализации приоритетных задач Правительства Российской Федерации и выполнения выделенных проектов в целях ускоренного достижения национальных целей развития, мониторингов достижения региональных и муниципальных целевых показателей социально-экономического развития, мониторингов правоприменительной практики, количественных показателей полученных по результатам социологических исследований иных показателей и данных;

– развитие человеческого капитала и соответствующих компетенций, кадрового потенциала;

– разработка и реализация новаторских механизмов для развития субъекта Российской Федерации с перспективой их дальнейшего трансфера в другие регионы;

– целенаправленная демографическая политика;

– создание условий и стимулов для привлечения и закрепления молодежи и молодых специалистов на территории региона;

– обеспечение взаимосвязи/взаимодействия с работодателями в рамках межведомственного, межрегионального, межмуниципального взаимодействия и международного сотрудничества.

Особенность региональной цифровой инфраструктуры – возможность интеграции в:

– управление данными (*базами данных, Большими данными*) участниками межведомственного взаимодействия в целях более эффективного решения общих и частных задач;

– создание экосистемы обмена, накопления и глубокой аналитики данных; единого цифрового контура для разработки востребованных социальных технологий; внедрение цифровых социальных технологий в государственное и муниципальное управление, межведомственное взаимодействие с учетом целей и задач последних, социального самочувствия населения: социальных мотивов и реакций, социальных оценок, социального настроения, намерений граждан, доверия к осуществляемым действиям федеральными, региональными и муниципальными органами власти, ценностей населения, иных особенностей социальных групп населения;

– создание комплексной эффективной системы управления и консолидированной обработки информации;

– совершенствование государственного, муниципального, иных видов управления с применением современных цифровых социальных технологий, новых форм и средств информации, коммуникации, информационно-коммуникационных технологий выполняющих, в том числе, двуединую взаимообусловленную функцию системных элементов Модели на базе региональной цифровой инфраструктуры;

– создание центров компетенций по анализу, обработке данных, а также разработке, реализации и совершенствованию на их основе цифровых социальных технологий;

– повышение эффективности различных отраслей экономики, социальной сферы, государственного и муниципального, иных видов управления за счёт масштабного внедрения цифровых отечественных технологий в основные сферы жизни.

Когда речь идет о работе с различными данными (*базами данных, Большими данными*), акцент делается на следующей последовательности: сбор, обработка, накопление и анализ данных, отчет и рекомендации. Это в полной мере относится и к региональным Стратегиям в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления. Сложившийся алгоритм не раскрывает в полной мере содержательного потенциала данных в части формирования и реализации не только человеческого капитала, но и основных направлений развития Российской Федерации, задач региональных Стратегий, государственного, муниципального и иных видов управления.

В Модели предложен к реализации инновационный вариант продолжения сложившегося алгоритма работы с данными, способствующего достижению национальных целей развития, задач цифровой трансформации в условиях временных и ресурсных ограничений:

– вторичный анализ данных региональных Стратегий, достижения целевых показателей социально-экономического развития, реализации проектов и программ, рекомендованных федеральными органами власти¹, региональных государственных программ, муниципальных целевых и ведомственных программ, мониторингов проводимых структурными подразделениями участников консолидированного межведомственного взаимодействия;

– разработка на основе анализа данных целевых цифровых социальных технологий и их интеграция в достижение национальных целей развития и реализацию задач региональных Стратегий;

– научно-методологическое, методическое, социологическое, аналитическое, организационное, информационно-коммуникационное, экспертное, технологическое, рекламное (*социальная реклама*) сопровождение реализуемых социальных технологий;

¹ См.: «Проект Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 год», разработанный Правительством Российской Федерации.

– сравнительный анализ и качественная оценка полученных данных по отношению к достижению заданных целевых индикаторов мероприятий «Проект Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 год» в рамках региональной и муниципальных Стратегий.

– целевое внесение изменений и дополнений в реализуемые цифровые социальные технологии, в том числе с учетом интересов и потребностей соответствующих социальных групп населения, участников межведомственного взаимодействия, иных структур, а также показателей межрегионального и межмуниципального взаимодействия, международного сотрудничества¹;

– разработка и реализация, при необходимости, дополнительных региональных государственных программ, муниципальных целевых и ведомственных программ, мероприятий с учетом предыдущих положений, отвечающих задачам получения целевых индикаторов Единого плана, Координационного центра Правительства Российской Федерации, региональной и муниципальных Стратегий;

– актуализация механизма и инструментов реализации региональных и муниципальных Стратегий, отвечающих соответствующим стадиям развития цифровой трансформации и, как следствие, цифровой зрелости;

– продолжение реализации региональной и муниципальных Стратегий социально-экономического развития региона, Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления (включая муниципальное управление, управление персоналом, иное) на качественно новом уровне с учетом внесенных изменений и дополнений в цифровые социальные технологии, соответствующих задач социально-экономического, научно-технологического, иного развития (федеральный, региональный и межрегиональный, муниципальный и межмуниципальный, международный уровни).

Особо необходимо обратить внимание на неоднозначность толкования содержания понятия «информационно-коммуникационные технологии» в реализации задач цифровой трансформации.

Понятие «информационно-коммуникационные технологии» имеет в контексте нормативных правовых актов, регламентирующих основные направления развития Российской Федерации, два смысловых содержания:

1. Информационно-коммуникационные технологии в Модели: наполнение целевым социокультурным, ценностным содержанием информационного пространства, которое в рамках консолидированного межведомственного взаимодействия создает условия² для:

– формирования человеческого капитала и необходимых современных компетенций с дальнейшей интеграцией в основные сферы жизни субъекта Российской Федерации;

– создания условий в целях формирования прогнозируемой, мотивированной, солидарной, инновационной, ответственной деятельности различных социальных групп населения;

– формирования цифровой зрелости на основе разработки и внедрения отечественных технологий в достижение национальных целей развития, реализации региональной Стратегии социально-экономического развития и Стратегий социально-экономического развития входящих в его состав муниципальных образований, региональной Стратегии в области цифровой трансформации;

– достижения национальных целей развития на основе проактивного управления.

1.1. Механизм: межведомственное взаимодействие.

Инструмент: цифровые социальные технологии: управленческие, образовательные, демографические, информационные, информационно – коммуникационные, иные.

1.2. Одна из системных основ создания в субъекте Российской Федерации необходимых условий для развития молодежи – ее самореализации в основных сферах жизни, гражданско-патриотического и духовно-нравственного воспитания в целях достижения устойчивого социально-экономического развития, глобальной конкурентоспособности и, как следствие, национальной безопасности Российской Федерации.³

2. Информационно-коммуникационные технологии – технические средства «доставки» информации до объекта и ответа на полученную им информацию.

3. Системные элементы Модели и полномочия профильных структур Правительства субъекта Российской Федерации – системная интеграционная основа реализации взаимообусловленных информационно – коммуникационных технологий в контексте реализации задач региональной Стратегии социально-экономического развития и входящих в его состав муниципальных образований, Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления, включающие ее ценностные ориентиры.

Часть четвертая. Системная основа мотиваций участников межведомственного взаимодействия:

¹ См.: «Проект Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 год», разработанный Правительством Российской Федерации.

² См.: Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» – ст. 2, п. 4, ст. 6, ст. 7, ст. 9–11; Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»; Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 15.03.2021 № 143) Разделы I и II; Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 года № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 02.июля 2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», иные нормативные правовые акты.

³ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации».

- правовая нормативная база (*федеральная и региональная*);
- содержание механизма и инструмента межведомственного взаимодействия;
- региональная цифровая инфраструктура/платформа;
- ценностное содержание цифровых социальных технологий, ориентированных на достижение национальных целей развития и, как следствие – цифровой зрелости.

Эффективность разработанной ИСЭПН ФНИСЦ РАН научно-практической Модели достигается за счет:

- механизма консолидированного взаимодействия, гармоничного сочетания системных элементов Модели при решении приоритетных задач и реализации стратегических проектных инициатив региональных Стратегий, межрегионального и межмуниципального взаимодействия, международного сотрудничества;

- интеграции региональной цифровой инфраструктуры в разработку и реализацию цифровых социальных технологий;

- инновационного алгоритма работы с различными данными (*базами данных, Большими данными*), разработки и реализации на их основе цифровых социальных технологий для участников межведомственного взаимодействия;

- функционирования инновационного механизма и инструмента коммуникации государства, общества, организаций и населения; формирования человеческого капитала и современных компетенций, с перспективой их интеграции в целевую профессиональную деятельность основных сфер жизни; межпоколенного взаимодействия (*подрастающее поколение – молодежь – экономически активная возрастная группа – старшая возрастная группа населения*);

- создания условий для коммуникации между различными социальными группами населения, органами власти всех уровней, научно-образовательным и предпринимательским сообществами, институтами гражданского общества, общественными объединениями и общественными организациями, направленных на укрепление гражданской идентичности и духовно-нравственных ценностей;

- воспитания гражданственности, патриотизма, преемственности традиций, уважения к отечественной истории, историческим, национальным и иным традициям многонационального и многоконфессионального населения Российской Федерации.

Логвиненко В.П.

D.Ed., профессор, академик, вице-президент Международной академии фундаментального образования и МКФО
consortium@live.ru

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Ключевые слова: *государственное устройство, государственное строительство, принципы развития, методология ситуационного анализа, информационная полнота, системное мышление, человеческий фактор, контроль, участие граждан.*

Keywords: *state structure, nation-building, principles of development, situational analysis methodology, information completeness, systems thinking, human factor, control, citizen participation.*

Тема настоящего исследования затрагивает проблему научно-методологической оценки формирования подходов к государственному строительству на современном этапе.

В условиях военной операции никто, кроме Президента РФ, не имеет возможности и права претендовать на полноту информации, имеющей стратегическое значение. Поэтому подойдем к обозначенной проблеме с другой стороны и обозначим особую важность достижений человеческой мысли в условиях снижения культуры стратегического мышления во всем мире и необходимости формирования практически реализуемых сценариев и подходов развития.

Нет необходимости обосновывать важность конституционных основ устройства и жизнедеятельности государства. Однако не далек тот час, когда новые реалии потребуют внесения изменений и в основополагающие законодательные нормы страны. Необходимость таких изменений уже сегодня отражается в научно-общественном и публичном дискурсе.

При этом никто не задается вопросом, какой технологический и научный базис стоит за предложениями каких-либо изменений и как предлагается их материализовывать. Не сложно заметить, что вместо научной аргументации в публикациях и материалах разного характера часто приводятся изложения собственных мнений авторов, описание их собственного опыта, что уводит подобные работы из сферы науки и создает отрицательный прецедент для безрезультатных дискуссий и различных идеологизированных манипуляций.

Ситуационная специфика нашей страны не позволяет применить существующие даже самые привлекательные модели развития, а собственного позитивного опыта в области обоснования предлагаемых изменений нет.

Важно подчеркнуть, что те, кто живет в старой парадигме, как и узкопрофильные специалисты, без использования специальных методологических средств, не способны предложить адекватные историческому моменту решения и подходы, касающиеся развития общества. Стереотипы мышления и рефлекс детерминизма на практическом уровне проявляется в стремлении всеми силами получить повторяемость положительных результатов, начисто игнорируя тот факт, что такое требование методологически противоречиво, практически не реализуемо и принципиально неверно с позиций системной методологии.

При утверждении о необходимости проведения ситуационного анализа (СА) аналитики, как правило, предлагают осуществление некоторого комплекса мер или анализ событий и явлений в их естественном окружении, в противоположность лабораторным условиям. В бизнесе СА проводится с целью изучения и оценки состояния достижений компании в определенный момент, для чего анализируется внутренняя и внешняя среда, в которой она работает.

Создается впечатление, что любые способы анализа, направленные на поиск путей оптимизации ситуации (например, проведение мониторинга или социологического исследования, анализ баз данных или анализ показателей) являются ситуационным анализом. Несмотря на то, что в публикациях подчеркивается положение о том, что результаты проведения СА зависят от применяемых методов, эти утверждения являются не более, чем абстрактными фразами. Например, «проведение ситуационного анализа, как правило, эффективно только тогда, когда он осуществляется профессионально, с использованием современных технологий и специально разработанных методов»¹. При этом важно заметить, что на практике не принято задавать вопрос об условиях осуществления ситуационного анализа.

Если бы у аналитиков возникла потребность поставить такой вопрос, а также найти на него ответ, то целесообразно было бы обратиться к положениям системного методологического направления «Инвариантное моделирование» (ИМ), основанного на теории гиперкомплексных динамических систем (ГДС) академика А. Малюты.

В ИМ деятельность рассматривается как система, реализуемая на общих принципах реализации ГДС-подхода. Важным моментом при этом является соблюдение методологической полноты, что эквивалентно соблюдению прин-

¹ Методика проведения ситуационного анализа. – https://studbooks.net/1366041/menedzhment/metodika_provedeniya_situatsionnogo_analiza

ципа полноты реализуемости (если результаты системных исследований предлагается осуществить на практике в виде конкретной системы деятельности).

При этом под ситуационным анализом подразумеваются следующие операции, выполненные над исходными данными:

- 1) формулировка целей проводимого исследования;
- 2) реализация процесса систематизации и анализа исходных данных.

Формулировка целей позволяет методологически правильно поставить задачу построения модели и сформулировать ограничения на процедуру ее построения.

В свою очередь достижение целей СИ предполагает решение двух основных задач: информационной полноты и адекватности.

Информационная полнота как способ организации информации по замкнутому циклу является необходимым условием для успешной реализации процесса интерпретации полученных результатов. Наиболее общая форма методологического цикла любого исследования имеет вид методологически замкнутой последовательности: объект – модель – метод – реализация – интерпретация – объект.

Решение задачи адекватности предполагает соблюдение первого фундаментального закона кибернетики Эшби (закона необходимого разнообразия) который, как известно, гласит: «для успешного управления объектом разнообразие управляющих действий должно быть не меньше разнообразия возмущений (состояний объекта)»¹.

СА становятся особо актуальным в процессах исследования развивающихся систем и систем, испытывающих деформации в экстремальных условиях (война, чрезвычайная операция), катастрофы и пр.

На наш взгляд, уместно отметить, что в экстремальных условиях люди сталкиваются с нетипичными для стационарного режима развития проблемами, требующими нестандартных решений и отвечающих конкретной ситуации отдельного человека. Однако, как показывают наблюдения, чиновники при столкновении с вопросами, выходящими за рамки регламента, действующего в стационарной зоне развития, не считают необходимым искать решения или полагаются на свое собственное мнение, принимают решения, которые зачастую неприемлемы для новой ситуации. Таким образом, при оценке эффективности функционирования институтов управления и, что особенно важно, государственных институтов социальной поддержки, призванных реагировать на потребности населения, на всех уровнях, включая Президента, в условиях современного кризиса, необходимо использовать дополнительные меры контроля. Важно также обеспечить обратную связь с гражданами, вынужденными обращаться за помощью в высшие инстанции страны.

Таким образом, помимо необходимости решения стратегических задач государственного строительства, крайне важно учитывать возрастающую роль человеческого фактора в процессах выработки и принятия решений во всех его проявлениях.

При оценке надёжности и валидности методов, используемых для исследования блока социолого-психологических проблем сегодня важно учитывать, что теоретико-методологические наработки соответствующего блока наук (социология, социальная психология и психология) должны соответствовать своему времени. На эту особенность впервые обратил внимание великий отечественный мыслитель первой половины XX века. А. Ухтомский, введя понятие – «хронотоп» (с греч. *χρόνος* – время, *τόπος* – место), которое по почину русского философа и теоретика в области культуры и искусства М. Бахтина было перенесено в социально-гуманитарную сферу. Требование хронотопии (соответствия месту и времени) диктует важнейший практико-теоретический вывод о недопустимости переноса результатов исследований, проведенных в определенном месте (например, на каком-либо земном континенте), на исследование и выработку решений в других регионах или на других континентах. Эта позиция относится к любым живым существам, а не только к человеку.

Еще более жесткое ограничение связано с временной характеристикой. Различные временные интервалы наполнены различными событиями, которые можно рассматривать как динамические условия, в которых живут люди. Любые обобщения имеют смысл при неких достаточно стабильных условиях. И если эта стабильность меняется, пусть даже на другую стабильность, то параллельно этим изменениям будут изменяться и приводимые обобщения. В настоящее время хронотопия развивается как теоретическое и методологическое направление пространственно-временной диагностики.

Таким образом, современная проблематика выдвигает особое требование как к постановке задачи социально-гуманитарных исследований, так и к формулировке требований к методу их проведения, что также практически не учитывается и не соблюдается в подавляющем большинстве отечественных и зарубежных исследований.

Невозможно не отметить подвиги соотечественников на всех фронтах текущего периода. Вместе с тем потребность в реализации задачи трансформации социально-политической системы в ближайшее время сопряжена с необходимостью решения качественно новых задач во всех сферах жизнедеятельности страны. Эта объективная потребность могла бы стать отправной точкой для использования в социальной практике и управлении адекватных методологических средств. Это важно для реализации управляемого процесса государственного строительства, для выхода регионов (по крайней мере, отдельных) в режим устойчивого развития (УР). Нам приходится в очередной раз обратиться к анализу употребления понятия УР² и привести формулировку, отражающую процесс развития в определённой своей

¹ Эшби У.Р. Введение в кибернетику. – М.: Иностранная литература, 1959. – 432 с.

² Устойчивость: состояние системы или привлекательное утверждение. – <https://infoperson.ru/aktualno-obsuzhdaem/ustojchivost-sostoyanie-sistemy-ili-privlekatelnoe-s-pozitsij-avtora-utverzhdnie>

стадии. Под устойчивым развитием нами понимается «управляемое нахождение в фазе роста R-процесса без задержки на стационаре и минуя зону Z»¹.

Без объективной системной оценки уровня и проблем развития в текущей ситуации (без ситуационного анализа) надеяться на формирование модели устойчивого развития регионов, которые во многом определяют устойчивость системы государственного устройства страны, невозможно. Нами предлагается создание сети центров государственного строительства в ряде регионов с последующим (после апробации подхода к постановке и решению проблем) учреждением Института государственного строительства.

Вопросы государственного строительства касаются каждого гражданина России. Именно поэтому Международная академия фундаментального образования выходит с инициативой реализации ряда принципиально новых подходов к образованию и предлагает программы подготовки аналитиков и руководителей различного уровня с перспективой формирования управленческих кадров новой формации – Золотого резерва России.

¹ Проблемы интегральной оценки социально-экономического и инновационно-технологического уровня развития региона – https://e-olimp.ru/node/29#_ftn17

Пронина Л.И.

д.э.н., государственный советник РФ 2 класса, профессор ИГСУ РАНХиГС при Президенте России

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ СТАНОВЛЕНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РФ

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, бюджетные кредиты, регулирующие налоги, индикативное планирование, долговая устойчивость, эффективность, регионы.

Введение

В статье рассматриваются проблемы повышения эффективности межбюджетного регулирования в современной России и за рубежом. При этом учитывается, что взаимоотношения между органами власти разных уровней в бюджетной сфере существуют в любом государстве и различаются в силу типа политического устройства (федеративное или унитарное государство), административно-территориального деления, уровня социально-экономического развития.

Целью исследования является определение результативности применения как отдельных механизмов и инструментов межбюджетного регулирования, так и их сочетания для достижения оптимизации их действия в России. В результате исследования сформирована комплексная модель межбюджетного регулирования на основе использования метода индикативного планирования и других научных методов, позволяющая активизировать социально-экономическое развитие регионов и муниципалитетов на базе современных технологий и трансформаций.

1. Основные аспекты межбюджетного регулирования в странах с развитой экономикой

В современной зарубежной литературе анализируются важные аспекты межбюджетного регулирования в странах с развитой экономикой и делаются актуальные выводы. Среди них: о влиянии денежно-кредитной политики на долговую нагрузку муниципальных образований, о роли фискальной политики и межбюджетного регулирования в повышении эффективности местного самоуправления, о роли межбюджетных трансфертов в территориальном развитии.

Межбюджетные отношения (МБО) могут формироваться на разных принципах в зависимости от финансовой децентрализации или автономии территориальных образований (регионов и муниципалитетов в России). На основе этих принципов формируются все существующие в мире модели межбюджетных отношений, которые сводятся к централизованным, децентрализованным и смешанным (кооперативным).

В современной России МБО развиваются на основе смешанной (кооперативной) модели¹ что предполагает тесное взаимодействие региональных и федеральных органов государственной власти в процессе межбюджетного регулирования, повышение ответственности федерального центра за состояние региональных и муниципальных финансов, создание условий для социально-экономического развития регионов и муниципалитетов. Это приводит к усилению контроля со стороны федерального центра и значительному ограничению бюджетно-налоговой автономии региональных и особенно местных властей.

2. Особенности межбюджетного регулирования в единой системе публичной власти

Основным критерием оценки эффективности управления является положительная трансформация публичной власти как объекта управления. Это обуславливает дальнейшее развитие системы и критериев оценки эффективности государственного и муниципального управления (далее – ГМУ).

В России в 2020–2030 годы такое развитие основано на принятии в 2020 году поправок в Конституцию Российской Федерации (Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти») и изменении в 2021–2022 годах законодательства о публичной власти.

Среди них Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (принят в 1 чтении 25.01.2022).

Федеральный закон № 414-ФЗ предусматривает вхождение органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации и их взаимодействие для наиболее

¹ Калашников С.А., Гревцова Т.В., Коннычева Н.А. Межбюджетные отношения: российские реалии и мировой опыт // Экономические науки. 2018. – № 1 (158).

эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Данный критерий при наличии положительной динамики его параметров может отмечать положительную трансформацию системы ГМУ.

При этом федеральные органы исполнительной власти, в отличие от норм ранее действовавшего Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сферах образование, здравоохранение, финансы, государственное регулирование тарифов, жилищный контроль (надзор), строительный надзор, контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в соответствии с конституционными основами единства публичной власти выстраивает обновленную модель организации и деятельности органов местного самоуправления. Уточняется компетенция органов местного самоуправления в целях приведения ее в соответствие с правовой природой местного самоуправления – целью самоорганизации граждан признается решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Законом предусматривается закрепление непосредственно полномочий органов местного самоуправления, так как вопросы местного значения являются одним из элементов компетенции органов местного самоуправления.

В целом данный механизм, предусматривающий конкретизацию компетенции органов МСУ и уточнение распределения полномочий между субъектами РФ и органами МСУ, очевидно является эффективным элементом трансформации системы ГМУ, однако в Законе не предусмотрены требования о необходимости определения законами субъектов Российской Федерации каких-либо обстоятельств или критериев (например, уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований) для отнесения полномочий законом субъекта Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения.

Наряду с этим, учитывая, что решение большинства вопросов местного значения возможно только при наличии в распоряжении органов местного самоуправления достаточных для этого финансовых и материальных ресурсов, за счет которых можно было бы организовать на территории муниципальных образований предоставление населению соответствующих публичных услуг, следует иметь в виду, что нормами Конституции Российской Федерации и бюджетного законодательства Российской Федерации не допускается возможность изъятия доходов из местных бюджетов путем их перераспределения в бюджеты субъектов Российской Федерации для исполнения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, временно перераспределенных для исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Доходы местных бюджетов не предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, возникающих в связи с исполнением органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, переданным данным органам государственной власти законом субъекта федерации и по его усмотрению.

В настоящее время предлагаемые Законом об МСУ перераспределенные от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия должны осуществляться последними исключительно за счет собственных доходов бюджетов этих субъектов и материальных средств.

В связи с введением в действие Закона об МСУ (в 2025 году) потребуются существенные изменения и усложнения порядка разграничения и перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, механизма формирования межбюджетных отношений, принципов формирования доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, установленных в Налоговом кодексе Российской Федерации и Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Изменение системы правового регулирования в финансово-бюджетной сфере при длительном действии внешних экономических санкций может привести к значительному снижению макропоказателей в России по сравнению с прогнозируемым уровнем. Прогноз Минэкономразвития социально-экономического развития России на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов показывает, что снижение ВВП в 2022 и последующих годах может быть значительным (10–12%).

Вместе с тем, данные преобразования предполагают ослабление принципа федерализма, заложенного в Конституции 1993 г., который означает самостоятельность всех уровней публичной власти (федерального, регионального и местного) в пределах их полномочий.

Наряду с этим расходные обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований все в большей степени будут исполняться не за счет собственных доходов (налоговых и неналоговых), а за счет долей налогов (ст. 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации) и межбюджетных трансфертов, передаваемых из бюджетов вышестоящего уровня.

Это значит, что присущее бюджетному федерализму соблюдение требований финансовой независимости от вышестоящих органов власти в политике региональных и муниципальных органов власти при исполнении их полномочий будет все менее реализовываться. Наряду с этим расходные обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований все в большей степени будут исполняться не за счет собственных доходов (налоговых и неналоговых), а за счет долей налогов (ст. 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации) и межбюджетных трансфертов, передаваемых из бюджетов вышестоящего уровня.

Таким образом, усиливается роль межбюджетного регулирования в формировании доходов региональных и местных бюджетов и повышается значение используемых при этом механизмов и инструментов.

3. Эффективность межбюджетного регулирования

Межбюджетное регулирование является важным элементом финансовой, в том числе бюджетной политики и возрастание его роли в единой системе публичной власти в Российской Федерации приобретает многоплановый характер.

Этот характер основан на установлении особенностей МБО, механизмов и инструментов межбюджетного регулирования в России, определении эффективности межбюджетного регулирования, в значительной степени зависящего от системы организации управления, а также применяемых бюджетно-налоговых и кредитных инструментов.

Актуальна также результативность использования в России каждого из основных инструментов межбюджетного регулирования (МБТ, регулирующие налоги, бюджетные кредиты), определенная на основе анализа бюджетно-налогового законодательства и статистических данных.

Методика оценки результативности использования в России каждого из основных инструментов межбюджетного регулирования включает использование показателей экономической эффективности – сопоставление финансовых затрат и ожидаемых результатов по определенным количественным и качественным показателям, установленным индикаторам. Например, сопоставление динамики объема МБТ и изменения числа дотационных регионов.

В России после принятия поправок в Конституцию в 2020 году и соответствующего федерального законодательства механизмы, влияющие на усиление финансовой централизации, усилились и обозначили траекторию снижения налогового потенциала территорий. Тем более, что эта модель межбюджетных отношений характеризуется значительной ролью межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов в нижестоящие для вертикального и горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов.

Однако этого не достаточно и эффективность межбюджетного регулирования в значительной степени зависит от системы организации управления, а также применяемых бюджетно-налоговых и кредитных инструментов.

В современной России среди них важно назвать следующие инструменты:

1. Влияние изменения норм Конституции России и законодательства о публичной власти на регионы и муниципалитеты
2. Выделение кредитов из федерального бюджета для снижения долговой нагрузки регионов и муниципалитетов
3. Предоставление различных видов межбюджетных трансфертов и совершенствование их структуры
4. Налоговое регулирование, включающее расщепление федеральных и региональных налогов для пополнения доходов субфедеральных бюджетов, усиление налоговой автономии муниципалитетов, повышение налогового потенциала территорий
6. Пространственное развитие, предполагающее сокращение межрегиональной дифференциации в качестве жизни населения, увеличение числа точек экономического роста
7. Цифровизация отраслей экономики и территорий.

В настоящей статье рассматриваются только 5 первых из предлагаемых инструментов межбюджетного регулирования.

Реализация каждого из них требует применения комплекса других инструментов. Определение эффективности действия как отдельных механизмов и инструментов межбюджетного регулирования, так и их сочетания необходимо для достижения поставленной в статье цели.

Для этого важно использовать, в частности, метод сравнительного анализа применяемых инструментов межбюджетного регулирования в России и некоторых развитых странах.

Таблица 1

Инструменты межбюджетного регулирования в России и некоторых развитых странах

Инструменты межбюджетного регулирования	Россия	США	Германия	Канада	Франция
Межбюджетные трансферты	+	+	+	+	+
	В т.ч. единая субвенция		целевая субсидия		Субсидии и дотации
Бюджетные кредиты	+	+			
Регулирующие налоги	+	+	+		
			НДС		
Целевые гранты		+			
Финансирование программ	+			+	
Обеспечение минимальных национальных стандартов				+	
рассчитываются показатели налогового потенциала и налоговая нагрузка.	+				+

Примечание: составлено автором на основании законодательства России и информации о МБО в зарубежных странах.

Как видно из табл. 1 в России используется больше всего инструментов межбюджетного регулирования. Однако это не говорит о необходимости и достаточности всех применяемых механизмов. Важно определить их эффективность: сравнить объем затрачиваемых средств с результатами их применения. В 2020 году, по данным Казначейства России, дефицитным оказался каждый второй регион. Превышение расходов над доходами консолидированных бюджетов субъектов РФ составило 676,6 млрд рублей, что стало рекордом с 2006 года.

Число дотационных регионов в 2022 году снизится с 72 до 62, за счет увеличения объема МБТ. Предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете на 2022–2024 годы предоставление межбюджетных трансфертов в

2022 году в объеме 3201 млрд рублей (+5% к объему, предусмотренному на 2021 год Законом о бюджете на 2021–2023 годы), в 2023 году – 3337 млрд рублей (+4% к 2022 году), в 2024 году – 3387 млрд рублей (+1% к 2023 году). По отношению к объему ВВП соответствующего года их доля составит в 2022 году – 0,8%, в 2023 и 2024 годах – 0,7 процента.

Однако только рост объема МБТ нельзя считать необходимым и достаточным условием повышения результативности финансовой помощи. Важна структура МБТ и ее динамика.

Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности предназначены для обеспечения равных возможностей регионов по реализации конституционных прав граждан и предоставлению на территории Российской Федерации государственных и муниципальных услуг, относящихся к полномочиям субъектов РФ.

В целях повышения эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, сокращения различий в уровнях бюджетной обеспеченности регионов в соответствии с нормами статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено увеличение общего объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов:

- в 2022 году до 759 млрд руб. – на 5,6% по сравнению с 2021 годом;
- в 2023 году – 771 млрд руб., что на 1,7% выше 2022 года;
- в 2024 году – 791 млрд руб., что на 2,5% выше 2023 года.

Таблица 2

Структура МБТ и ее динамика в 2022–2024 годы

Межбюджетные трансферты (МБТ)		2022 г.		2023 г.		2024 г.	
		тыс. руб.	% от объема МБТ	тыс. руб.	% от объема МБТ	тыс. руб.	% от объема МБТ
1	Дотации бюджетам субъектов, в т.ч.	957 375 503,7	29,7	970 554 600,1	29,0	990 110 209,0	29,7
	<i>Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности</i>	<i>758 580 846,2</i>	<i>23,5</i>	<i>771 341 575,4</i>	<i>23,0</i>	<i>790 897 184,3</i>	<i>23,7</i>
	<i>Дотации в целях обеспечения сбалансированности</i>	<i>31 182 850,3</i>	<i>1,0</i>	<i>34 598 618,5</i>	<i>1,0</i>	<i>35 896 362,5</i>	<i>1,1</i>
2	Субсидии бюджетам субъектов	1 398 886 336,0	43,3	1 534 075 806,3	45,8	1 684 305 758,6	50,5
3	Субвенции бюджетам субъектов, в т.ч.	451 223 440,2	14,0	465 998 488,0	13,9	552 144 546,8	16,6
	<i>Единая субвенция</i>	<i>11 116 146,4</i>	<i>0,3</i>	<i>11 527 921,7</i>	<i>0,3</i>	<i>11 939 697,0</i>	<i>0,4</i>
4	Иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов	421 159 921,2	13,0	381 454 162,0	11,4	109 052 533,2	3,3
5	Всего объем МБТ	3 228 645 201,1	100	3 352 083 056,4	100	3 335 613 047,6	100

Источник: составлено автором на основе данных Федерального закона от 06.12. 2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годы».

Как видно из табл. 2, доля дотаций бюджетам субъектам РФ в общем объеме МБТ меняется незначительно – немногим более 29 %. При этом остается практически постоянной доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (порядка 23%), что свидетельствует о недостаточной их эффективности для уменьшения числа дотационных регионов.

При этом высока вероятность значительного превышения роста инфляции по сравнению с темпами роста объема дотаций, что обусловлено высоким уровнем фактической инфляции. В 2021г. ее рост составил более 9%, что значительно выше запланированного индекса (4,0–4,5%) за год. ЦБ опубликовал новый прогноз по инфляции: в 2022 году цены вырастут на 18–23%, в 2023-м – на 5–7%. К целевому показателю в 4% инфляция должна вернуться в 2024 году, полагают в ЦБ. Это обесценивает результативность всех видов финансовой помощи регионам.

Вместе с тем значительно вырастет с 2022 по 2024 год доля субсидий – с 43,3 до 50,5% и субвенций субъектам РФ – с 14,0 до 16,6% к общему объему МБТ. В частности на реализацию региональных проектов «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)» бюджетные ассигнования предусмотрены в 2022 году в объеме 6875,9 млн рублей, в 2023 году в объеме 4822,1 млн рублей, в 2024 году в объеме 5309,4 млн рублей (национальный проект «Здравоохранение»).

Субсидии (целевые трансферты) и субвенции предоставляются регионам на реализацию госпрограмм, направленных на развитие, трансформацию экономики и социальной сферы, что повышает эффективность данных видов трансфертов и требует роста их объема и увеличения доли в общем объеме МБТ.

Увеличение объема и доли субвенций субъектам РФ связано также с уточнением численности получателей набора социальных услуг, предоставляемых различным категориям граждан, и ежегодной индексацией норматива финансовых затрат.

Совершенствование межбюджетных отношений в современных условиях носит дифференцированный характер. Оно устанавливается Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на соответствующий финансовый год и плановый период 2 года. Если в 2020–2022 гг. в сфере межбюджетных трансфертов решались такие задачи, как совершенствование подходов к выравниванию субъектов Российской Федерации по уровню бюджетной обеспеченности, в том числе с учетом изменения с 2022 г. критериев при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, то в период 2022–2024 годов приобрела актуальность проблема реструктуризации кредитов, предоставляемых регионам из федерального бюджета.

4. Выделение кредитов из федерального бюджета

Выделение кредитов из федерального бюджета для снижения долговой нагрузки регионов и муниципалитетов – инструмент межбюджетного регулирования. Этот инструмент достаточно специфичен, в развитых странах он применяется не так часто как в России из-за предоставления коммерческих кредитов и, возможно, достаточного использования других инструментов межбюджетного регулирования. В России актуальность его применения обусловлена ростом долговой нагрузки регионов и муниципалитетов.

Анализ структуры регионального долга на 1 мая 2021 года показывает сохраняющуюся значительную долю коммерческих кредитов (487,8 млрд руб. или 20%) по сравнению с долей бюджетных кредитов (1121,9 млрд руб. или 46%) от общей суммы долговых обязательств регионов (2,439 трлн руб.).

Очевидна проблема снижения объема и доли «дорогих» коммерческих кредитов (их ставка составляет двузначные цифры по сравнению со ставкой 3% годовых для бюджетных кредитов) в сумме долговых обязательств регионов, особенно для дотационных регионов и муниципалитетов.

При этом объем муниципального долга – 364 млрд руб. особенно заметен в регионах с низкой долговой устойчивостью – Мордовии, Орловской и Псковской областях.

Рассмотрим эффективность применения бюджетных кредитов из федерального бюджета и их целевого использования в регионах. Общий долг регионов за 2020 г. вырос на 18% и достиг более чем 2,4 трлн руб. на 1 мая 2021 года.

В 2017 году было 14 регионов, у которых долг превышал собственные (налоговые и неналоговые) доходы бюджета, в 2018 году их число снизилось до 7, а в 2019 году осталось 2 таких региона – Мордовия и Хакасия.

Между тем максимальный объем долга у Московской и Свердловской областей, у Краснодарского края и Татарстана. Однако важен не только объем долга, но и возможность его обслуживания. Так, у Москвы долг – 65 млрд руб., а у Ингушетии меньше 3 млрд руб., но несоизмеримы величины их бюджетов. При этом высокий дефицит бюджета региона не позволяет обслуживать его долг, что повышает возможность дефолта.

Таким образом, мерами по реструктуризации бюджетных кредитов, в том числе для уменьшения числа регионов с высокой долговой нагрузкой и невозможностью ее обслуживать, могут служить:

- уменьшение ставки ниже 3% годовых, как в настоящее время для инфраструктурных проектов (или обнуление ставки), бюджетного кредита;
- списание кредитов за счет увеличения налоговых поступлений от реализации новых инвестиционных проектов в федеральный бюджет;
- предоставление бюджетных кредитов на замещение рыночных заимствований регионов и муниципальных образований с длительным сроком погашения (до 2030–2035 годов);
- доведение доли консолидированной задолженности по рыночным заимствованиям до 25–30% объема налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов за 2021 (2022) год.

Мерой повышения эффективности бюджетных кредитов может служить селективный отбор успешных регионов для предоставления им. бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов с низким сроком окупаемости. Этот показатель является основным для определения экономической эффективности капложений.

Например, в 2021 году Минфин распределил лимиты по бюджетным кредитам на реализацию инфраструктурных проектов регионам на общую сумму 500 млрд рублей на 15 лет по ставке 3% годовых. При этом больше всего средств предназначено Москве и Подмосковию в связи с лучшей окупаемостью проектов в этих развитых регионах.

5. Использование регулирующих налогов

Механизм межбюджетного регулирования предусматривает также использование регулирующих налогов – распределение величины налоговых поступлений по определенным федеральным налогам по установленным Бюджетным кодексом РФ нормативам между федеральным и региональными бюджетами, а также по региональным налогам между региональным и местными бюджетами, которые могут быть заменены на межбюджетные трансферты.

Механизм межбюджетного налогового регулирования реализуется также путем введения новых налогов, применения налоговых льгот. Он гибок и пересматривается ежегодно при принятии федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период два года.

Эффективность льгот по налогам может измеряться снижением налоговых расходов бюджетов, в том числе региональных и местных. При этом необходима оценка эффективности налоговых льгот, являющихся инструментом социально-экономического развития. Основным условием их предоставления служит проведение анализа планируемой и фактической их эффективности, основанного на оценке возможного увеличения доходов бюджета при актуализации налоговых льгот и решения приоритетных экономических и социальных задач. Не менее важной проблемой является контроль за выпадающими доходами бюджетов бюджетной системы, обусловленными применением налоговых льгот и иных инструментов (преференций) межбюджетного регулирования.

Трудности в решении проблемы компенсации выпадающих доходов местных бюджетов обусловлены, в частности, тем, что установление в антикризисном плане правительства в 2020 году в связи с пандемией коронавируса и продление налоговых льгот для предпринимателей в сфере малого и среднего бизнеса ведут к снижению поступлений от специальных налоговых режимов (упрощенная система налогообложения, патентная система, единый сельхозналог) в местные бюджеты.

Рассмотрим ряд примеров. Предоставление заключившим соглашение о защите и поощрении капиталовложений налогоплательщикам, включенным в реестр участников РИП и реализующим особо крупные инвестиционные проекты, «стабилизационной оговорки» в части неизменности пониженных налоговых ставок по налогу на добычу полезных ископаемых, установленных для участников РИП.

Однако по отношению к размеру консолидированного бюджета субъектов Федерации (2018 год – 10 трлн руб.) ежегодная прибавка к его доходам составила от 0,6 до 0,8%.

Более значимой мерой является планируемое доведение к 2024 г. доли бюджетов субъектов Российской Федерации в распределении доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты до 100% и соответствующего снижения доли зачисления указанных доходов в федеральный бюджет.

Для этого могут быть закреплены следующие временные (до 2024 г.) значения нормативов зачисления указанных доходов в бюджеты субъектов Федерации:

- в 2020 г. – 66,6%;
- в 2021 г. – 74,9%;
- в 2022 г. – 83,3%;
- в 2023 г. – 91,6%;
- в 2024 г. – 100%.

Одним из основных регулирующих федеральных налогов является налог на прибыль организаций, поступления от него по ставке 20%, делятся следующим образом:

- с 2017 до 2024 год – 17% в региональные бюджеты, 3% – в федеральный бюджет;
- до этого периода и после него – 18% в региональные бюджеты, 2% – в федеральный бюджет.

По решению властей субъекта Федерации для отдельных организаций ставка может быть понижена до 12,5% (после 2024 года – до 13,5%)

Применение мобильного механизма разделенной налоговой ставки налога на прибыль организаций позволяет за счет централизации части ставки в федеральном бюджете увеличивать объем трансфертов в регионы и, наоборот, за счет децентрализации в региональных бюджетах части ставки повышать возможность регионов для предоставления льгот по налогу на прибыль организациям.

Так, объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов в 2018–2020 гг. был увеличен в связи с приростом 1% налога на прибыль, централизованного в федеральный бюджет, и составил в 2018 г. 645 144,3 млн руб., в 2019 г. – 648 244,3 млн руб. в 2020 г. – 653 744,3 млн руб.

В мае 2022 г. Минфин предложил изменить распределение налога на прибыль по регионам, исключить фонд оплаты труда из формулы, используемой для распределения по регионам налога на прибыль компаний с филиалами. От этой меры могут выиграть регионы, где расположено производство, а зарплаты невысоки. Это обеспечит более справедливое зачисление налога в региональные бюджеты.

По данным ФНС, в 2021 году в региональном разрезе абсолютным лидером по сборам налога на прибыль организаций (без учета консолидированных групп налогоплательщиков) стала Москва. В бюджет столицы поступило 977 млрд руб., что составляет более 26% всего объема налога на прибыль организаций, перечисленного в российские регионы.

В рамках действующего налогового законодательства сумма налога на прибыль преимущественно уплачивается в бюджеты тех субъектов России, где создано большее число рабочих мест, и находится основная часть производственной базы, поэтому существующий механизм экономически оправдан. Но уровень заработной платы в субъектах РФ может значительно отличаться.

В связи с этим Минфин для справедливого распределения налога на прибыль предлагает распределять его исходя из численности работающих и стоимости основных фондов, исключив возможность использования показателя фонда оплаты труда.

Раевский С.В.

д.э.н., профессор, ИБДА РАНХиГС при Президенте РФ

Ромашин А.А.

генеральный директор Агентства недвижимости «Мэншен»

МЕХАНИЗМЫ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БИЗНЕСА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РЕГИОНЕ

Ключевые слова: бизнес-структуры, модели взаимодействия властных и бизнес-структур, принципы взаимодействия, партнерские взаимоотношения, государственно-частное партнерство, проектное управление.

Keywords: business structures, models of interaction between government and business structures, principles of interaction, partnerships, public-private partnerships, project management.

В современных условиях крупные бизнес-структуры оказываются в роли факторов существенного влияния на социально-экономическое развитие региона. Эффективность такого влияния и его интенсивность находится в тесной зависимости от действующей в регионе модели взаимодействия бизнеса и региональных органов власти в лице чиновников и политиков разного уровня.

Зарубежная экономика различает несколько моделей координации между органами власти и бизнес-структурами, которым присущи особые черты, сформировавшиеся в различных условиях хозяйствования. Причины данных различий – сложившийся в течение времени подход к характеру взаимоотношений бизнеса и властных структур; особенности решения разных конфликтных ситуаций; традиции политической культуры; структура распределения в государстве ресурсов различного рода.

Соотношением названных характеристик можно объяснить формирование разных способов взаимодействия региональных властных структур и бизнес-структур региона и смысловое наполнение понятия «модель взаимодействия», если к этому подходить укрупненно, принимая во внимание, прежде всего, зрелость экономических отношений субъектов данной территории и развитость институциональных факторов (табл. 1).

Более углубленный анализ моделей зарубежного опыта, описанных Р. Гайнутдиновым, Т. Бутовой, А. Дунаевой и другими, позволяет сделать вывод, что в современной зарубежной практике можно найти модели, для которых характерен рост эффективности взаимодействия бизнеса с государственной властью и появление нетривиальных подходов, что находит практическое выражение в передаче бизнесу доли государственных функций регулирования (аттестация предприятий и организаций, лицензирование, сертификация, подготовка кадров и т.д.). Считаем, что этот опыт приемлем и для условий хозяйствования российского бизнеса. В данном контексте для решения проблем недостатка информации бизнес-структурам предлагается широкий доступ к правовым информационным системам и информационным Интернет-ресурсам, формирование информационных центров с базами данных актуальной для бизнеса информации.

Таблица 1

Сравнительный анализ моделей взаимодействия бизнес-структур и региональных органов власти

Модели взаимодействия			
Идеальная модель	Национальная модель	Нормативная модель	Реальная модель
Характеризуется взаимодействием региональных органов власти и бизнеса в идеальных условиях развитого рынка.	Характеризуется взаимодействием бизнеса и властных государственных структур в модели рыночной экономики.	Характеризуется взаимодействием региональных органов власти и бизнес-структур, установившимся на базе имеющихся формальных правил, практики и норм их выполнения.	Характерна взаимодействием региональных органов власти и бизнес-структур, установившимся на отдельной территории, в рамках формальных нормам и правил и опыта их использования.

Составлено по: Гайнутдинов Р.И. Модели взаимодействия бизнеса и государства в глобализирующемся мире: сравнительный анализ // Проблемы современной экономики. 2006. – № 1/2. – С. 17–18; Бутова Т.В. Анализ моделей взаимодействия власти и бизнеса в зарубежных странах / Т.В. Бутова, А.И. Дунаева и др. // Науковедение. 2014. – Вып. 2. – <https://cyberleninka.ru/.../analiz-modeley-vzaimodeystviya-vlasti-i-biznesa-v-zarubezhnyh-stranah>

Необходимо признать, что на практике ни одна из анализируемых моделей не встречается в «чистом» виде, поскольку чаще всего действует сочетание двух или даже нескольких видов. Это явление стирает яркие черты и характеристики моделей и приводит к появлению новых свойств.

Анализ приводит к заключению, что наиболее приоритетными моделями взаимодействия корпоративных структур и региональных органов власти являются такие, которые, с одной стороны, приводят к росту эффективности бизнеса, а с другой – к усилению конкурентных позиций региона. В целом конкурентные процессы приводят к росту

эффективности хозяйствования в регионе, и немаловажная роль в этом принадлежит росту внимания бизнеса к инновационным преобразованиям, вызванному конкуренцией. Необходимо отметить и существенно важную современную тенденцию, которая заключается в переходе конкурентных приоритетов от ценовых к неценовым факторам как во внутренней корпоративной деятельности, так и во внешних аспектах политики корпоративных структур, что получило название «социальной ответственности бизнеса» или «корпоративной социальной ответственности».

Развитие отношений региональной конкуренции по итогам взаимодействия властных структур с корпоративными структурами неизбежно включает мероприятия, ориентированные на структурные преобразования и создание условий, способствующих повышению эффективности производства и реализации продукции на рынках. Кроме этих чисто производственных эффектов в числе положительных итогов развития конкурентных процессов в регионе, происходящих в результате описываемых взаимодействий, необходимо отметить следующие:

- внедрение инновационных технологий и рост качества продукции в целях роста уровня спроса и создания оптимального соотношения цена – качество;
- оптимизация и насыщение ассортиментного ряда в целях создания функционально новых для потребителя видов продукции и последующего роста прибыли;
- расширение прежних рынков сбыта и завоевание новых с целью получения возможности для дальнейшего роста объемов производства, сохранения существующей ценовой политики, снижения издержек, обеспечения необходимой насыщенности рынка для достижения и сохранения оптимального баланса предложения и спроса;
- рост числа производителей товаров и услуг для обеспечения широкого выбора для потребителей и др.

Развитие мировой экономики влечет за собой процессы перехода конкуренции в интернациональную фазу. Компании, конкурирующие между собой, неизбежно начинают действовать в границах глобальных стратегий, размещая производственные мощности, закупаая сырье и продавая готовую продукцию в большом количестве стран и регионов. Финансовые ресурсы также глобально перетекают между странами, при этом их подавляющая часть стремится в регионы с высокой инвестиционной привлекательностью и высоким кредитом доверия в контексте политической стабильности.

В условиях глобальной конкуренции на международных рынках соперничают и национальные капиталы государств. Это обстоятельство вызвало к жизни такую специфическую категорию, как «национальная конкурентоспособность», определяющая степень успешности капиталов одних государств в соперничестве с капиталами других. Такой подход достаточно быстро трансформировался в конкуренцию субъектов мирового рынка, не имеющих привязки к определенной стране, то есть между транснациональными корпорациями (ТНК). Аналогичные тенденции прослеживаются и на более низких уровнях, в частности, на региональном. Выбор наиболее целесообразных моделей взаимодействия властных органов с региональными бизнес-структурами должен способствовать решению задач по повышению конкурентоспособности региона в складывающихся условиях.

Из всех видов моделей взаимодействия бизнес-структур и власти для регионов России должны быть наиболее приемлемы модели, основанные на партнерских взаимоотношениях. Современный этап развития региональных образований уже показал особую популярность такой формы взаимодействия бизнес-структур и властных органов. Это государственно-частное партнерство (ГЧП), в основе которого лежат принципы проектного управления (ПУ). Механизмы проектного управления в последнее время активно внедряются на федеральном уровне с включением их в Государственные программы по развитию территориальных образований РФ (протокол заседания Президиума Совета при Президенте РФ по приоритетным проектам и стратегическому развитию, № 3 от 22.03.2017 г.).

Обеспечить перевод государственных программ на принципы ПУ призваны Правила по разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ, подготовленные Минэкономразвития и утвержденные постановлением Правительства РФ № 1242 от 12.10.2017 г.¹ Кроме того, Правительством РФ выпущено постановление № 1243 от 12.10.2017 г.², которым утверждаются правила интеграции отдельных мероприятий ряда федеральных целевых программ (ФЦП) в так называемые «пилотные» госпрограммы по обеспечению граждан РФ комфортным и доступным жильем и коммунальными услугами³; по развитию образования⁴; здравоохранения⁵; развитию транспортной системы⁶; сельского хозяйства⁷ и их переводе на проектное управление.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации (с изменениями на 23 февраля 2018 года). – <http://docs.cntd.ru/document/436792240>

² Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 № 1243 «О реализации мероприятий федеральных целевых программ, интегрируемых в отдельные государственные программы Российской Федерации». – <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201710200016>

³ Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». – <http://government.ru/programs/204/events/>

⁴ Государственная программа «Развитие образования». – <http://docs.cntd.ru/document/499091784>

⁵ Государственная программа «Развитие здравоохранения». – <http://government.ru/programs/201/events/>

⁶ О переводе государственной программы «Развитие транспортной системы» на проектное управление: Постановление от 20 декабря 2017 года №1596. – <http://government.ru/docs/30727/>

⁷ О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (с изменениями на 31 июля 2018 года). – <http://docs.cntd.ru/document/902361843>

Смысл проектного управления состоит в достижении цели данного проекта при эффективном использовании имеющихся ресурсов (труд, время, деньги, материалы)¹. Для реализации какого-либо проекта применяются разные нормативные документы, например:

- ISO 10006:2003, Quality management systems – Guidelines for quality management in projects, в РФ – ГОСТ Р ИСО 10006–2005, стандартизирующий системы менеджмента качества при проектировании²;
- ISO 21500:2012, Guidance on project management, в РФ – ГОСТ Р ИСО 21500–2014³.

Ряд национальных стандартов с широкой географией применения:

- ANSI PMI PMBOK 5th Edition – A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide);
- ISEB Project Management Syllabus;
- Oracle Application Implementation Method (AIM);
- PRINCE2 (PRojects IN a Controlled Environment).

Существуют также российские стандарты УП:

- ГОСТ Р 54870–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов»;
- ГОСТ Р 54869–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом»;
- ГОСТ Р 54871–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой».

Проектный подход был впервые внедрен на территории Белгородской области⁴. Информация о внедрении системы ПУ в деятельности государственных органов власти Белгородской области позволяет говорить о том, что это позволило существенно увеличить результативность плановых работ по проектам и существенно снизить сроки их реализации (на 20–50%)⁵.

В ряде регионов, таких как Приморский край, Ярославская, Томская, Пензенская, Ульяновская области также успешно реализуются проекты системы ПУ. В Приморском крае действует «Проектный кодекс Приморского края», содержащий проектную терминологию, набор критериев по отнесению деятельности к проектной, формы управления проектом, формы и виды проектной документации⁶. В документах, которыми регламентируются вопросы введения ПУ и разработанных в Пензенской области⁷, кроме элементов, содержащихся в «Проектном кодексе Приморского края», глубоко проработано организационное сопровождение, администрирование и мониторинг⁸.

На региональном уровне ПУ активно внедряется при участии органов региональной власти и корпоративных структур.

Необходимо отметить, что в проектном управлении чрезвычайно важную роль имеет первоначальная экспертиза, которая должна показать эффективность, либо излишнюю затратность такого подхода для конкретного проекта. Как правило, неэффективно использовать методологию ПУ при решении мелких задач, применять проектное управление ради новизны самого подхода.

Процесс взаимодействия бизнес-структур и региональных органов власти должен подчиняться следующим принципам:

- Последовательность, которая обуславливает поэтапную реализацию СПУ.
- Ориентация на конечные результаты, среди которых необходимо выделить полезность и практическую применимость.
- Вспомогательные процессы должны разрабатываться с использованием аутсорсинга.
- Ориентация на постепенное усложнение ПУ.
- Использование «обратной связи»: выявление ошибочных решений с целью их корректировки.
- Реализация синергетического эффекта в процессе ПУ.

¹ Ефремов В.С. Проектное управление: модели и методы принятия решений // Менеджмент в России и за рубежом. 2001. – № 6. – С. 25–37

² ГОСТ Р ИСО 10006-2005 Системы менеджмента качества. Руководство по менеджменту качества при проектировании. – <http://docs.cntd.ru/document/1200041195>

³ ГОСТ Р ИСО 21500-2014 Руководство по проектному менеджменту. – <http://docs.cntd.ru/document/1200118020>

⁴ Постановление Правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области» (в ред. постановлений правительства Белгородской области от 30.10.2010 № 369-пп, от 25.04.2011 № 155-пп, от 05.12.2011 № 447-пп). – <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1146767>

⁵ Тлисов А.Б. Внедрение проектного управления в деятельность органов власти региона как механизм повышения его инвестиционной привлекательности / А.Б. Тлисов, Н.Н. Киселева // Управленческое консультирование. – СПб., 2016. – № 12. – С. 49–54.

⁶ Балашов А.В., Холодов В.А., Мироненко Н.В., Борисов А.С. Нормативно-правовое регулирование внедрения проектного управления в сфере государственного управления: региональный аспект // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. – Т. 11. – № 4. – С. 117–126.

⁷ Распоряжение Правительства Пензенской области от 17.02.2014 № 71-рп «Об утверждении рабочей группы “Проектный офис по внедрению проектного управления в исполнительных органах государственной власти Пензенской области”». – <http://base.consultant.ru>; Распоряжение Правительства Пензенской области от 20.08.2014 № 437-рп «О внедрении проектного управления в деятельность исполнительных органов государственной власти Пензенской области». – <http://base.consultant.ru>; План мероприятий по внедрению проектного управления в исполнительных органах государственной власти Пензенской области на 2015 г. от 31.12.2014. – <http://minesconomic.pnzreg.ru>

⁸ Сафонова О.Н. Внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти как механизм эффективного управления ресурсами / О.Н. Сафонова, Е.А. Анчихров // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2015. – № 2(14). – С. 58–67.

- Ориентация на адаптацию системы к внешним и внутренним возмущениям, а также на унификацию применяемых решений.

Можно назвать основные и неоспоримые достоинства проектного подхода при реализации проектных решений, выполняемых при партнерском взаимодействии корпоративных структур и региональной власти:

- рост ценности человеческого капитала, занятого в реализации проекта, как следствие наличия в системе ПУ специальных программ мотиваций, обучения, повышения компетенций; повышение эффективности и качества работы персонала в целом;

- существенное снижение рисков нарушения плановых показателей (финансовых, временных, материальных, других видов ресурсов) и соблюдения баланса между ресурсами в процессе реализации проекта вследствие наличия в системе ПУ необходимых структур – комитетов по планированию, систем внутрипроектного менеджмента и др.;

- возможность быстро корректировать цели, задачи и при необходимости тактику проекта, благодаря предусмотренным в структуре ПУ координирующим органам и экспертным подразделениям;

- слаженность во взаимодействии участников двух заинтересованных сторон проекта – корпоративных структур, с одной стороны, и региональных органов власти, с другой, как результата методологически продуманной структуры ПУ и согласованности действий всех участников проекта;

- возникновение эффектов резонанса, или синергии, вызываемых достижением паритета между корпоративными структурами и региональной властью и их слаженной деятельностью;

- наконец, возможность существенного увеличения результативности плановых работ по проектам и также существенного снижения сроков их реализации.

Рисин И.Е.

д.э.н., профессор, зав. кафедрой региональной экономики и территориального управления, Воронежский государственный университет

Чичерина А.С.

к.э.н., преподаватель, Воронежский государственный университет

ЗАДАЧИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КАДРОВОГО, МЕТОДИЧЕСКОГО И ОРГАНИЗАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗРАБОТКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

Ключевые слова: муниципальная стратегия, разработка, совершенствование, задачи, кадровое, методическое, организационное, обеспечение.

Keywords: municipal strategy, development, improvement, tasks, personnel, methodological, organizational, support.

Опубликованные в последнее время результаты исследований, посвященных анализу современной российской практики стратегического территориального планирования¹, фокусируют внимание в основном на ее слабых сторонах. Их выявление и содержательная характеристика являются важным, но недостаточным условием продуктивного совершенствования названной практики.

По нашему мнению, необходимой является постановка актуальных задач совершенствования практики разработки муниципальных стратегий, решение которых способно повысить их качество.

Полагаем в этой связи целесообразным воспользоваться полученными нами ранее оценками экспертов², определивших факторы, в наибольшей степени влияющие на качество муниципальных стратегий.

В числе таких факторов: дефицит профессионально подготовленных кадров, способных осуществить успешную разработку муниципальных стратегий; организационная и информационная необеспеченность органами публичной власти активного участия бизнес-сообщества и домохозяйств в определении приоритетных направлений, целей и задач муниципального развития, инструментов управления развитием муниципальных образований; отсутствие разработанных региональными органами власти нормативных документов, содержащих методические подходы к решению основных задач разработки муниципальных стратегий; отсутствие разработанных и апробированных на практике методик эффективного решения основных задач разработки муниципальных стратегий³.

Учет названных факторов позволяет осуществить постановку ряда ключевых задач совершенствования практики разработки муниципальных стратегий и дать их содержательную характеристику.

1. Формирование системы кадрового обеспечения разработки документов стратегического публичного планирования. Повышенная значимость названной задачи подтверждена в Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации⁴.

В оценке масштабов деятельности такой системы следует учесть ряд обстоятельств. Первое – общее число муниципальных образований превышает 20 тысяч. Даже, если учесть, что в реальной практике задача разработки стратегий адресована, преимущественно, городским округам и муниципальным районам, то и их число выглядит достаточно внушительным (более 2300). Второе – установленный ныне «шаг» стратегического планирования (6 лет) определяет потребность в среднесрочной перспективе осуществить корректировку или актуализацию уже разработанных и реализуемых ныне муниципальных стратегий.

Характеризуя такую систему, обратим внимание на следующие моменты:

– подготовку кадров специалистов, владеющих компетенциями в сфере стратегического публичного планирования, целесообразно осуществлять по магистерским программам направлений «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент». Позитивным моментом явилось бы включение в образовательные программы бакалав-

¹ Елохов А.М. Оценка соответствия проблем и целей в стратегиях развития российских мегаполисов // Journal of Economy and Business. 2021. – № 4-1 (74). – С. 148–151; Колесов А.С. О проблемах и путях разработки стратегии социально-экономического и финансового развития муниципальных образований / А.С. Колесов, С.В. Шабавева // Актуальные проблемы экономики и права. 2019. – С. 40–45; Рисин И.Е. Оценка современной практики разработки стратегий социально-экономического развития крупных городов / И.Е. Рисин, А.С. Чичерина // Региональная экономика. Юг России. 2021. – Т. 9, №2. – С. 13–21 и др.

² Состав экспертов включал представителей научного сообщества Воронежа, Краснодара, Курска, имеющих опыт разработки документов стратегического территориального планирования.

³ Рисин И.Е. Факторы, влияющие на качество муниципальных стратегий / И.Е. Рисин, А.С. Чичерина // Регион: Системы. Экономика. Управление. 2021. – № 1. – С. 32–37.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 8.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». – <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47244>

риата названных направлений дисциплин, предусматривающих «старт» освоения обучаемыми ряда компетенций в сфере стратегического публичного планирования;

– поскольку подготовка специалистов в сфере стратегического публичного планирования займет не менее 6 лет, необходимо в оперативном режиме «запустить» в системе дополнительного профессионального образования переподготовку муниципальных служащих, а также представителей научного и экспертного сообществ с целью формирования и развития у них профессиональных компетенций в сфере стратегического публичного планирования;

– востребована организация всероссийского конкурса на подготовку учебных изданий, необходимых в подготовке и переподготовке кадров, владеющих компетенциями в сфере стратегического публичного планирования;

– неотъемлемым элементом позиционируемой системы является стажировка кадров органов местного самоуправления в сфере стратегического публичного планирования. Ее базами могут стать, во-первых, действующие научные центры (международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский Центр», Центр стратегических разработок Северо-Запад и др.) и признанные научные школы в области стратегического территориального планирования (например, Кубанская школа развития местных сообществ), во-вторых, муниципалитеты, отличающиеся развитой практикой стратегического территориального планирования.

2. Дополнение имеющейся методической базы, используемой в разработке муниципальных стратегий, новыми элементами. В их числе:

– единообразные и четкие критерии оценки качества стратегий территориального развития, устанавливаемые федеральными органами государственной власти Российской Федерации;

– установленный органами государственной власти субъектов Российской Федерации инвариантный состав ключевых задач разработки муниципальных стратегий;

– апробированные на практике процедуры и алгоритмы эффективного решения ключевых задач разработки стратегий (оценки достигнутых целей социально-экономического муниципального образования, определения его конкурентных преимуществ, выбора механизма реализации стратегии, оценки финансовых ресурсов, необходимых для ее реализации и др.).

3. Совершенствование организационного обеспечения процесса разработки муниципальных стратегий. Решение поставленной задачи связывается с разработкой и апробацией механизма, обеспечивающего активное участие стейкхолдеров в разработке муниципальных стратегий. Он призван учесть, во-первых, состав стейкхолдеров, включающий региональные органы государственной власти и местного самоуправления, бизнес, действующий на территории муниципального образования, домохозяйства; во-вторых, наличие существенных различий между названными группами стейкхолдеров в составе реализуемых ими интересов; в-третьих, реальные организационные, информационные и творческие возможности, которыми они располагают.

Такой механизм, если принять во внимание достижения передовой российской и зарубежной практики¹, должен отличаться высоким уровнем разнообразия инструментария, включающего в том числе: «круглые столы», проводимые в формате общественного обсуждения, тематические дискуссии в режиме онлайн, проектные семинары, опросы жителей, анкетирование представителей бизнеса, интерактивный веб-сайт для сбора предложений по базовым компонентам стратегии, тренинг-конференции, тематические совещания в формате организационно-деятельностных игр, общение с должностными лицами регионального и местного публичного управления (чат), краудсорсинговая онлайн-платформа для распространения информации о процессе стратегического планирования, внесения предложений жителями и получения обратной связи от рабочих групп, аккаунты в социальных сетях, посвященные разработке стратегии, мобильное приложение для участия широких слоев населения в разработке стратегии и др.

¹ Чичерина А.С. Достижения зарубежной практики стратегического планирования городского развития // ФЭС: Финансы. Экономика. Стратегия. 2017. – № 9. – С. 47–51; Чичерина А.С. Сильные и слабые стороны практики разработки муниципальных стратегий // Актуальные проблемы региональной экономики и территориального управления: сборник статей. – Вып. 30. – Воронеж, 2020. – С. 90–92; Рисин И.Е. Разработка стратегии социально-экономического развития крупного города: теория и практика / И.Е. Рисин, А.С. Чичерина. – Воронеж: Истоки, 2022. – 156 с.