

**ФОРМИРОВАНИЕ
ИНСТИТУТОВ
РЕГУЛИРОВАНИЯ РИСКОВ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации
К столетию со дня образования

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ РИСКОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Монография

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

Москва – 2019

УДК 336.02
ББК 65.261
Ф 79

Рецензенты:

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

Ответственные редакторы:

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

Авторы:

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

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

ISBN 978-5-89353-549-5

УДК 336.02
ББК 65.261

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

© ФГБОУВО «Финансовый университет», 2019

ISBN 978-5-89353-549-5

СОДЕРЖАНИЕ

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

Раздел I УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ТРАНСФОРМАЦИИ МИРОВОГО СООБЩЕСТВА

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

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

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

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

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

Глава 3

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

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

Глава 1

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

Глава 2

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

Глава 3

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

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

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

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

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

Глава 6
Стратегическое планирование и приоритеты развития 176

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

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

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

Глава 8

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

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

Глава 9

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

Раздел III
ИНСТИТУТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ

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

Глава 1

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

1.1. Организация системы регулирования рисков государственных органов 331

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

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

Глава 2

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

2.1. Архитектура ФСУР 354

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

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

Глава 3

Национальная экономическая безопасность в условиях глобальной гиперконкуренции 381

Глава 4

Организация управления экономической безопасностью . . . 399

4.1. Институциональные основы экономической безопасности 399

4.2. Цикл управления экономической безопасностью 402

4.3. Жизненный цикл угрозы 404

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

Глава 5

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

ВВЕДЕНИЕ

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

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

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

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

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

Введение

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

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

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

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

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

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

Введение

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Введение

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

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

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

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

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

Введение

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Введение

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

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

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