

# РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕВОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.242.4 JEL O21

DOI 10.26425/1816-4277-2021-1-36-41

**Быдтаева Эвелина**

**Евгеньевна**

канд. экон. наук, ФГБОУ ВО  
«Северо-Осетинский  
государственный университет  
им. К. Л. Хетагурова»,  
г. Владикавказ, Российская  
Федерация

**ORCID:** 0000-0001-9563-9525

**e-mail:** ava-ava-ava@mail.ru

## НОВЫЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ ПЕРЕЧНЯ СИСТЕМООБРАЗУЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

**Аннотация.** При возникновении кризисных условий оказание господдержки организациям, продукция или услуги которых важны для функционирования экономики страны или отдельно взятого региона в текущем периоде и с точки зрения стратегического развития, предполагает формирование перечня системообразующих организаций. На уровне как государства в целом, так и отдельных регионов используют разные методики формирования таких перечней, расплывчатые и чрезвычайно упрощенные критерии и оценочные показатели, игнорирующие отраслевую специфику, в результате чего формируемые перечни не соответствуют заявленной цели – выявлению значимых для экономической системы организаций. В настоящее время проблема остается нерешенной в теоретическом и прикладном аспектах. Для ее решения предлагается новый подход к формированию перечня системообразующих организаций – исходя из обусловленности включения организации в перечень системообразующих значимостью конкретной организации для определенной системы, измеряемой вкладом организации в многокритериальную оценку состояния системы. Основу предлагаемого подхода составляет рассмотрение экономической системы в качестве структуры, развитие которой нацелено на улучшение присущих ей системных параметров.

**Ключевые слова:** господдержка экономики, государственное управление экономикой, методика формирования, отраслевая система, отраслеобразующая организация, перечень системообразующих организаций, системные свойства, системообразующая организация, экономическая система

**Для цитирования:** Быдтаева Э.Е. Новый подход к формированию перечня системообразующих организаций // Вестник университета. 2021. № 1. С. 36–41.

## A NEW APPROACH TO THE FORMATION OF THE LIST OF SYSTEM-FORMING ORGANIZATIONS

**Abstract.** At emergence of crisis conditions rendering state support to the organizations, which products or services are important for functioning of national economy or a single region in the current period and in terms of strategic development, assumes formation of the list of the systemically important organizations. Different techniques of formation of such lists, the indistinct and extremely simplified criteria and estimated indicators ignoring branch specifics are used at the level of both country, and certain regions, therefore the formed lists do not answer the stated purpose – identification of the organizations, significant for the economic system. At present, the problem remains unresolved in theoretical and applied aspects. For its decision the author offers a new approach to the formation of the list of the systemically important organizations – proceeding from conditionality of inclusion of the organization in the list by the importance of this organization for this system measured by a contribution of the organization to multicriteria assessment of the system's condition. The basis of the offered approach is the consideration of the economic system as a structure, the development of which is aimed at improving its inherent system parameters.

**Keywords:** branch system, economic system, industry-forming organization, list of system-forming organizations, method of formation, state management of the economy, state support of the economy, system-forming organization, system properties

**For citation:** Bydtaeva E.E. (2021) A new approach to the formation of the list of system-forming organizations. *Vestnik universiteta*, no. 1, pp. 36–41. DOI: 10.26425/1816-4277-2021-1-36-41

**Evelina E. Bydtaeva**

Cand. Sci. (Econ.), North Ossetian  
State University named after  
K. L. Khetagurov, Vladikavkaz,  
Russia

**ORCID:** 0000-0001-9563-9525

**e-mail:** ava-ava-ava@mail.ru

© Быдтаева Э.Е., 2021.

Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

© Bydtaeva E.E., 2021.

This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



## Введение

Впервые в отечественной практике список системообразующих организаций появился во время финансово-экономического кризиса 2008 г., когда государству пришлось задуматься о спасении многих крупных компаний, оказавшихся на грани банкротства. Тогда список включал чуть более 300 позиций – в среднем по 10 позиций от каждой отрасли.

В 2014–2015 гг., когда многие компании из-за санкций на фоне ослабления рубля и подешевевшей нефти лишились возможностей кредитования, столкнулись с сокращением рынка, Правительственная комиссия по экономическому развитию и интеграции вернулась к списку системообразующих организаций. На этом этапе список сократился до примерно 200 позиций. Господдержка этих организаций выразилась в предоставлении им дотаций и субсидий, субсидировании процентных ставок, госзаказах, реструктуризации их налоговой задолженности, целевом ограничении зарубежного предложения.

На фоне экономического кризиса в связи с пандемией коронавируса Правительство Российской Федерации (далее – РФ) обновило список 10 марта 2020 г., включив в него 646 организаций. За несколько месяцев список удвоился. По состоянию на 15 августа 2020 г. список включает 1 335 позиций [9].

## Постановка проблемы

Перечень системообразующих организаций (далее – Перечень) формирует Правительственная комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики по представлению Министерства экономического развития России, которое, в свою очередь, формируется по предложениям:

- федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих выработку государственной политики в соответствующих отраслях;
- государственных корпораций;
- высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ – при наличии положительного заключения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего выработку государственной политики в соответствующей отрасли экономики [10].

Критерии для включения организации в Перечень можно условно поделить на:

- 1) количественные – превышение минимальных значений показателей, определенных для каждой отрасли;
- 2) качественные – особый экономический и/или социальный статус организации, а именно:
  - «градообразующее предприятие, оказывающее существенное влияние на развитие региона;
  - головной исполнитель или исполнитель первого уровня кооперации по гособоронзаказу;
  - осуществление деятельности по эксплуатации критической инфраструктуры и (или) обеспечению безопасности на территории Республики Крым, г. Севастополя, Калининградской области и Дальневосточного федерального округа;
  - осуществление разработки и внедрения критических технологий, разработки критически важного программного обеспечения;
  - обеспечение информационной безопасности, предоставление услуг по разработке и эксплуатации государственных информационных систем, общественно значимых сервисов в сети «Интернет»;
  - обеспечение транспортной доступности удаленных территорий;
  - признано доминирующее положение организации на рынке определенного товара в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [10].

Наибольший удельный вес в Перечне занимает промышленность и торговля (почти 600 позиций), транспорт (почти 200 позиций), энергетика (около 100 позиций), связь и массовые коммуникации (около 100 позиций).

Присутствие в Перечне дает возможность его фигурантам претендовать на:

- господдержку (льготные кредиты на пополнение оборотных средств и сохранение занятости; особые условия получения отсрочки/рассрочки по некоторым налоговым платежам со сроками на срок до пяти лет);
- мораторий на банкротство сроком на полгода;
- субсидии для возмещения затрат на производство, выполнение работ и предоставление услуг и госгарантии, необходимые для реструктуризации существующих или выдачи новых кредитов и облигационных займов – для системообразующих предприятий, находящихся в зоне особого риска.

Фигуранты Перечня подвергаются финансовому мониторингу в целях повышения обоснованности оказываемой господдержки.

Очевидно, что при возникновении кризисных условий государство не может допустить остановки или существенного сокращения деятельности предприятий, продукция или услуги которых важны для обеспечения жизни определенной отрасли, региона или страны в целом в текущем периоде или с точки зрения стратегического развития. Формирование Перечня – это попытка подвести некоторую системность под процесс господдержки. Стремление к повышению обоснованности и предсказуемости государственных решений, конечно, заслуживает всяческого одобрения.

Что касается содержания Перечня, логично включение в него организаций, обеспечивающих экономическую, военную, экологическую и информационную безопасность государства, участвующих в жизнеобеспечении населения, обеспечивающих функционирование инфраструктуры, осуществляющих разработку и внедрение передовых технологий, выпускающих социально значимую продукцию, предоставляющих общественно значимые услуги.

Вместе с тем, вызывает вопросы, прежде всего, структура Перечня в отраслевом и региональном разрезе. На сельское хозяйство, важнейший элемент обеспечения продовольственной безопасности, приходится всего 6,5 % (87 позиций); на Москву и Санкт-Петербург – 44,4 % (592 позиции), тогда как в целом ряде регионов (Республика Алтай, Республика Калмыкия, Республика Хакасия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Хакасия и др.) системообразующие предприятия отсутствуют.

Кроме того, весьма сомнителен системообразующий статус крупных иностранных холдингов, а также ряда организаций, прежде всего, из сферы услуг, торговли и общепита: АО «Крокус интернэшнл» (коммерческая недвижимость), ГК «Май» (свадебное агентство), Adidas, Auchan, IKEA, Leroi Merlen, METRO, H&M, Spar, ООО «Бургер рус» (Burger King), ООО «Амрест» (Pizza Hut), «Макдоналдс» и др. Даже при поверхностном анализе Перечня становится очевидным несоответствие многих его пунктов заявленному названию.

Эта ситуация – прямое следствие несовершенства критериев отбора организаций в Перечень. Прежде всего, основные критерии чрезвычайно упрощены и формализованы. Качественные критерии расплывчаты; ключевые количественные критерии по большинству отраслей (выручка, численность персонала) априори размывают заявленную целеобусловленность Перечня и открывают путь в него многим организациям. Размытость критериев ставит Перечень в зависимость от лоббистских возможностей отдельных компаний российской экономики.

Еще менее формализованы критерии составляемых на уровне регионов перечней системообразующих организаций регионального значения [1; 2]. При этом региональные перечни никак не соотносены с федеральным Перечнем, составляемым Министерством экономического развития России. Региональные власти, по представлению которых формируются такие перечни, совершенно очевидно, заинтересованы в увеличении количества предприятий, претендующих на получение федеральной финансовой поддержки. В результате региональные перечни имеют больше участников, чем федеральный. Например, в Московской области 607 системообразующих организаций, в Республике Северная Осетия-Алания 58.

## Цель статьи

На фоне вполне понятной критики со стороны бизнеса единого Перечня системообразующих предприятий возник альтернативный вариант необходимости формирования профильными министерствами динамичных отраслевых списков для оказания адресной поддержки нуждающимся субъектам. По нашему мнению, такое решение не снимает вопросы о критериях отбора объектов поддержки, оно оставляет нерешенной важнейшую проблему обеспечения стабильного функционирования и развития системообразующих предприятий. Решение последней требует, прежде всего, ясной, однозначной трактовки содержания понятия «системообразующая организация» и ею обусловленных критериев отнесения субъектов экономики к данной категории.

## Описание методологии

Понятие «системообразующая организация» в РФ законодательно не определено. В научной литературе также не сформировалось единого понимания его содержания.

О. Бирюков системообразующими называет «крупные частные корпорации и холдинги, которые вносят существенный вклад в развитие экономики страны и являются градообразующими в некоторых регионах».

Они представляют собой вертикально интегрированные производственные цепочки, создающие многочисленные рабочие места» [8].

В. В. Коготов под системообразующим понимает «крупное предприятие, которое оказывает свое формирующее влияние на вид экономической деятельности, на город или на бюджет» [7, с. 72].

Н. А. Анисенко к качественным характеристикам системообразующего предприятия относит:

- «наличие технологий, обеспечивающих возможности инновационного развития, то есть высокий уровень технологического потенциала;
- обеспечение инфраструктуры производства;
- обеспечение занятости населения региона;
- в совокупных продажах высокий удельный вес экспортных поставок» [3, с. 535].

Авторы, рассматривая данное понятие, практически никак не соотносят его с основным корнем рассматриваемого слова – понятием «система», что, на наш взгляд, является принципиальной ошибкой.

Толкуя слово «системообразующий» буквально, получаем: «образующий систему». В экономическую систему входят все ее элементы, все субъекты экономики в силу их взаимной связи и взаимозависимости. При этом все множество связанных между собой элементов в составе системы объединено определенными свойствами, собственно, они и являются носителями, выразителями этих свойств: целостности, сбалансированности, гибкости, устойчивости, экономичности (эффективности), динамичности, устойчивости развития, управляемости [4; 6].

Одни субъекты усиливают определенные системные свойства в большей степени, другие – в меньшей. При этом очевидно, что значимость отдельных элементов экономической системы для ее существования, для сохранения, поддержания ее системных свойств существенно различается. Для отдельных элементов – субъектов экономики – она критична, для других выражена слабо. Таким образом, системообразующим является такой элемент некоей совокупности, функционирующей в качестве системы, который отличается критической значимостью для ее способности обретать, сохранять и проявлять системность.

Соответственно, для формирования перечня системообразующих организаций в качестве объектов господдержки необходимо оценить системные свойства экономической системы РФ и значимость для их поддержания отдельных субъектов экономики. Сегодня это практически неразрешимая задача.

Однако на уровне отрасли такая оценка может проводиться. Методика оценки заключается в:

- оценке степени выраженности отдельных системных свойств отрасли (на основании системы критериев);
- свертки полученных оценок в комплексную оценку системности [5].

По вкладу отдельных субъектов экономики в формирование этих оценок можно выявлять предприятия, критически важные для поддержания (усиления) системных свойств отрасли. Они и составят перечень системообразующих организаций на уровне отрасли, или отраслеобразующих организаций. При этом, в зависимости от величины того же вклада в формирование оценок, такой перечень можно будет ранжировать по степени критичности для системности отрасли и, соответственно, по срочности, масштабам и характеру господдержки формирующих его организаций в условиях возникновения различных видов кризисов.

Вместе с тем следует учитывать, что значимость отдельных субъектов экономики для системности отрасли непостоянна: она может меняться со временем. Соответственно, мониторинг по субъектам экономики ключевых параметров, влияющих на системные свойства отрасли, должен осуществляться на постоянной основе федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими выработку государственной политики в соответствующей отрасли экономики. Очевидно, что перечень системообразующих организаций в этом случае примет вид динамичных отраслевых списков. Результаты мониторинга могут сформировать своего рода базу данных по ключевым субъектам отрасли.

## Результаты исследования

Основанием для включения в перечень отраслеобразующих организаций субъекта экономики должна являться его значимость в обеспечении того или иного системного свойства отрасли. Использование единой системы критериев при оценке этой значимости, а также применение совокупности специфических критериев для оценивания каждого отдельно взятого свойства повысит соответственно объективность и обоснованность формируемого перечня организаций.



Включение предприятия в перечень отраслеобразующих, как уже было отмечено, даст ему возможность претендовать на господдержку в кризисных условиях. Причем эта поддержка может быть адаптирована к потребностям организации отрасли с учетом особенностей влияния того или иного кризиса на эту отрасль (различия в характере влияния на различные отрасли мирового финансового кризиса 2008 г., санкционного кризиса 2014–2015 гг. и кризиса вследствие пандемии COVID-19 2020 г. очевидны).

Кроме того, сама процедура разработки этого перечня с формированием базы данных по ключевым субъектам каждой отрасли экономики и одновременным отслеживанием степени выраженности отдельных системных свойств отрасли может стать важным элементом в механизме государственного управления экономикой. Отслеживая состояние отрасли по критериям системности, органы исполнительной власти, осуществляющие выработку государственной политики в соответствующей отрасли экономики, могут оперативно реагировать на проблемные параметры, улучшая системные показатели отрасли. Таким образом, динамика комплексной оценки системности отрасли может отражать, в числе прочего, и эффективность предпринятых в отношении ее мер госрегулирования, а следовательно, использоваться при оценке работы соответствующих министерств и ведомств.

Методика оценки системных свойств, которая была рассмотрена выше в отношении отраслевой системы, применима и к региональной экономической системе (подход к оценке – на основании оценки степени выраженности отдельных системных свойств регионального хозяйства и последующей свертки полученных оценок в комплексную оценку системности – остается неизменным, меняется же система критериев). Соответственно, возможность оценки значимости отдельных субъектов экономики для системности отдельно взятого регионального хозяйства делает практически реализуемой и решение задачи разработки обоснованного перечня регионообразующих организаций, характер господдержки которых в кризисных условиях, очевидно, имеет свою специфику, отличный от господдержки отраслеобразующих организаций.

## Заключение

Формирование перечня системообразующих организаций должно осуществляться, исходя из обусловленности включения организации в перечень системообразующих значимостью данной организации для данной системы, измеряемой вкладом организации в многокритериальную оценку состояния системы, и проводиться на уровне отраслей и регионов.

### Библиографический список

1. Постановление губернатора Московской области от 14.04.2020 № 189-ПГ «Об утверждении Перечня системообразующих организаций Московской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-gubernatorom/postanovleniya/24-04-2020-15-51-11-postanovlenie-gubernatora-moskovskoy-oblasti> (дата обращения: 31.11.2020).
2. Распоряжение Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 14.04.2020 № 148-р «Об утверждении перечня системообразующих организаций, имеющих региональное значение и оказывающих в том числе существенное влияние на занятость населения и социальную стабильность в Республике Северная Осетия-Алания» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81\\_11073005\\_tit4](https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_11073005_tit4) (дата обращения: 31.11.2020).
3. Анисенко, Н. А. Классификация и критерии отбора системообразующих предприятий Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Экономика. – 2017. – Т. 25, № 4. – С. 534-542.
4. Большой энциклопедический словарь: В 2-х т. / Гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1991. – Т. 2. – С. 355.
5. Быдтаева, Э. Е. Анализ и оценка системности региональной промышленности // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2016. – № 8-1 (20). – С. 71-75.
6. Быдтаева, Э. Е. Свойства региональной промышленной системы и их использование в практике государственного регулирования индустриального развития // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – № 16. – С. 10-15.
7. Коготов, В. В. Классификация системообразующих предприятий // Финансы и кредит. – 2012. – № 9 (489). – С. 72-78.
8. Бирюков, О. Системообразующие предприятия: спасать или нет? // Деловой Петербург [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://blog.dp.ru/post/9101/> (дата обращения: 29.11.2020).
9. Системообразующие предприятия // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://data.economy.gov.ru> (дата обращения: 29.11.2020).

10. Системообразующие предприятия. Критерии и порядок включения в перечень // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://data.economy.gov.ru/analytics/facilities/enlist/criteria> (дата обращения: 29.11.2020).

#### References

1. *Resolution of the Governor of the Moscow region "On the Approval of the List of the Systemically Important Organizations of the Moscow region" № 189-PG, dated on April 14, 2020.* Available at: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-gubernatorom/postanovleniya/24-04-2020-15-51-11-postanovlenie-gubernatora-moskovskoy-oblasti> (accessed 31.11.2020). (In Russian).
2. *Order of the Government of the Republic of North Ossetia-Alania "On the Approval of the List of the Systemically Important Organizations Having Regional Value and Having Including Significant Effect on Employment of the Population and Social Stability in the Republic Northern Ossetia-Alania" No. 148-r, dated on April 14, 2020.* Available at: [https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81\\_11073005\\_tit4](https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_11073005_tit4) (accessed 31.11.2020). (In Russian).
3. Anisenko N. A. Classification and selection criteria of the system-forming enterprises of the Russian Federation, *RUDN Journal of Economics*, 2017, vol. 25, no. 4, pp. 534-542. (In Russian).
4. *Big encyclopedic dictionary: In 2 volumes*, Chief editor Prokhorov A.M., Moscow, Soviet encyclopedia, 1991, vol. 2, pp. 355. (In Russian).
5. Bydtaeva E. E. The analysis and assessment of systemacity of the regional industry, *Competitiveness in the Global World: Economics, Science, Technology*, 2016, no. 8-1 (20), pp. 71-75. (In Russian).
6. Bydtaeva E. E. Properties of a regional industrial system and their use in practice of state regulation of industrial development, *Regional Economics: Theory and Practice*, 2009, no. 16, pp. 10-15. (In Russian).
7. Kogotov V. V. Classification of the system-forming enterprises, *Finance and Credit*, 2012, no. 9 (489), pp. 72-78. (In Russian).
8. Biryukov O. System-forming enterprises: to save or not? *Delovoi Peterburg*. Available at: <http://blog.dp.ru/post/9101/> (accessed 29.11.2020). (In Russian).
9. System-forming enterprises, *Ministry of Economic Development of the Russian Federation*. Available at: <https://data.economy.gov.ru> (accessed 29.11.2020). (In Russian).
10. System-forming enterprises. Criteria and order of inclusion in the list, *Ministry of Economic Development of the Russian Federation*. Available at: <https://data.economy.gov.ru/analytics/facilities/enlist/criteria> (accessed 29.11.2020). (In Russian).