

Международный научный
и общественно-политический журнал

ОБЩЕСТВО И ЭКОНОМИКА SOCIETY AND ECONOMY

№5, 2022

Журнал учрежден академиями наук – участниками
Международной ассоциации академий наук

Выходит 12 раз в год.

Временно исполняющий обязанности
главного редактора журнала –
зам. главного редактора **П. Кохно**

Редакционная коллегия: д. э. н. **А. Алирзаев**, академик НАН Беларуси **Е. Бабосов**, академик НАН Украины, иностранный член РАН **В. Геец**, д.э.н. **Р. Джабиев**, академик АН Республики Таджикистан **М. Диноршоев**, академик РАН **В. Журкин**, член-корр. РАН **И. Иванов**, д.э.н. **С. Калашников**, академик АН Республики Таджикистан **Н. Каюмов**, академик НАН Кыргызской Республики **Т. Койчуев**, д.э.н. **П. Кохно** – зам. гл. редактора, д. филос. н., иностранный член РАН **Нгуен Зуй Куи**, академик РАН **А. Некипелов**, академик НАН Беларуси **П. Никитенко**, академик РАН **Б. Порфирьев**, д. э. н. **А. Расулев**, академик АН Молдовы **А. Рошка**, академик НИА Республики Казахстан **О. Сабден**, **В. Соколин**, д. филос. н. **О. Тогусаков**, академик НАН Украины **Ю. Шемшученко**, д. э. н. **Е. Ясин**.

СОДЕРЖАНИЕ

Ирина Смотрицкая. Российский корпоративный сектор: от либеральной модели к государственному доминированию	5
Сергей Черных, Надежда Фролова. Институты развития в рамках партнерских отношений государства и бизнеса	16
Михаил Жариков, Андрей Гуреев. Таргетирование российской высокотехнологичной продукции МСП под зарубежные рынки в условиях новой волны антироссийских санкций	30
Виктор Клавдиенко. Распределение первичных доходов между трудом и капиталом: новые тренды в мировой экономике	47
Елена Волкова. Проблемы эффективности программно-целевого подхода в стратегическом управлении экономикой РФ	59
Юлия Большакова. Категория «доверие» и ее использование для оценки эффективности государственного управления	77
Екатерина Романчук. Особенности российской помощи развитию стран Центральной Азии	88
<i>ОБЗОР</i>	
Евгений Попов, Анна Веретенникова, Дарья Селезнева. Институциональное обеспечение развития «долевой экономики» в мировом экономическом пространстве	107

CONTENTS

I. Smotrinskaya. Russian corporate sector: from a liberal model to state domination	5
S. Chernykh, N. Frolova. Development institutes in the government and business partnership	16
M. Zharikov, A. Gureev. Targeting Russian high-tech products of SMEs for foreign markets under new anti-russian sanctions	30
V. Klavdienko. The distribution of primary income between labour and capital: new trends in the world economy	47
E. Volkova. Program-target approach effectiveness problems in the strategic management of Russian economy	59
Yu. Bolshakova. Using the 'trust' concept for the assessment of the effectiveness of public administration	77
E. Romanchuk. On the particularities of Russian assistance to the development of Central Asian countries	88
<i>OVERVIEW</i>	
E. Popov, A. Veretennikova, D. Selezneva. Institutional support for the development of 'sharing economy' across the globe	107

Журнал «Общество и экономика» включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук по специальностям: 22.00.03 – экономическая социология и демография (социологические науки); 5.4.4 – социальная структура, социальные институты и процессы (социологические науки); 5.4.7 – социология управления (социологические науки).

Научно-организационная работа
по изданию журнала осуществляется при поддержке
Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Института экономики Российской академии наук

© 2022

Ирина Смотрицкая

доктор экономических наук, главный научный сотрудник,
руководитель Центра исследования проблем государственного управления Института
экономики Российской академии наук (г. Москва, Россия)
(e-mail: irinasmot@yandex.ru)

**РОССИЙСКИЙ КОРПОРАТИВНЫЙ СЕКТОР: ОТ ЛИБЕРАЛЬНОЙ
МОДЕЛИ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ ДОМИНИРОВАНИЮ**

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы, связанные со становлением и развитием корпоративного сектора российской экономики на различных этапах институциональных реформ. Исследуются проблемы сложившейся модели российского корпоративного сектора в условиях санкционного давления. Рассматриваются стратегические приоритеты современной трансформации корпоративного сектора в контексте достижения цели мобилизации ресурсов для стабилизации российской экономики и обеспечения национальной безопасности страны.

Ключевые слова: корпоративный сектор, институциональные реформы, этапы развития, государственная акционерная собственность, частный бизнес, государственное доминирование, санкции.

DOI: 10.31857/S020736760020118-8

Россия вступает в период обострения глобальной политической и экономической конкуренции, необходимости выбора основополагающих принципов и приоритетов новой экономической политики. От общества и экономики требуется мобилизация всех ресурсов для обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности страны.

В этих условиях чрезвычайно остро встает вопрос об эффективности российского корпоративного сектора, что обусловлено значительной ролью крупных корпоративных структур в экономике страны. Так, по оценкам экспертов, доля крупных корпораций в ВВП России за последние десять лет варьировалась от 76 до 81%. [1. С. 6], что позволяет говорить о доминирующем значении их деятельности для социально-экономического развития страны. При этом актуализируется проблема взаимодействия государства с крупным бизнесом, его участия в капитале и управлении корпорациями, оказывающая существенное влияние на состояние экономики и общества в целом.

Для обоснования стратегических подходов к достижению эффективности, определения задач и принципов развития, возникает потребность в обобщении результатов эволюции российского корпоративного сектора в контексте современного теоретического дискурса, переосмыслении итогов институциональных преобразований.

Формирование корпоративного сектора, понимаемого в данной статье как часть экономики, охватывающая крупные компании и корпорации с акционерной структурой капитала, неразрывно связано с осуществляемой экономической политикой

государства. Экономическая теория исходит из того, что «утверждение тех или иных форм собственности в отдельных сферах хозяйственной деятельности и сложившийся характер их взаимодействия представляют собой результат длительной эволюции. Чаще всего они зависят от особенностей исторического развития (*path dependence*) и носят отчетливый отпечаток господствующих в обществе политических и социально культурных традиций» [2. С. 46]. Особенности процесса становления и развития акционерной формы собственности и корпоративных структур в современной России связаны, прежде всего, с выбранной в конце прошлого века концепцией рыночных либеральных реформ, стратегией приватизации, специфической перераспределения прав собственности.

Следует отметить, что проблемам становления российского корпоративного сектора, анализу влияния процессов передела и консолидации собственности, концентрации акционерного капитала, реорганизации интегрированных структур, особенностям государственного регулирования и управления посвящен большой пласт работ отечественных авторов. Рассматривается эволюция форм интеграции крупных российских компаний, специфика складывающейся модели корпоративного управления, развитие институциональной среды [3–8], особенности государственного регулирования [9], подходы государства как собственника к управлению активами — пакетом акций компаний [2, 10].

В существующем научном заделе сложился определённый консенсус по выделению *ключевых этапов развития и трансформации российского корпоративного сектора*. Однако, исходя из логики и ограничений объема настоящей работы, следует сделать две важные оговорки. Во-первых, рассматриваемая ниже периодизация является условной, она иллюстрирует наиболее ярко выраженные аспекты институциональных изменений. Во-вторых, проблемы развития российского корпоративного сектора рассматриваются в контексте трансформации роли государства как регулятора и собственника, эволюции его отношений с крупным бизнесом.

Рыночные реформы и становление корпоративного сектора. *На начальном этапе (1987–1991 гг.)* основная цель экономических реформ заключалась в переходе от административно-командной к рыночной системе хозяйствования, многообразию форм собственности и передачи части экономических функций государства другим субъектам хозяйствования. В качестве ключевых направлений рыночных реформ было выбрано разгосударствление, демонополизация и приватизация. Для старта реформ был принят ряд нормативных документов, отменяющих централизованное планирование, единые государственные цены на продукцию, фондирование материальных и финансовых ресурсов¹. С принятием Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» предприятия

¹ Постановление Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования» № 816, « Об основных направлениях перестройки системы ценообразования в условиях нового хозяйственного механизма» № 820, и др.

фактически получили самостоятельность, было разрешено частное предпринимательство, что обусловило начало образования предпринимательских структур различных организационно-правовых форм, в *том числе корпоративного типа*.

Основой формирования корпоративного сектора в российской переходной экономике стала массовая ваучерная приватизация, проведенная в *период 1992–1994 гг.* Она «создала предпосылки для становления корпоративного сектора, определила на долгие годы особенности перераспределения собственности и корпоративного контроля на российских предприятиях, соответственно – и пути развития национальной модели корпоративного управления» [11. С. 5].

Основные принципы массовой приватизации были сформулированы в Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, предусматривающей, что крупные и средние предприятия должны преобразовываться в акционерные общества. «Видимая простота и легкость этой приватизации были главными причинами ее политической и административной поддержки, в стране появилось более 40 млн “акционеров” » [12. С. 243]. Модели приватизации предусматривали распределение собственности между членами трудового коллектива, однако ввиду неразвитости фондового рынка и тяжелой экономической ситуации работники продавали свои акции, что приводило к усилению концентрации собственности в руках директоров и менеджмента компаний.

По итогам массовой приватизации российские компании перешли в собственность инсайдеров и мелких внешних акционеров, владельцами небольших пакетов акций стали иностранные инвесторы. В тоже время контрольные пакеты акций ряда крупных компаний стратегических отраслей экономики (нефтяная, газовая, металлургическая и т.д.) остались в собственности государства. В целом менеджеры и работники предприятий получили более 75% акций приватизируемых компаний, что создало предпосылки для формирования модели корпоративного управления с доминированием инсайдерского контроля.

Для нашей работы представляется интересной следующая обобщенная характеристика движущих сил процесса приватизации: «Безусловно, на практике приватизационный процесс носит циклический характер, отражая конкретные интересы и предпочтения правящих элит и решая задачи различного масштаба – от системной трансформации до обеспечения оперативных бюджетных (фискальных) потребностей» [13. С. 6]. Именно поэтому массовую (ваучерную) приватизацию российские экономисты описывали, в первую очередь, как механизм решения государством одной из ключевых задач либеральных рыночных реформ – децентрализации принятия экономических решений и передачи власти из рук государства в частные руки [12].

Следующий *ключевой этап формирования корпоративного сектора (1995–1998 гг.)* связан с процессом приватизации для обеспечения бюджетных потребностей государства, а также с переделом собственности и концентрацией пакетов

акций в руках ограниченного круга стейкхолдеров крупных компаний. В рамках так называемой «денежной волны» приватизации происходит продажа на торгах более 100 крупных и прибыльных предприятий. Например, по итогам 1995 года в бюджет должно было поступить не менее 9 трлн рублей [14. С. 47].

Если рассматривать процесс приватизации в дискурсе современной теории государства, позволяющей с более общих позиций взглянуть на реализуемую экономическую политику, патерналистские установки и систему государственного управления [15], то одна из ключевых задач государства на данном этапе заключалась в *нахождении стратегических собственников для развития крупных предприятий*, уже прошедших стадию ваучерной приватизации. В целях формирования необходимых финансовых условий к участию в приватизационных процессах государство привлекло банковский капитал, что привело к активным интеграционным процессам, образованию крупных бизнес-структур, в том числе финансово-промышленных групп.

Отдельного внимания заслуживает *проведение залоговых аукционов в 1996–1997 гг.*, посредством которых была осуществлена масштабная уступка государством пакетов акций стратегических предприятий за деньги, требовавшиеся бюджету, в том числе для проведения президентских выборов 1996 г. В итоге крупные финансовые структуры за 1,1 млрд долл. [16] установили контроль над предприятиями, позже ставшими *системообразующими для ряда крупных корпоративных структур*, таких как ЮКОС, «Норильский никель», «Сибнефть» и др.

В отечественной экономической литературе залоговые аукционы рассматривают и в качестве попытки государства создать новую экономическую элиту страны для поддержки и развития крупного бизнеса. Были сформированы альянсы между российскими банками и промышленностью, у крупнейших компаний появились стратегические собственники и инвесторы, возник политический союз правительства и финансового капитала. То есть эта попытка частично удалась, однако «элита получила активы практически бесплатно, что способствовало их проеданию и экспроприации» [12. С. 246].

Триггером нового этапа передела собственности стал *финансовый кризис 1998 года*, в результате которого банковские структуры и иностранные инвесторы массово продавали пакеты акций российских предприятий, что позволило заинтересованным собственникам корпоративных компаний в промышленных отраслях с благоприятной ценовой конъюнктурой (нефтедобыча, металлургия) расширить и укрепить свой бизнес.

Очевидно, что сокращение государственной активности, расширение сферы децентрализованного (рыночного) регулирования предполагало институционализацию правил управления компаниями в условиях рынка. Однако приватизация и образование корпоративных структур не привели на практике к появлению адекватной системы корпоративного управления, хотя «многие ожидали, что этот важнейший институт рыночной экономики должен

сформироваться автоматически в результате приватизации» [12. С. 242]. При этом законы об акционерных обществах и рынке ценных бумаг, большая часть Гражданского кодекса вступили в действие в 1996–1997 гг. — то есть после завершения массовой приватизации, что, в частности, не позволило обеспечить защиту прав миноритарных акционеров.

Резюмируя, следует отметить, что *в период 1990-х — начала 2000-х гг.* российский корпоративный сектор развивался *в контексте концепции построения либеральной рыночной экономики* в России. Однако результаты рыночных реформ не соответствовали поставленным целям, а слабость государства не позволяла противостоять бизнес-интересам крупных, в том числе транснациональных, корпоративных структур. В итоге при декларировании принципов либеральной рыночной экономики, фактически сформировалась модель экономики, которая отличалась «ограниченным контролем над отечественными активами со стороны глобальных корпораций, но высоким влиянием международных организаций на формирование политики и очень высокой степенью зависимости экономики от мирового рынка» [17]. В этой связи произошедшая к середине 2000-х гг. смена вектора экономической политики на усиление роли государства, реализацию стратегических национальных проектов отражала новую установку власти на обеспечение суверенитета и догоняющего развития.

Институциональные и интеграционные преобразования в контексте усиления роли государства. С середины 2000-х гг. происходит активный рост роли государства в экономике, который сопровождается *снижением влияния на власть крупного корпоративного бизнеса*, выступающего за либеральную экономическую модель развития. Как отмечают российские экономисты, если в 1990 гг. в системе взаимоотношений государства и крупных компаний присутствовало участие финансово-промышленных групп в принятии необходимых политических решений, предполагающих получение новых возможностей для бизнеса, то в 2000-х гг. начался процесс формирования *зависимости бизнеса от государственных институтов*, несмотря на принятые планы по дальнейшей приватизации, решения по дерегулированию, административную реформу. По определению А. Радыгина, в этот период «...власть подчеркнуто демонстрирует всё большее пренебрежение интересами частного бизнеса в целом, навязывая свои правила игры и принуждая к их выполнению с помощью широкого спектра методов воздействия» [18. С. 57]. Дело «ЮКОСа» стало лакмусовой бумажкой для происходящего процесса разделения на «социально ответственных», лояльных к государству компаний и прочих бизнес-структур.

Для расширения возможности влияния на развитие отдельных отраслей экономики государством были инициированы интеграционные и институциональные преобразования в корпоративном секторе: реорганизованы и образованы новые вертикально-интегрированные структуры в стратегических отраслях (оборонно-промышленном комплексе, авиа-, судостроении и др.); созданы

крупные государственные корпорации (госкорпорации) как финансовые институты развития для компенсации «провалов рынка», реструктуризации государственной собственности, консолидации государственных активов. При этом патерналистские установки государства стали включать финансовую поддержку новых стратегических инфраструктурных и национальных проектов², что вызвало заинтересованность крупнейших корпораций в участии и получении финансовых ресурсов, и как следствие – привело к усилению неформальных связей лояльного бизнеса с государством.

В 2000-х гг. в российском корпоративном секторе происходили активные институциональные преобразования в связи с развитием рынка ценных бумаг. Для интеграции в мировые финансовые рынки важное значение приобрели внутренние институциональные факторы, влияющие на возможность привлекать инвестиционные ресурсы, в том числе корпоративное управление. Представляется важным отметить, что одной из существенных тенденций стала трансплантация в российскую практику принципов и международных стандартов корпоративного управления, принятых Организацией экономического сотрудничества и развития в 1999 году и получивших новую редакцию в 2015 году³, которые стали основой для формирования российского Кодекса корпоративного управления.

Усиление государственного контроля в корпоративном секторе экономики приобрело еще более ярко выраженный характер после глобального кризиса 2008 года. Государство и контролируемые им экономические агенты активно участвовали в процессе перераспределения собственности для увеличения своей доли в корпоративном секторе. Только за 4 посткризисных года число открытых акционерных обществ, контролируемых государством, увеличилось с 21 (в 2008 г.) до 36 (2012 г.) [19. С. 68]. Данная тенденция была характерна для различных секторов экономики (нефтяной, банковско-финансовой, торговли и др.).

Таким образом, преобразования российского корпоративного сектора в первое десятилетие нынешнего века связаны с ростом роли государства, расширением его присутствия в экономике за счет развития компаний с государственной долей в капитале, объединения государственных активов. Государственные компании встали на путь приращения и диверсификации бизнеса, новым аспектом в экономической политике стало создание государственных корпораций.

Корпоративный сектор в условиях санкционного давления. События 2014 года, приведшие к масштабным международным санкциям против России, стали дополнительным значительным аргументом к сохранению значительной роли

² С 1.01.2006 г. началась реализация четырех нацпроектов: «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье», «Образование» и «Развитие АПК».

³ OECD, Принципы корпоративного управления G20/ОЭСР, OECD Publishing, Paris. 2016. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252035-ru>

государства в экономике. Формирующаяся на современном этапе *модель с ведущей ролью государства в экономике* в целом отражает установки российской элиты на обеспечение национального суверенитета в условиях санкционного давления [17]. Такая модель подразумевает опору государства в экономической сфере на государственные и квазигосударственные (госкорпорации и госкомпании) корпоративные структуры. Так, если в 2000 году (по оценке ИПЭИ РАНХиГС) индекс государственной собственности РФ составлял 31,2% ВВП, то к 2019 году он вырос до 53,1%, а выручка 18 крупнейших акционерных обществ с государственным участием за 2019 год составила более 10,4 трлн рублей [20].

В опубликованном рейтинге российских компаний (РБК 500), подготовленном по итогам 2020 года, отмечается, что выручка 100 крупнейших акционерных компаний составила около 58,7% ВВП страны, отраслевое лидерство по объему выручки – у нефтегазового сектора, также эта отрасль занимает первое место по числу представителей в рейтинге – 54 компании из 500. Следует отметить стабильность состава топ-5/топ-10 рейтинга, например, за время его существования первые пять мест с редкими перестановками занимают «Газпром», «Роснефть», ЛУКОЙЛ, Сбербанк и РЖД. В российской десятке крупнейших компаний только 4 частные. Аналитики связывают такую «стабильность» в топ-5/топ-10 с недостатком конкуренции, излишне зарегулированной средой, а также избыточным доминированием компаний с государственным участием⁴.

При этом исследователи подчеркивают, что рост количественных характеристик государственных корпоративных структур сопровождается качественной экспансией государства в экономику и деятельностью компаний с государственным участием, возложением на последних внеэкономических рисков [13. С. 9], что влечет за собой соответствующие изменения в системе взаимодействия государства и бизнеса.

В качестве примера можно привести сделку по покупке Правительством РФ у Банка России акций ПАО «Сбербанк». С одной стороны, ЦБ РФ до этого совмещал роли акционера и надзорного органа для Сбербанка, что приводило к конфликту интересов. Продажа акций Сбербанка должна была сделать регулятор равноудаленным от всех участников финансового рынка. С другой стороны, эту сделку можно назвать консолидацией активов Правительством, поскольку Банк России, несмотря на свою «государственность», обладает особым конституционно-правовым статусом, ключевой элемент которого – принцип независимости. А в результате сделки Сбербанк стал классической компанией с государственным участием наряду с Газпромом, Роснефтью, Ростелекомом и т.д. [21].

В свою очередь, именно крупные корпоративные структуры с государственным участием становятся приоритетными объектами патерналистской

⁴ Рейтинг крупнейших компаний России РБК 500: ключевые факты. 18.11.2021. [электронный ресурс]. Режим доступа <https://www.rbc.ru/business/18/11/2021/6193fe2a9a794700-cad2ab0b>

поддержки государства в условиях кризиса и секторальных санкций. Например, в 2015–2017 гг. в рамках антикризисных мероприятий Правительством РФ было выделено 500 млрд рублей на поддержку корпоративного сектора. Основными получателями средств стали крупные государственные компании, такие как Объединенная авиастроительная корпорация, РЖД, АвтоВАЗ и др. В течение последующих двух лет (2018–2019 гг.) 9 из 20 крупнейших госкомпаний получили субсидии на сумму 63,16 млрд руб.⁵

Анализируя принятые в этот период государством меры, большинство исследователей отмечают их несистемный, селективный и зачастую неэффективный характер. В частности, распределение субсидий происходило при отсутствии конкуренции и транспарентности, и по сути, относится к мерам административного вмешательства государства в экономику. Существующая тенденция к увеличению присутствия государства в экономике оказывает влияние и на соотношение распределения бюджетных денег в пользу государственных компаний.

В настоящее время Россия оказалась под жесточайшим санкционным давлением, последствия которого формируют вызовы и угрозы для экономической стабильности и безопасности. Руководством страны оперативно принят комплекс мер, направленный на поддержку корпоративного сектора. Так, принят закон о запрете на размещение и обращение на иностранных фондовых биржах депозитарных расписок на акции российских эмитентов⁶. Данная мера направлена на поддержку крупных компаний, у которых были депозитарные расписки на западных финансовых рынках. Среди российских компаний с акциями за рубежом зарегистрированы Сбербанк, ВТБ (его листинг в Лондоне уже прекратился из-за санкций), «Газпром», «Аэрофлот», НОВАТЭК, «Норникель», ЛУКОЙЛ, «Сургутнефтегаз» и другие.

Торги большинством бумаг за рубежом приостановлены. В начале марта текущего года стоимость акций многих российских компаний на иностранных биржах приблизилась к нулю. Теперь отечественные компании и банки, торгующиеся за рубежом, должны будут пройти процедуру делистинга и смогут конвертировать расписки в акции, которые обращаются на российском фондовом рынке. С момента вступления закона в силу получать за рубежом дивиденды по акциям, права на которые удостоверены выпущенными расписками, больше не получится.

Также приняты нормативные акты, которые дают возможность Минфину РФ приобретать различные виды акций компаний и банков, в целом

⁵ Миллиарды «помощи» госкомпаниям: сколько и зачем тратит государство на убыточные корпорации. Новые известия. 26.03.2020. [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://newizv.ru/article/tilda/26-03-2020/milliardy-dlya-goskompaniy-skolko-byudzhethnyh-deneg-uhodit-na-podderzhku-kitov-biznesa>. Дата обращения 10.04.2022.

⁶ Федеральный Закон от 16 апреля 2022 г. №114-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и отдельные законодательные акты России». Режим доступа: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1539142/>

правительство в 2022 году выделит 1 трлн рублей из Фонда национального благосостояния (ФНБ) на выкуп бумаг российских компаний. Для этих операций Минфин РФ будет вправе привлекать госкорпорацию ВЭБ.РФ, а также специализированные финансовые организации.

Следует отметить, что в экспертном сообществе приоритеты финансовой поддержки в условиях санкционного давления являются предметом острых дискуссий. Достаточно широко распространено мнение, что государству разумнее вкладываться в государственные компании, которые оно контролирует. В тоже время, на взгляд известного предпринимателя О. Дерипаски, необходимо по-новому решать проблему доступа к капиталу для всех компаний. Потому что старая система поддержки государственных компаний и, по остаточному принципу, остальной экономики неэффективна, она продуцирует возможности для превращения «госкапитализма» в «госпаразитизм» [22]. Более того, доминирование государства в корпоративном сегменте рынка создает дополнительные риски для развития конкуренции, формируя разные условия для различных групп экономических агентов, генерируя конфликт интересов государства как законодателя, регулятора и собственника.

* * *

Последние тридцать лет становление и развитие российского корпоративного сектора происходило в контексте смены основного вектора экономической политики: разгосударствления (приватизации) российской экономики, сопровождавшейся усилением влияния формирующегося крупного бизнеса на власть, — на рост участия государства в экономике, его доминирование в системе взаимодействия с бизнесом.

Современные геополитические и социально-экономические вызовы создают предпосылки для дальнейшей трансформации российского корпоративного сектора. В настоящее время основной дискурс экспертных обсуждений заключается в рассмотрении стратегических аспектов развития корпоративного сектора через призму модели «государственного капитализма» и необходимости мобилизации ресурсов в условиях беспрецедентного санкционного давления.

Однако, усиление мобилизационной составляющей не должно вести к ограничению рыночных свобод, как подчеркивает проф. А. Городецкий: «мобилизация может быть успешна, если она базируется не только на прочных основах государственного стратегического планирования и управления, но и на государственных гарантиях необходимых рыночных свобод, использования экономических методов, зеленой улице национальному предпринимательству» [23. С. 15].

Таким образом, цели и стратегию трансформации корпоративного сектора должна определять новая экономическая политика, разработанная и согласованная с бизнесом и обществом, что требует соответствующих методологических подходов и управленческих решений. Новые контуры развития корпоративного сектора российской экономики, по нашему мнению, должны быть

связаны с формированием стейкхолдерской модели государственного управления, позволяющей эффективно учитывать и взаимоувязывать интересы различных групп общества, интегрировать ресурсы государства и бизнеса для нивелирования последствий санкций, решения стратегических задач обеспечения национальной безопасности страны.

Литература

1. Государство и крупные корпорации черной металлургии: тенденции и особенности 20-летнего взаимодействия / Монография. В.А. Ильин, М.А. Печенская-Полищук, М.К. Малышев // Вологда: ВолНЦ РАН. 2021. 186 с.
2. *Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р.* Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики. 2015. № 1. С. 45–79.
3. *Радыгин А.Д.* Корпоративное управление в России: ограничения и перспективы // Вопросы экономики. 2002. № 1. С. 102–124.
4. *Радыгин А.Д., Энтов Р.М.* «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики». 2012. № 12. С. 4–30.
5. *Орехова С.В., Кудин Л.Ш.* Российская модель корпоративного управления: эволюция, специфика, проблемы эффективности // Вестник Челябинского государственного университета. 2019. № 3(425). С. 140–152. DOI: 10.24411/1994-2796-2019-10316
6. *Устюжанина Е.В., Евсюков С.Г., Петров А.Г.* Состояние и перспективы развития корпоративного сектора российской экономики / Препринт #WP/2010//276 // М.: ЦЭМИ РАН. 141 с.
7. *Долгопятова Т.Г.* Собственность и корпоративный контроль в российских компаниях в условиях активизации интеграционных процессов // Российский журнал менеджмента. 2004. № 2. С. 3–26.
8. *Капелюшников Р.* Концентрация собственности в системе корпоративного управления: эволюция представлений // Российский журнал менеджмента. 2006. Т. 4. № 1. С. 3–28.
9. *Дементьева А.Г., Загребельная Н.С.* Российский корпоративный сектор: современное состояние и перспективы развития // Право и управление XXI век. 2015. № 4. С. 67–75.
10. *Долгопятова Т.Г.* Компании с государственным участием: подходы к развитию корпоративного управления // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2012. № 2. С. 104–120.
11. *Долгопятова Т.Г.* Становление корпоративного сектора и эволюция акционерной собственности / Препринт WP1/2003/03 // М.: ГУ ВШЭ. 44 с.
12. *Кондратьев В.Б.* Корпоративное управление и инвестиционный процесс // М.: Наука. 2003. 318 с.
13. *Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Абрамов А.Е., Аксенов И.В., Мальгинов Г.Н., Чернова М.И.* Большая неохотная приватизация: противоречивые подходы в условиях санкций // Вопросы экономики». 2018. № 8. С. 5–38.
14. *Сонькин Н.Б.* Корпорации. Теоретические и прикладные проблемы // М.: «Московская высшая языковая школа». 1999. 394 с.
15. Экономическая теория государства: новая парадигма патернализма / под ред. Рубинштейна А.Я., Городецкого А.Е., Гринберга Р.С. // СПб.: Алетейя. 2020. 424 с.
16. *Иноземцев В.* Печальные итоги приватизации. Ведомости. 24 января 2011. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2011/01/24/privatizaciya_porossijski (дата обращения 4.04.2022).
17. *Яковлев А.А.* Конкуренция моделей капитализма: проекция на Россию // Вопросы теоретической экономики. 2021. № 4. С. 41–49. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2021_4_41_49

18. *Радыгин А.Д.* Эволюция форм интеграции и управленческих моделей: опыт крупных российских корпораций и групп // Российский журнал менеджмента. 2004. № 4. С. 35–58.
19. *Кудрин А.* Пора дать экономике повзрослеть. 07.09.2021 [электронный ресурс]. <https://ach.gov.ru/news/pora-dat-ekonomike-povzroslet> (дата обращения 3.04.2022).
20. *Черных С.* Государственный капитализм в России: теория, практика и современные тенденции // Общество и экономика. 2021. № 2. С. 5–17. DOI: 10.31857/S020736760013633-5
21. Новая нормальность с Олегом Дерипаска. Эксперт. 15 апреля 2022 г. Режим доступа: <https://expert.ru/2022/04/15/novaya-normalnost-s-olegom-deripaskoy/>
22. *Городецкий А.Е.* Время мобилизации: Россия перед выбором исторических альтернатив // Развитие и безопасность. 2022. № 1. С. 4–15.

Irina Smotritskaya (e-mail: irinasmot@yandex.ru)

Grand Ph.D. in Economics, Chief Scientific Associate,
Head of the Center for Public Administration's Studies,
Institute of Economics Russian Academy of Sciences (RAS),
(Moscow, Russia)

RUSSIAN CORPORATE SECTOR: FROM A LIBERAL MODEL TO STATE DOMINATION

The article deals with theoretical and practical issues related to the formation and development of the corporate sector of the Russian economy at various stages of institutional reforms. The problems of the existing model of the Russian corporate sector under international sanctions are studied. The strategic priorities of the modern transformation of the corporate sector are examined in the context of achieving the goal of mobilizing resources to stabilize the Russian economy and ensure the country's national security.

Keywords: corporate sector, institutional reforms, stages of development, state share ownership, private business, state dominance, sanctions.

DOI: 10.31857/S020736760020118-8

© 2022

Сергей Черных

доктор экономических наук, профессор
главный научный сотрудник Института экономики Российской академии наук
(г. Москва, Россия)
(e-mail: serge-chernn@yandex.ru)

Надежда Фролова

научный сотрудник Института экономики Российской академии наук (г. Москва, Россия)
(e-mail: nrasskazikhina@yandex.ru)

ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ В РАМКАХ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

В статье исследуется деятельность отечественных институтов развития как важнейшего инструмента государственной политики для усиления инвестиционного потенциала бизнес-сообщества и распространения различных форм государственно-частного партнерства. Проанализированы итоги проверок Счетной палатой РФ эффективности их работы и использования выделенных ресурсов. Дана оценка проводимому реформированию институтов развития, выработаны предложения и рекомендации, в первую очередь в управленческом аспекте, по достижению ими оптимального состояния как связующего звена между государством и бизнесом.

Ключевые слова: институты развития, государственно-частное партнерство, Счетная палата РФ, реформирование, ВЭБ РФ, управленческая культура, открытость деятельности.

DOI: 10.31857/S020736760020119-9

Институт партнерских отношений государства и бизнеса активно используется во всем мире как форма взаимовыгодного сотрудничества государственного и частного секторов экономики в финансировании и реализации социально-значимых проектов, которые традиционно ассоциируются со строительством, модернизацией, реконструкцией и эксплуатацией производственной и социальной инфраструктуры, такой как железные и автомобильные дороги, жилищно-коммунальное хозяйство (электро-, водо- и газоснабжение, переработка отходов), строительство объектов образования, здравоохранения, культуры, спорта и отдыха. Кроме того, сегодня, когда уровень развития национальных инновационных систем определяет конкурентоспособность стран на мировых рынках товаров и услуг, формирует основу устойчивого экономического роста, мы наблюдаем активизацию создания в мире государственно-частных партнерств, нацеленных на развитие научной и инновационной деятельности в интересах экономики и общества.

С общественных позиций становление и развитие государственно-частного партнерства (ГЧП) следует рассматривать как процесс, формирующий

толерантные отношения между государством, бизнесом и институтами гражданского общества, направленные на ускорение социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности. С экономических позиций это система институтов и механизмов взаимодействия государства и бизнеса как субъектов рыночных отношений в процессе общественного производства, обмена и распределения товаров и услуг при закреплении такого взаимодействия в форме договоров (соглашений, контрактов) с взаимными обязательствами, распределением функций, хеджированием рисков и т.д.

В целом, в нашей стране имеется достаточный потенциал для развития государственно-частного партнерства. Однако для его практической реализации необходимо решение ряда принципиальных вопросов. Во-первых, следует четко осознать, что эффективное ГЧП нельзя трактовать узко, только как привлечение дополнительных ресурсов в капиталоемкие проекты властей. Необходимо видеть, понимать и учитывать реальные интересы всех сторон партнерства. Во-вторых, следует иметь в виду особенности российской модели взаимодействия государства и бизнеса. У нас национальная экономика базируется на элементах и неолиберализма, и госкапитализма, и олигархической модели, а эффективное партнерство возможно только при условии полной ясности и предсказуемости стратегии дальнейшего социально-экономического развития страны на основе четкого курса, сводящего к минимуму такое модное сейчас «ручное управление». Без такой ясности, без уверенности в стабильности «правил игры» от бизнеса нельзя ожидать ничего, кроме демонстративного интереса и формального участия в крупномасштабных проектах государства в «добровольно-принудительном» порядке. Вместе с тем в контексте формирующейся новой реальности и современных стратегических вызовов, связанных с известными событиями, начавшимися 24 февраля 2022 г., и последующими глобальными санкциями, роль и значение таких проектов в рамках тесного сотрудничества государства и бизнеса в целях преодоления имеющихся трудностей многократно возрастает.

В журнале «Общество и экономика» не так давно уже давалась оценка мерам государства, направленным на облегчение инвестиционной деятельности бизнеса, отмечалась их недостаточная эффективность и предлагалось отныне ориентироваться на реализацию проектов по развитию приоритетных производств с широким использованием государственно-частного партнерства как важнейшего средства выполнения плановых задач в условиях рыночной экономики [1].

Важнейшим инструментом государственной политики, который должен использоваться для развития инвестиционного потенциала бизнес-сообщества и способствовать распространению различных форм ГЧП, являются институты развития. Они фактически служат связующим звеном между государственным и частным сектором, обеспечивая консолидацию ресурсов и диверсификацию рисков. Эти институты справедливо характеризуются как нацеленные на прорывное технологическое и социально-экономическое развитие, при этом их

много, но они не объединены в систему и обладают низким потенциалом реализации своих функций [2. С. 26–27].

Деятельность институтов развития условно можно разделить на два ключевых направления:

1) финансовое, которое предполагает поддержку проектов ГЧП посредством грантов, субсидий, льготных кредитов, прямых инвестиций, предоставления гарантий и других финансовых инструментов;

2) нефинансовое, в рамках которого осуществляется экспертная поддержка проектов, обучение их участников, предоставление доступа к специализированной инфраструктуре, продвижение результатов проектов на рынке и т.д.

С учетом такого подхода в научной литературе имеется классификация институтов развития как финансовых и нефинансовых. К ключевым финансовым государственным институтам развития относятся Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ», Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ), АО «Корпорация «МСП», ОАО «МСП Банк», Фонд развития промышленности (ФРП), АО «Российская венчурная компания» (РВК), Фонд «Сколково», ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (Фонд содействия инновациям). К нефинансовым институтам развития можно отнести Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов (АСИ), НКО «Фонд развития моногородов», корпорации развития, АО «Особые экономические зоны», инновационные кластеры, территории опережающего социально-экономического развития, промышленные парки и технопарки, различные бизнес-ассоциации [3. С. 13]. Всего на 1 января 2021 г. действовало 40 институтов развития.

Оценка эффективности работы и использования ресурсов. Несмотря на уже достаточно долгое функционирование государственных институтов развития в нашей стране, общая законодательная база по ним отсутствует, более того, нет четкого нормативного определения самого понятия «институт развития». Поэтому неслучайно ставится вопрос о принятии федерального закона об институтах развития, где должно быть установлено, «каким образом они организуются, как они работают, перед кем они отчитываются, как участвует в этом бизнес и так далее» [4].

Законодательные недоработки в сочетании с отсутствием должного целеполагания и контроля привели к тому, что российские институты развития оказались в целом недостаточно эффективны. Существенный объем финансирования из средств федерального бюджета (сведения о финансировании отдельных институтов развития приведены в табл. 1) не способствовал достижению целей, установленных, например, в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года в части совершенствования механизмов, позволяющих осуществлять финансовую, организационную и консультационную поддержку инновационных проектов ГЧП на всех стадиях инновационного цикла. Отметим, что

это не субъективное мнение авторов, а обобщенный итог экспертных заключений, сделанных в ходе многочисленных проверок Счетной палаты РФ различных российских институтов развития.

Таблица 1

Финансирование институтов развития, в уставных и нормативных документах которых предусмотрена поддержка технологических и инновационных проектов на различных стадиях

Институты инновационного развития	Год создания	Объем финансирования из федерального бюджета по состоянию на 01.12.2020 (млн рублей)
АО «Российская венчурная компания»	2006	58 629,45
НКО «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» (Фонд «Сколково»)	2010	170 478,11
АО «Роснано»	2007	130 493,64
Фонд инфраструктурных и образовательных программ	210	19 174,30
ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере»	1994	83 545,33*
АО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий»	2007	1 450,00
ООО «ВЭБ Венчурс»	2017	5 717,00
АНО «Агентство по технологическому развитию»	2016	752,18
Российский фонд развития информационных технологий	2017	926,08
ФГАУ «Российский фонд технологического развития»	2014	135 163,47
АО «Фонд развития Дальнего востока и Арктики»	2011	59 476,12
АО «Государственная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства»	2015	27 515,39
Итого:		693 321,07

Примечание: * с 2006 г.

Источник: Приложение 9 к Отчёту о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ механизмов венчурного и прямого инвестирования, осуществляемого с использованием средств федерального бюджета» / Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/a29/a298f3e07b401a8d60e4e4afdd1671b7.pdf> (дата обращения: 26.10.21).

В декабре 2020 г. Счетная палата РФ опубликовала результаты проверки российского рынка венчурных инвестиций и использования средств федерального

бюджета в целях венчурного и (или) прямого финансирования инновационных проектов [5], в ходе которого были сделаны выводы о сокращении объемов российского венчурного рынка, о низком уровне развития региональной инфраструктуры венчурного рынка, нехватке высококвалифицированных специалистов, отсутствии четкой государственной политики, устанавливающей конкретные цели развития российской венчурной индустрии. Стоит отметить, что венчурные рынки развитых стран, в отличие от российского рынка, растут, и отставание нашей страны от лидеров венчурной индустрии увеличивается, несмотря на выделяемые из федерального бюджета ресурсы.

Результаты проверки, касающиеся непосредственно АО «Российская венчурная компания» как ключевого института развития – «фонда фондов», действующего в венчурной сфере, свидетельствуют о неэффективной системе управления ресурсами: большая часть средств инвестиционных фондов с государственным участием – 6 759 млн руб. из 7 810 млн руб. в 2019 г. – не были инвестированы, т.е. 87% аккумулированных ресурсов не используются по прямому назначению. Среди причин невостребованности данных ресурсов по результатам опроса участников венчурного рынка отмечены [6]:

- большой объем отчетности, требуемый фондами с госучастием;
- сложность прохождения процедуры оценки;
- риск утраты инвестиционной привлекательности для зарубежных инвесторов в связи с государственным участием в капитале проекта.

Излишняя бюрократичность и негативные отзывы о процедурах оценки в венчурных фондах с государственным участием свидетельствуют о недостаточном стремлении АО «РВК» способствовать развитию венчурного рынка. В условиях невостребованности ресурсов, на наш взгляд, необходимо не только упрощать процесс документооборота и систему отчетности, но и осуществлять мероприятия по поиску проектов, перспективных для инвестирования, и оказывать содействие их подготовке в случае недостаточной проработанности проекта. Ожидание момента, когда предприниматели пройдут все барьеры на пути к ресурсам, не приведет к желаемому результату, равно как и сетования на нехватку квалифицированных кадров в условиях, когда высококвалифицированные специалисты из России оказываются более востребованы за рубежом. Пока барьеры на рынке венчурного финансирования будут труднопреодолимы, невозможно преодолеть дефицит кадров: новые специалисты будут эмигрировать из России просто потому, что за границей проще реализовать свои бизнес-идеи.

Проблемы с целеполаганием можно найти и в Стратегии развития АО «РВК» на 2017–2030 годы: установленные целевые показатели занижены и не соответствуют стратегическим задачам государства; в системе мотивации менеджмента не предусмотрена зависимость вознаграждения от результатов

реализации Стратегии и достижения целей социально-экономического развития, установленных нормативно-правовыми актами.

Еще менее утешительны результаты проверки деятельности другого института развития – АО «Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства» (далее – Корпорации). Одно из важнейших направлений работы этой структуры – формирование спроса на продукцию малого и среднего предпринимательства со стороны естественных монополий и компаний с государственным участием. В этой связи Корпорацию совместно с торгово-промышленными палатами обязали проводить постоянный мониторинг того, как естественные монополии и компании с госучастием на практике реализуют программы закупок у малого и среднего бизнеса.

Вывод, к которому пришли эксперты Счетной палаты, заключается в незначительности влияния Корпорации на развитие малого и среднего предпринимательства (МСП) в России. Количество субъектов МСП, получивших поддержку от Корпорации в течение 5,5 лет, составляет менее 1% от их среднего числа. Стратегические задачи, к которым относится увеличение доли кредитов, предоставленных банками субъектам МСП, в общем кредитном портфеле, не достигаются; более того, отмечено снижение данного показателя. При этом краткосрочные цели, устанавливаемые внутренними документами Корпорации, значительно перевыполнены, что говорит о неэффективном планировании, и, возможно, умышленном занижении ключевых показателей эффективности, в соответствии с которыми рассчитываются премиальные вознаграждения сотрудников. Особое внимание в процессе проверки деятельности Корпорации привлекла зарплатная политика в 2019 г.: «средняя месячная заработная плата работников (без учета членов правления) составила около 380 тыс. рублей <...> среднемесячная зарплата членов правления Корпорации составила в проверяемом периоде около 3,3 млн рублей» [7]. Средний доход сотрудников в месяц без разделения на членов правления и остальной персонал составил 580 тыс. руб. Отметим, что по итогам 2020 г. ситуация в целом не изменилась: средний ежемесячный доход сотрудников Корпорации составил 611 тыс. руб. при отрицательном финансовом результате Корпорации (убыток в 2020 г. составил 800,928 млн руб.).

Как уже отмечалось, одним из направлений деятельности Корпорации является мониторинг того, как оказывается поддержка МСП различными государственными органами и организациями, в том числе через систему закупок. Однако, механизмы контроля и получения информации, которые должны использоваться для осуществления данного мониторинга, не закреплены действующими нормативно-правовыми актами. В результате формального подхода мониторинг проводится с нарушениями, информация должным образом не проверяется, результативность оказания поддержки предприятиям МСП не оценивается (к показателям оценки результативности относятся динамика выручки от реализации

товаров (работ, услуг) и динамика создания рабочих мест у субъектов МСП-получателей поддержки). Корпорация МСП даже не располагает полной информацией об организациях, формирующих инфраструктуру поддержки МСП. Результаты мониторинга в открытом доступе не публикуются.

Судя по отчету Счетной палаты, доходность Корпорации в основном обеспечивается за счет размещения временно свободных средств на депозитах ПАО «Сбербанк» и купонного дохода от облигаций федерального займа, а не от инвестиционной деятельности: в 2019 г. доход от размещения денежных средств в ценные бумаги и депозиты в 11,6 раз превысил комиссионный доход от предоставления гарантий и поручительств и составил 5,1 млрд руб. Очевидно, что ресурсы используются не по прямому назначению. По данным бухгалтерской отчетности по итогам 2020 года почти половина совокупных активов Корпорации (48% валюты баланса) размещена на депозитах.

В 2019 г. прошла проверка реализации программы государственной поддержки монопрофильных территорий «Комплексное развитие моногородов», в ходе которой в том числе инспектировалась деятельность «Фонда развития моногородов» – института развития, созданного «Внешэкономбанком» в 2014 г. Данный институт развития выступал в качестве головной организации реализации программы «Комплексное развитие моногородов». Наиболее красноречиво о неэффективности данного института свидетельствует тот факт, что указанная программа поддержки моногородов была завершена досрочно 1 января 2019 г. в связи с тем, что проводимые мероприятия по поддержке моногородов не оказали значимого влияния на динамику их развития. В ходе проверки было выяснено, что большая часть средств субсидии, предоставленной «Фонду развития моногородов», направлялась на поддержку моногородов, экономика которых и так была достаточно диверсифицирована и привлекательна для инвесторов, а вот депрессивные города и поселки, действительно нуждающиеся в поддержке, фактически ее не получили. Как и в случае с «Федеральной корпорацией по развитию малого и среднего предпринимательства», были выявлены случаи предоставления финансовой помощи предприятиям, входящим в состав крупных холдингов и фактически не нуждающимся в софинансировании со стороны государства. При этом софинансирование осуществлялось не для создания объектов инфраструктуры моногородов, а для реализации отдельных инвестиционных проектов. 50% финансовой поддержки, т.е. 3,618 млрд руб., предоставленной «Фондом развития моногородов» юридическим лицам, было предоставлено именно предприятиям, входящим в крупные холдинги.

Привлекли внимание Счетной палаты и расходы «Фонда развития моногородов» на оплату труда персонала в размере 258,5 млн руб. в 2018 г. К сожалению, оценить среднюю заработную плату не представляется возможным в связи отсутствием сведений о штате фонда, имеются лишь весьма впечатляющие сведения об окладе генерального директора в размере 1 млн руб. в месяц,

что, как отмечается в отчете Счетной палаты, существенно превышает среднемесячные затраты бюджетов отдельных моногородов [8].

При этом, согласно отчету самого «Фонда развития моногородов», можно сделать выводы лишь о высокой эффективности его работы: в отчете сообщается о создании новых рабочих мест, строительстве инфраструктурных объектов (правда, умалчивается о том, что почти половина из них – 24 из 55 по состоянию на 01.01.2019, оказались не востребованы), о выполнении и даже перевыполнении почти всех ключевых показателей эффективности. В экспертном заключении Счетной палаты отмечено, что целевые ориентиры фонда не отвечали государственным стратегическим целям и задачам; используемые для оценки результативности деятельности фонда показатели и методика их расчета искажают реальную картину и противоречат сведениям других официальных источников (ГАС «Управление» и ФНС России).

Такое противоречие между данными официальной отчетности «Фонда развития моногородов» и результатами проверки Счетной палаты РФ вызывает серьезные сомнения в плане доверия к отчетности институтов развития, в которых красочно излагаются предпринимаемые усилия по развитию инновационного предпринимательства при фактическом отсутствии реальных результатов в национальном и региональном масштабах.

Множество нареканий имеется и в отношении других институтов развития, например: АО «Курорты Северного Кавказа» [9] (среди учредителей ВЭБ.РФ), АО «Корпорация развития Северного Кавказа» [10], АО «Корпорация развития Дальнего Востока», АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке» и АНО «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта» [11], АО «Росинфокоминвест» [12], «ВЭБ Инновации» [13].

Реформирование институтов развития. С учетом сложившейся ситуации очевидной стала необходимость реформирования отечественных институтов развития. В конце 2020 г. Правительством РФ было принято решение об их реформе в характерном для последних лет ключе «оптимизации»: институты, выполняющие дублирующие функции, будут объединены или упразднены, а ядром новой системы станет госкорпорация развития «ВЭБ.РФ», которая и ранее контролировала деятельность многих институтов развития. Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 332-ФЗ в Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» была внесена часть 5.2, согласно которой ВЭБ.РФ на основании решения Правительства РФ вправе осуществлять:

- от имени Российской Федерации права акционера (участника) являющихся институтами развития хозяйственных обществ, акции (доли участия в уставном капитале) которых находятся в собственности Российской Федерации;

- полномочия собственника имущества и учредителя являющихся институтами развития федеральных государственных учреждений, автономных некоммерческих организаций и фондов;
- финансовую и гарантийную поддержку отдельных институтов развития, иными способами обеспечивать исполнение этими институтами развития своих обязательств.

Некоторые эксперты считают, что благодаря такому реформированию произойдет консолидация денежных, управленческих и технологических ресурсов институтов развития, что должно повысить оперативность решения поставленных перед ними задач: «сокращается цепочка принятия решений, различных согласований. Такая политика в целом позволит правительству принимать оперативные стратегии развития, направлять освобожденные ресурсы на направления, которые в них больше нуждаются в конкретный момент. Это сделает структуру институтов развития более подвижной, менее бюрократизированной, что отвечает задачам текущего времени» [14]. К положительным моментам можно также отнести то, что в рамках ВЭБ.РФ действует Национальный центр государственно-частного партнерства, который на системной основе должен вести работу по поиску и отбору наиболее перспективных проектов ГЧП, планируемых к реализации в субъектах Федерации. К функциям Центра также относится содействие частным предприятиям в привлечении инвестиций, поиске потенциальных партнеров и запуске пилотных проектов в различных отраслях инфраструктуры.

Вместе с тем решение о выборе ВЭБ.РФ в качестве головной организации – «суперинститута развития» – требует наведения порядка и в самой госкорпорации, поскольку она страдает практически всеми «болезнями», свойственными отечественным институтам развития. Так, например, в ходе последней по времени проверки Счетной палатой были выявлены следующие нарушения: невыполнение с 2008 г. корпоративных стратегий при постоянной их корректировке в связи с изменением рыночной конъюнктуры; неэффективное использование ресурсов (размещение средств на банковских депозитах вместо вложений в инвестиционные проекты); несоблюдение принципов возвратности проектного финансирования (через НКО «Фонд развития моногородов» выделялись безвозмездные субсидии); заключение сомнительных договоров субподрядного характера; экономически необоснованные расходы на оплату труда сотрудников специализированных подразделений и др. [15]

Некоторые выводы и предложения (управленческие аспекты). Институты развития могут и должны выступать связующим звеном между государством и бизнесом, способствующим продвижению инновационных решений и коммерциализации результатов исследований и разработок. На текущий момент достоверную информацию о результатах деятельности российских институтов развития получить весьма затруднительно, сведения в публикуемых годовых отчетах

нередко формируют обманчиво радужную картину, которая не соответствует результатам независимых экспертиз.

В целом существующие в России институты развития, к сожалению, со своими задачами не справляются, и проблема здесь вовсе не в нехватке ресурсов, а в неэффективности управления. Сложившаяся ситуация с институтами развития свидетельствует в первую очередь о крайне низком здесь качестве государственного управления, под которым понимается «достижение целей в установленные сроки с минимальными затратами общественных ресурсов на основе сочетания эффективности и демократичности, обеспечивающих соответствие деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления» [16. С. 18]. В случае с государственными институтами развития такой «ключевой ценностью», на наш взгляд, является эффективное целеполагание. Определить корректные целевые ориентиры — задача нетривиальная в первую очередь потому, что проблемы, требующие решения носят масштабный характер, например, рост производительности труда в отдельном регионе, рост уровня жизни населения, рост числа средних и малых предприятий и т.д., поэтому установка конкретных целевых показателей должна осуществляться с учетом масштаба желаемого эффекта. Кроме того, оптимальное целеполагание наталкивается и на административные барьеры: недостаточную информированность частных предприятий об имеющихся возможностях поддержки, сложность при выборе нужного института развития, излишнюю многоступенчатость для доступа к оказываемой помощи [3. С. 59].

В российском государственном управлении существуют проблемы как с формулировкой целей на высшем уровне и на уровне отдельных структур (министерств, ведомств, институтов развития и т.д.), так и с разработкой планов мероприятий по их достижению. Наибольшие же трудности возникают при реализации разработанных планов — это связано и с отсутствием адекватной системы контроля, и с особенностями национальной управленческой культуры, представляющей собой «неотъемлемый весьма стабильный и инертный элемент национальной культуры, детерминированной историческими и географическими факторами» [17. С. 88]. Применительно к институтам развития можно говорить о сформированной в них такой управленческой культуре, в рамках которой приемлемо корректировать цели в связи с изменением рыночной конъюнктуры до уровня, реально достижимого для конкретного института, однако по факту абсолютно незначимого с точки зрения стратегических целей, поставленных государством.

Неотъемлемой частью управленческих культур, как государственных, так и частных, определяющих стремление персонала к достижению стоящих перед организацией целей, являются системы мотивации. Действующие системы мотивации топ-менеджмента институтов развития в большинстве случаев основаны на формальных показателях, не соответствующих стратегическим целям

отдельного института и страны в целом. Конечно, мотивационные системы, устанавливающие четкую взаимосвязь между доходами каждого сотрудника и показателями эффективности как личными, так и характеризующими выполнение коллективных целей и задач, не могут выступать драйвером инноваций, однако, несмотря на ограниченность данного инструмента, они достаточно эффективны в качестве контрольного механизма, «наказывающего за пассивность» [18. С. 43]. Внедрение таких систем вознаграждения, как минимум, должно исключить выплату стимулирующих вознаграждений сотрудникам институтов развития при отсутствии реальных результатов, что в конечном итоге должно повысить эффективность расходования бюджетных средств. Однако и здесь важно соблюсти баланс: контроль необходим, чтобы не допустить бездействия или формального отношения к решению поставленных задач, но излишний и жесткий контроль парализует деятельность любой команды, порождает страх как перед руководством, так и перед принятием излишнего риска, что в случае с институтами развития может быть особенно критично: проекты ГЧП всегда сопряжены с риском. Именно поэтому можно сказать, что основная причина нецелевого использования средств в институтах развития в виде размещения их на банковских депозитах кроется не в недостатке инвестиционных проектов, а в высоком инвестиционном риске, к принятию которого менеджмент не склонен в виду страха перед ответственностью за нереализованный проект.

В условиях современного санкционного давления потребности бизнеса и населения в силу ограничения промышленного и потребительского импорта будут удовлетворяться не в полном объеме, что открывает новые возможности перед отечественными предпринимателями и поэтому недостатка в инвестиционных проектах не будет. Уже сейчас принимаются меры, чтобы поддержать действующих экономических агентов и дать толчок реализации новых отечественных инвестиционных проектов: запущены новые программы льготного инвестиционного кредитования, запущен онлайн-сервис «Биржа импортозамещения», позволяющий восстанавливать разорванные из-за санкций цепочки поставок. В таких условиях деятельность институтов развития становится особенно востребована. При этом возрастает актуальность не только финансового направления их деятельности, но и нефинансового, предполагающего экспертную поддержку и содействие в продвижении продукции/услуг на рынке. Возникает острая необходимость в развитии проектного финансирования, которое фактически совмещает оба указанных направления деятельности институтов развития.

С учетом особенностей национальной управленческой культуры, о которых говорилось выше, необходимо осуществлять активный поиск потенциально перспективных проектов, налаживать коммуникацию между бизнес-сообществом на региональном и местном уровне, определять имеющуюся потребность

в услугах/продукции и под имеющуюся потребность в максимально оперативном режиме разрабатывать и запускать новые проекты. Важным аспектом является именно оперативность, поскольку сейчас в контексте ухода с российского рынка ряда зарубежных компаний, формируется «окно возможностей», и если оно не будет быстро использовано отечественными производителями, то впоследствии они столкнутся с серьезной конкуренцией со стороны компаний из Китая, Индии, Турции и других стран, не поддержавших антироссийские санкции. Необходимость выстраивания диалога между бизнес-сообществом, государственными структурами и обществом назрела: практика показывает, что меры поддержки, разрабатываемые государством без привлечения тех, на кого они ориентированы, оказываются неэффективными или недостаточно эффективными.

Низкая вовлеченность общества в процесс принятия решений, отсутствие должного общественного контроля являются существенными барьерами экономическому развитию, а также факторами, усугубляющими имущественное и социальное неравенство. Современная система социально-экономических отношений требует глубокого реформирования и хорошим началом здесь может стать коренное преобразование деятельности институтов развития, основанное, в первую очередь, на повышении их открытости. Весьма позитивным шагом в этом направлении следует признать законодательное закрепление в конце 2017 г. положения о том, что Счетная палата РФ и иные государственные органы в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют контроль и надзор в отношении ВЭБ.РФ, а также в отношении институтов развития, которым ВЭБ.РФ оказывает поддержку, источником финансового обеспечения которой являются средства федерального бюджета. Отметим, что экспертное сообщество настаивало на этом более десяти лет.

Открытость деятельности институтов развития будет способствовать исключению коррупционных рисков и недопущению процветания современных синекур, для которых такие организации, как нам представляется, весьма лакомый кусок. Чем выше будет степень открытости институтов развития, тем меньше будет для них возможностей по «симулированию активности». Необходимо обеспечить прозрачность структуры каждого института с раскрытием информации о текущих результатах деятельности его подразделений: сколько проектов было найдено и привлечено к первичной оценке, что это за проекты; какие проекты находятся в стадии оценки инвестиционной привлекательности, какие проекты отклонены и по каким причинам, какие на стадии разработки и реализации; какой ожидаемый социально-экономический эффект от проведенных институтом мероприятий и какой реальный результат. Принцип информационной открытости должен распространяться и на зарплатную политику институтов развития, сотрудники которых хоть и не являются государственными служащими, но ответственны за решение задач государственного

значения. Возможно, начатая в 2020 г. реформа изменит к лучшему сложившееся положение и будет способствовать преобразованию действующих зачастую формально отечественных институтов развития, на финансирование которых выделяются существенные ресурсы из федерального бюджета, в эффективные структуры, способствующие инновационному развитию российской экономики, в том числе через механизмы ГЧП.

Литература

1. *Князев Ю.* Как повысить инвестиционную активность бизнеса // Общество и экономика. 2021. № 6. С. 5–20.
2. *Бузгалин А., Хубиев К. и др.* Рост и/или развитие: специфика российской экономической модели // Общество и экономика. 2021. № 12. С. 16–44.
3. *Доржиева В.В., Ильина С.А.* Финансовые институты развития как фактор структурной модернизации экономики: Научный доклад // М.: Институт экономики РАН. 2020. 65 с.
4. В России предлагают разработать закон об институтах развития // Парламентская газета. 29.01.2021. URL: www.pnp.ru/economics/v-rossii-predlagayut-razrabotat-zakon-obinstitutakh-razvitiya.html
5. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ механизмов венчурного и прямого инвестирования, осуществляемого с использованием средств федерального бюджета» / Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/a29/a298f3e07b401a8d60e4e4afdd1671b7.pdf> (дата обращения: 26.10.21).
6. Социологическое исследование «Венчурный рынок: анализ ситуации в сфере и отношении участников рынка к государственной политике», проведенное Счетной палатой Российской Федерации совместно с исследовательским агентством Synopsis Group. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/bf5/bf5911806d94a95077693d384e50fdef.pdf>
7. Отчет о результатах II этапа контрольного мероприятия «Проверка эффективности деятельности акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» / Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/7a1/smjjwo88mnis7dsqit49cg1omzgnmq5d.pdf> (дата обращения: 26.10.2021).
8. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» / Счетная Палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fac/fac2169186ce611f7581c668b46bd336.pdf> (дата обращения: 28.10.2021).
9. АО «Курорты Северного Кавказа» в 2018 году не достигли стратегических целей создания туркластера // Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/checks/9649> (дата обращения: 01.11.2021).
10. Счетная палата признала деятельность АО «Корпорация развития Северного Кавказа» неудовлетворительной // Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/news/schetnaya-palata-priznala-deyatelnost-ao-korporaciya-razvitiya-severnogo-kavkaza-neudovletvoritelnoj-35368> (дата обращения: 01.11.2021).
11. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа в целях комплексного решения и всестороннего обеспечения задач опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока... в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» // Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/174/174818a9abb23c3a8db4ad42a0eed365.pdf> (дата обращения: 01.11.2021).

12. 10 лет Росинфокоминвест не выполняет задачу развития отрасли информационно-коммуникационных технологий // Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/news/10-let-rosinfokominvest-ne-vypolnyaet-zadachu-razvitiya-otrasli-informacionno-kommunikacionnyh-tehno-35712> (дата обращения: 01.11.2021).
13. В СовФеде раскритиковали убыточную «дочку» ВЭБ РФ за огромные премии топ-менеджерам / Новый день. URL: <https://newdaynews.ru/moscow/684584.html> (дата обращения: 01.11.2021).
14. Эксперт-онлайн. 23.11.2020. URL: yandex.ru/turbo/expert.ru/h/2020/11/23/chubajs-neshelpod-shuvalova/?promo=navbar&utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com.
15. Счетная палата проверила ВЭБ как институт развития / Счетная палата РФ, 30.12.2016. URL: <https://ach.gov.ru/news/schetnaya-palata-proverila-veb-kak-institut-razvitiya-29125?> (дата обращения: 15.03.2022).
16. Институты государственного управления в контексте стратегических вызовов российской экономики / под ред. И.И. Смотришковой, С.В. Козловой // СПб.: Алетей. 2020. 270 с.
17. *Братченко С.А.* Качество государственного управления: содержание понятия // Вестник Института экономики РАН. 2020. № 6. С. 80–94.
18. Рождение корпоративных экосистем / В.В. Сараев, Д.С. Медовников, С.Д. Розмирович и др. // М.: Иннопрактика. 2020. 86 с.

Sergey Chernykh (e-mail: serge-cherenn@yandex.ru)

Ph.D. in Economics, Professor,

Chief Researcher, Institute of Economics Russian Academy of Sciences (RAS),
(Moscow, Russia)

Nadezhda Frolova (e-mail: nrasskazikhina@yandex.ru)

Researcher, Institute of Economics Russian Academy of Sciences (RAS),
(Moscow, Russia)

DEVELOPMENT INSTITUTES IN THE GOVERNMENT AND BUSINESS PARTNERSHIP

The article deals with the activities of national development institutions as the most important instrument of public policy for the development of investment potential of the business community and the promotion of various forms of public-private partnerships. The results of the Accounts Chamber of the Russian Federation's audit of the institutes of development efficiency and their use of allocated resources are analyzed. An assessment is made of the ongoing reform of development institutions, proposals and recommendations are developed, primarily in the managerial aspect, to achieve their optimal state as a connecting link between the state and business.

Keywords: development institutions, public-private partnership, Accounts Chamber of the Russian Federation, reforming, VEB.RF, management culture, openness of activity.

DOI: 10.31857/S020736760020119-9

© 2022

Михаил Жариков

доктор экономических наук, доцент, профессор Департамента мировых финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва, Россия) (e-mail: michaelzharikoff@gmail.com)

Андрей Гуреев

кандидат экономических наук, аттестованный аудитор, член Саморегулируемой организации аудиторов Ассоциации «Содружество» (г. Москва, Россия) (e-mail: gureev-a@mail.ru)

ТАРГЕТИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНОЙ ПРОДУКЦИИ МСП ПОД ЗАРУБЕЖНЫЕ РЫНКИ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ ВОЛНЫ АНТИРОССИЙСКИХ САНКЦИЙ

Тема актуальна в связи с усилением экономических и финансовых санкций в отношении России. Исследование исходит из гипотезы о том, что точечная финансовая поддержка (таргетирование) в виде грантов малым и средним предприятиям вызывает увеличение экспорта высокотехнологичной продукции конкретной товарной группы из региона базирования соответствующего предприятия – грантополучателя по программам стимулирования производства товаров на вывоз. Практическая значимость результатов исследования состоит в разработке подходов и методики оценки проектов поддержки экспорта высокотехнологичной продукции российских малых и средних предприятий на базе таргетирования внешних рынков дружественных и недружественных стран. В статье сформулированы предложения и рекомендации о коррективах во внешнеэкономической стратегии России до 2025 г.

Ключевые слова: таргетирование, внешние рынки, дружественные страны, недружественные страны, показатели оценки грантов, экспортная диверсификация, региональная структура экспорта, российские высокие технологии, малые и средние предприятия, антироссийские санкции.

DOI: 10.31857/S020736760020120-1

Предпосылки поддержки высокотехнологичного экспорта российских МСП.

В России реализуется национальный проект поддержки малого и среднего предпринимательства и индивидуальной предпринимательской инициативы, в который вовлечены различные министерства и ведомства, а также структуры, получающие поддержку со стороны государства (например, Корпорация развития МСП; Группа компаний АО «Российский экспортный центр»).

В последние годы сформировалась законодательно-инфраструктурная поддержка МСП, создающая для МСП, в том числе экспортеров, принципиально

иные конкурентные преимущества, которые было трудно представить еще десять лет назад. Среди наиболее необходимых мер поддержки на всех этапах развития бизнеса (от момента зарождения бизнес-идеи до выхода МСП на экспорт) определены: образовательные, имущественные, финансовые [1].

Меры государственной поддержки, упоминаемые ниже, призваны способствовать росту количества субъектов МСП, вовлеченных во внешнеэкономическую деятельность, с целью создания конкурентоспособной в мировом масштабе системы поддержки несырьевого экспорта, что соответствует целям и задачам сформированной в 2021 г. обновленной стратегии национальной безопасности Российской Федерации [2]. Напомним, что, в соответствии с законом о развитии МСП, к средним предприятиям относятся субъекты со среднесписочной численностью от 100 до 250 человек и доходом до 2 млрд рублей, у малых предприятий указанные показатели соответственно меньше [3, 4].

Так, в соответствии с указом президента от 21.07.20 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» Минэкономразвития разработало новую структуру национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» [5]. Существенным компонентом проекта является цифровая платформа МСП, которая призвана служить фундаментом для взаимодействия государственной власти и бизнеса. Другими словами, в современных условиях многосторонней цифровизации субъекты государственной власти и бизнеса должны сформировать: доступ к оцифрованным услугам поддержки МСП на всех уровнях власти; условия для сбыта товаров, работ и услуг с помощью цифрового сервиса.

С инфраструктурной точки зрения, государством уже проделана большая работа. Начиная с 2019 г. во всех регионах России для предпринимателей открыто более 100 многофункциональных центров «Мой бизнес», которые по стилистике оформления схожи с многофункциональными центрами оказания государственных услуг «Мои документы». Центры позволяют заинтересованным сторонам обратиться за помощью с целью создания бизнеса (в формате «одного окна», сразу выполнив все необходимые процедуры), проконсультироваться по вопросам ведения бухгалтерского учета, проведения аудита компании, возможности пройти обучение предпринимательству через предлагаемые программы, семинары и вебинары, многие из которых не предполагают существенных затрат. Обратившись в подобные центры, МСП могут получить, например, помощь по таким услугам, как: кредитование по льготной ставке, получение микрозаймов или кредитов под госгарантию; получение оборудования в лизинг; получение резидентства в промышленных парках или технопарках; принятие участия в закупках крупных контрагентов; получение агроподдержки и др.

На базе центров «Мой бизнес» действуют центры поддержки экспорта (ЦПЭ). Достаточно широкий перечень услуг в ЦПЭ помогает МСП расширить

географию поставок своей продукции и оказания услуг, что способствует росту и развитию бизнеса. Среди услуг ЦПЭ: организация и оплата участия в международных выставках — оплата аренды стендов, доставки выставочных образцов, регистрационные взносы, услуги переводчика (МСП остается только покрыть расходы на проезд и проживание); проведение экспертизы при заключении экспортных контрактов; помощь в патентовании, получение соответствующих разрешений на экспорт продукции; предоставление аналитических материалов, услуг страхования; продвижение информации о компании за рубежом. Субъекты МСП при обращении в ЦПЭ могут рассчитывать на безвозмездное содействие при переводе своей официальной Интернет-страницы на иностранные языки, субсидирование до 80% сертификации при выходе на международные рынки, софинансирование маркетинговых исследований. Подобные меры поддержки экспортеров позволяют им сокращать (на 50–80%) или избегать расходов в размере до нескольких сотен тысяч рублей, что положительно сказывается на конечном финансовом результате деятельности, в особенности МСП, которые только осваивают экспорт.

Яркой иллюстрацией соответствия предлагаемых ЦПЭ услуг современным требованиям ведения предпринимательской деятельности может служить автоматизированный сервис по подбору торговых площадок (маркетплейсов, *Marketplaces*) для экспортеров. При помощи этого сервиса МСП могут получить список зарубежных и международных электронных торговых площадок (*eBay, Etsy, Taobao.com, Amazon, Alibaba, Tmall.com* и другие) с учетом специфики продукции МСП, а также получить по онлайн-каналам индивидуальные рекомендации по повышению соответствия экспортным требованиям. Автоматизация данного сервиса заключается в том, что рекомендации для МСП формируются на основе машинного алгоритма, который анализирует маркетплейсы по десяткам параметров, учитывая ассортимент конкретного МСП и целевые страны экспорта. В результате, МСП предлагаются наиболее подходящие торговые площадки из многочисленных анализируемых на момент оказания услуги; в итоговом отчете по маркетплейсу, содержатся такие данные, как: модель продаж на платформе (B2B / B2C), описание и специфика маркетплейса, статистика посещений, условия размещения на маркетплейсе, контакты аккредитованных партнеров.

Указанные выше ЦПЭ активно взаимодействуют со структурами Группы компаний АО «Российский экспортный центр» (Группа РЭЦ) (входит в группу ВЭБ.РФ) в рамках оказания дальнейшей, подчас более сложной поддержки МСП — экспортеров, в основном, несырьевой продукции, товаров и услуг без отраслевых ограничений. Группа РЭЦ представляет собой государственный институт поддержки несырьевого экспорта, в структуру которого интегрировано Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций (АО «ЭКСПАР»), АО «РОСЭКСИМБАНК» и АНО «Школа экспорта РЭЦ».

Входящие в Группу РЭЦ хозяйствующие субъекты подтверждают комплексность поддержки экспортных операций. Страхование направлено на страхование экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и политических рисков. Среди услуг, к которым прибегают экспортеры, востребовано страхование: риска невозврата выручки от экспорта; кредита на пополнение оборотных средств; кредита покупателю; экспортного факторинга. Банковская деятельность также предлагает разнообразие услуг: финансирование дебиторской задолженности, производственных расходов; услуги факторинга; гарантии всех видов, включая гарантии возврата НДС; финансирование до 100% от суммы экспортного контракта; предоставление кредита иностранному контрагенту на приобретение продукции российского производства.

РЭЦ выполняет функцию агента Правительства Российской Федерации по распределению субсидий бюджетам регионов страны для создания и развития ЦПЭ и координации работы ЦПЭ на основе оценки таких их ключевых показателей эффективности, как: количество экспортных контрактов, заключенных МСП; количество новых экспортеров; расширение географии стран, с которыми были проведены переговоры и удалось договориться о поставках МСП в эти страны.

В условиях пандемийной волатильности мировой и отечественной экономик в последние годы объемы поддержки несырьевого неэнергетического экспорта существенно не снижаются, что наглядно видно из представленной таблицы 1.

Таблица 1

Объем поддержки Группой РЭЦ несырьевого неэнергетического экспорта по отраслям в 2018–2020 гг. (млрд долл.)

Наименование отрасли	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Темп прироста в 2019 г., (%)	Темп прироста в 2020 г., (%)
Несырьевой неэнергетический экспорт, в том числе	144	145	141	0,6	-2,8
Промышленный экспорт	118	119	111	0,8	-6,7
Экспорт продукции АПК	26	26	30	–	15,4
<i>Поддержка экспорта Группой РЭЦ</i>	<i>18,8</i>	<i>19,5</i>	<i>19,3</i>	<i>3,7</i>	<i>-1</i>

Источник: составлено авторами по данным годовых отчетов Группы РЭЦ за 2019 и 2020 гг.

Как показывает практика, МСП, которые только начинают экспортную деятельность, необходимо время, около года, на получение дополнительных знаний и компетенций в этой области, доработку своих продуктов, соответствующее выстраивание маркетинговой стратегии и осуществление контрактации. Сотрудники МСП могут пройти обучение в ЦПЭ, в образовательных центрах профессиональной подготовки (например, учебный центр «СТЕК»,

АНО «Школа экспорта АО «Российский экспортный центр») или обратиться в консультационные компании [6]. Ежегодный рейтинг последних публикует рейтинговое агентство «Эксперт РА».

В процессе обучения происходит освоение таких направлений, как:

1) законодательно-нормативное регулирование валютных операций и внешне-торговой деятельности (порядок расчетов в иностранной валюте; валютный, налоговый контроль, таможенное регулирование);

2) организация, бухгалтерский учет и налогообложение валютных операций (купля-продажа иностранной валюты; учет и налогообложение расходов по за-гранкомандировкам);

3) бухгалтерский учет и налогообложение внешнеторговых операций (расчеты по экспортно-импортным контрактам при различных таможенных режимах; посреднические операции; особенности лизинговых операций при внешнеторговых сделках).

Дополнительным подспорьем для развития МСП, которое появилось относительно недавно, является государственная поддержка в виде применимого набора правил предоставления субсидий из федерального бюджета в целях компенсации части затрат по выпуску акций и облигаций и выплате купонного дохода по облигациям (субсидирование: купонного дохода в размере 70% от процентных выплат; расходов по размещению — до 1,5 млн руб.). Размещение подобных финансовых инструментов на фондовом рынке российскими субъектами МСП является альтернативной основой привлечения денежных средств в сравнении с банковским кредитом. Стоит отметить, что в прошлом подобные варианты финансирования были доступны в основном только крупным компаниям, поскольку участие в привлечении финансирования — это весьма затратное дело как с финансовой, так и с организационной точек зрения. Однако современные экономические условия меняются, и субъекты МСП все увереннее становятся эмитентами различного уровня сложности. Примерные затраты эмитентов на подготовку и размещение выпуска облигаций зависят от объемов выпусков (при выпуске от 50 до 200 млн руб. затраты эмитента составят не менее 6%; при выпуске от 200 до 500 млн руб. — не менее 2,5%). Среди обязательных требований отбора эмитентов МСП для предоставления субсидий можно выделить: налоговое резидентство Российской Федерации; отсутствие просроченной задолженности по налогам и сборам; доля российских юридических лиц в уставном капитале эмитента должна превышать 50%; отсутствие производств, возбужденных по делу о несостоятельности [7].

Неослабевающее, усиливающееся санкционное давление на экономику России требует принятия оперативных мер государственной поддержки МСП, в том числе через структуры группы РЭЦ [8–13]. Среди подобных мер можно рекомендовать:

1) наращивание усилий по кредитно-гарантийному обеспечению и страхованию субъектов МСП, что будет способствовать стабилизации их финансово-экономического положения;

2) субсидирование и предложение дополнительных вариантов привлечения финансирования на льготных условиях;

3) диверсификация за счет ориентации на более дружественные экспортные направления, например, страны СНГ, БРИКС, Латинской Америки, Юго-Восточной Азии с возможностью перевода и наращивания взаимной торговли в национальных валютах наряду с такой принятой антикризисной мерой, как обязательная продажа государству иностранной валюты в размере 80% выручки в рамках всех внешнеторговых контрактов МСП;

4) формирование и разъяснение действий по снижению рисков по поставкам в страны, которые ввели ограничительные меры;

5) расширение квот для МСП по госзакупкам;

6) формирование более тесного и доверительного взаимодействия с субъектами МСП через анализ и обсуждение с ними их приоритетных потребностей в ожидаемой поддержке;

7) особое внимание следует уделить МСП в области информационных технологий (ИТ) с целью роста возможностей ИТ-отрасли, предложить уникальные разработки для замены зарубежных аналогов программного обеспечения, платформ и оборудования, например, сервисы по оплате и получению платежей от зарубежных контрагентов; аналоги социальных сетей; сервисы бронирования гостиниц и продажи билетов; производство полупроводников и микросхем.

Стоит отметить, потенциал ИТ-компаний формируется за счет условий функционирования и ресурсов МСП. Государством в последнее время создаются весьма конкурентоспособные условия для МСП: освобождение от уплаты налога на прибыль в течение трех лет до конца 2024 года, пониженные ставки страховых взносов; заметное сокращение проверок госорганов; льготное кредитование и возможность получить льготную ипотеку сотрудниками МСП; компенсация расходов МСП при использовании Системы быстрых платежей (СБП); разрешение МСП не выплачивать компенсации владельцам патентов из списка недружественных стран; исполнение МСП только в рублевом эквиваленте своих обязательств по кредитам и займам, финансовым инструментам перед иностранными кредиторами [14]. Указанное позволяет преобразовать ИТ-отрасль России, привлекая как можно большее количество заинтересованных сторон (инвесторов, трудовые ресурсы, потребителей отечественной ИТ-продукции), в складывающихся непростых политико-экономических условиях в движущую экономическую силу дальнейшего инновационного развития, что будет способствовать поддержанию и наращиванию экспортных объемов деятельности МСП.

Методика оценки эффективности экспорта российской высокотехнологичной продукции МСП. Предлагаемая методика оценки эффективности товаропроводящей инфраструктуры экспорта высокотехнологичной продукции российских МСП предполагает анализ соответствующих проектов поддержки бизнеса при выходе на внешний рынок по двум направлениям:

1) оценка вклада финансовой грантовой поддержки МСП в капиталообразование фирмы и ее сбытовые возможности;

2) оценка вклада господдержки в рамках формирования факторов экспортной проводимости и диверсификации внешних рынков.

Одним из допущений принятой системы оценки является рыночная стоимость компании, которая равна среднему значению между настоящей и будущей стоимостью собственных средств. Будущая стоимость рассчитана путем дисконтирования будущей прибыли. В случае, если наблюдается отрицательная динамика прибыли, рыночная стоимость компании равна стоимости собственных средств.

Предлагается система оценки эффективности гранта на поддержку экспорта высокотехнологичной продукции российских малых и средних предприятий, которая включает следующие показатели (Рис. 1):

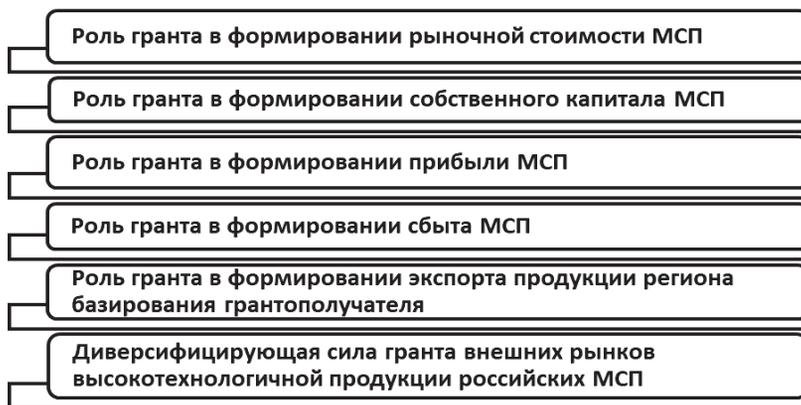


Рис. 1. Система оценки эффективности гранта на поддержку экспорта высокотехнологичной продукции российских малых и средних предприятий

Источник: авторская разработка.

Характеристика системы оценки эффективности гранта на поддержку экспорта высокотехнологичной продукции российских малых и средних предприятий включает следующие компоненты:

- 1) роль гранта в формировании рыночной стоимости рассчитывается как отношение рыночной стоимости компании (PC_T МСП) к сумме предоставленного гранта (V_{grant}):

$$K_{\text{ФРСт}} = \frac{PC_T \text{ МСП}}{V_{\text{grant}}}. \quad (1)$$

Этот коэффициент показывает долевой вклад государственного гранта в текущую рыночную стоимость российского малого или среднего предприятия,

экспортирующего свою высокотехнологичную продукцию. Чем ниже этот показатель, тем сильнее роль государства в поддержке предприятия и тем меньше внутренних условий предприятия для формирования будущей внутренней экспортной мощности;

2) роль гранта в формировании собственного капитала МСП характеризует отношение величины уставного капитала компании (УК) к сумме выданного гранта:

$$K_{\Phi_{Ук}} = \frac{УК \text{ МСП}}{V_{gram}}. \quad (2)$$

Коэффициент, оценивающий участие государственной грантовой поддержки российского экспорта высокотехнологичной продукции в формировании собственного капитала предприятия, характеризует уровень самостоятельности предприятия в принятии управленческих решений по выбору целевых внешних рынков, номенклатуры вывозимых товаров, а также транспарентности финансово-хозяйственной деятельности. Чем выше значение этого показателя, тем ниже доверие инвесторов к структуре капитала организации, тем выше вероятность использования средств гранта в деятельности предприятия, не связанной с функциональным назначением гранта, тем меньше возможностей государственного контроля использования средств гранта;

3) роль гранта в формировании прибыли МСП определяется соотношением чистой прибыли предприятия и суммы государственного гранта:

$$K_{\Phi_{Пр}} = \frac{Пр \text{ МСП}}{V_{gram}}. \quad (3)$$

Коэффициент участия государственного гранта в создании чистой прибыли отражает, какой объем прибыли МСП в рублях производится за счет каждого рубля предоставленного гранта на экспорт конкретной единицы высокотехнологичной продукции. Чем больше прибыли обеспечивает каждый полученный по гранту рубль, тем выше эффективность государственной поддержки российского экспорта высокотехнологичной продукции малых и средних предприятий;

4) роль гранта в формировании сбыта МСП выявляется путем деления величины валовой выручки предприятия на сумму полученного от государства гранта:

$$K_{\Phi_{Сбыт}} = \frac{Сбыт \text{ МСП}}{V_{gram}}. \quad (4)$$

Этот показатель отражает участие государственного гранта в создании совокупной величины реализации высокотехнологичного продукта российских МСП, работающих на экспорт, и чем он выше, тем выше эффективность госфинансирования;

5) роль гранта в формировании экспорта продукции региона базирования грантополучателя вычисляется на основе сравнения совокупной величины экспорта одноименной единицы товарной массы в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД) из региона базирования МСП – получателя гранта по истечении одного года после выплаты гранта и общей суммы предоставленного гранта:

$$K_{\text{ФЭкс}} = \frac{\text{Экс МСП}}{V_{\text{gram}}}. \quad (5)$$

Коэффициент формирования экспорта высокотехнологичной продукции российского МСП определяет, сколько денежных средств в рублях или в валюте получено регионом базирования конкретного предприятия, подлежащего господдержке, через год после одобрения гранта, при условии, что предприятие успевает за год произвести высокотехнологичный продукт по заявленной в гранте теме и продать его на целевом внешнем рынке. Чем выше этот показатель, тем больше валюты получит предприятие, тем выше эффективность госфинансирования по гранту, тем больше средств можно резервировать в иностранной валюте в период ужесточения санкций и ареста счетов центрального банка;

б) диверсифицирующая сила гранта в отношении внешних рынков высокотехнологичной продукции российских малых и средних предприятий вычисляется как средневзвешенная сумма экспорта долевого распределения суммы цен товаров (Экс МСП_n), проданных на том или ином зарубежном рынке (i_n), соотнесенная с общим объемом предоставленного гранта/

$$K_{\text{ДивЭкс}} = \frac{(\text{Экс МСП}_1 \times i_1 + \text{Экс МСП}_2 \times i_2 + \dots + \text{Экс МСП}_n \times i_n) \div n}{V_{\text{gram}}}. \quad (6)$$

Роль гранта в страновой диверсификации экспорта высокотехнологичной продукции российских МСП зависит от количества целевых внешних рынков и их доли в экспорте этой продукции. Соответственно, чем больше целевых рынков и чем меньше их доля в общем объеме экспорта того или иного МСП, тем ниже риски потери некоторого внешнего рынка вследствие, например санкций, тем больше диверсифицирующая сила государственного финансирования. В исследовании также установлена потенциальная величина экспорта высокотехнологичной продукции российских МСП на рынки недружественных стран по конкретным единицам ТН ВЭД – путем удаления доли экспорта этой продукции на 2022 г. С учетом установления пропорции между суммой гранта и потенциальной величиной экспорта, в данном исследовании делается вывод о том, на каком уровне можно скорректировать величину предоставляемых грантов на будущий 2023 г. в целях экономии бюджетных средств на господдержку экспорта высокотехнологичной продукции российских МСП

в ситуации обострения геополитических рисков, антироссийских санкций и усугубления экономического и валютно-финансового кризисов.

Оценка грантов на разработку, производство и экспорт высокотехнологичной продукции российских МСП показывает, что госфинансирование играет меньшую роль в формировании собственного капитала и прибыли организаций и более существенную функцию в формировании рыночной стоимости, сбыта, формировании экспорта продукции региона базирования грантополучателя, а также по диверсифицирующей силе гранта в отношении внешних рынков высокотехнологичной продукции. Исключения составляют гранты, предоставленные на производство лазерной наплавки, оборудования динамического маркерного мониторинга оффшорных нефтяных и газовых месторождений, приборы патрульной сигнализации и флуоресцентных тушителей, в случае которых гранты играют достаточно существенную роль по всем критериям разработанной в исследовании системы показателей (Рис. 2).

Поскольку стимулирование экспорта является приоритетом государственной поддержки разработки и производства отечественной продукции высоких технологий, необходимо отметить, что наибольшую роль в образовании регионального потенциала экспорта МСП предоставленные гранты играют по направлению производства дефектологов, промышленных роботов, оборудования динамического маркерного мониторинга оффшорных нефтяных и газовых месторождений, электромагнитных преобразователей, тушителей флуоресценции и модулей ЧПУ.

Предложения и рекомендации по совершенствованию товаропроводящей инфраструктуры для экспорта российской высокотехнологичной продукции МСП. Отдельной проблемой для всех российских предприятий, связанных с экспортом на внешние рынки высокотехнологичной продукции, стала новая волна антироссийских санкций 2022 г. и выделение недружественных стран. Отсюда следует необходимость поиска направлений совершенствования, особенно товаропроводящей инфраструктуры на основе метода таргетирования. Хотя МСП в меньшей степени могут быть подвержены этим санкциям, тем не менее, в случае эмбарго на российскую продукцию со стороны недружественных стран возникает риск потери нескольких внешних рынков, утраты экспортной выручки. В связи с этим в исследовании рассчитаны доли экспорта высокотехнологичной продукции, которые российские МСП могут потерять, по крайней мере в краткосрочной и среднесрочной перспективе (в 2022–2025 гг.). Если допустить, что российские МСП могли бы поставить на внешний рынок в 2022–2025 гг. такое же количество высокотехнологичных товаров, как и в 2018–2021 гг. в соответствии с актуальными данными внешнеторговой статистики, то самые большие потери коснутся следующих видов производств (по поддержанным грантам) (вследствие сильных колебаний рубля принято решение приводить цифры в долларах и в процентах от общей суммы экспорта):

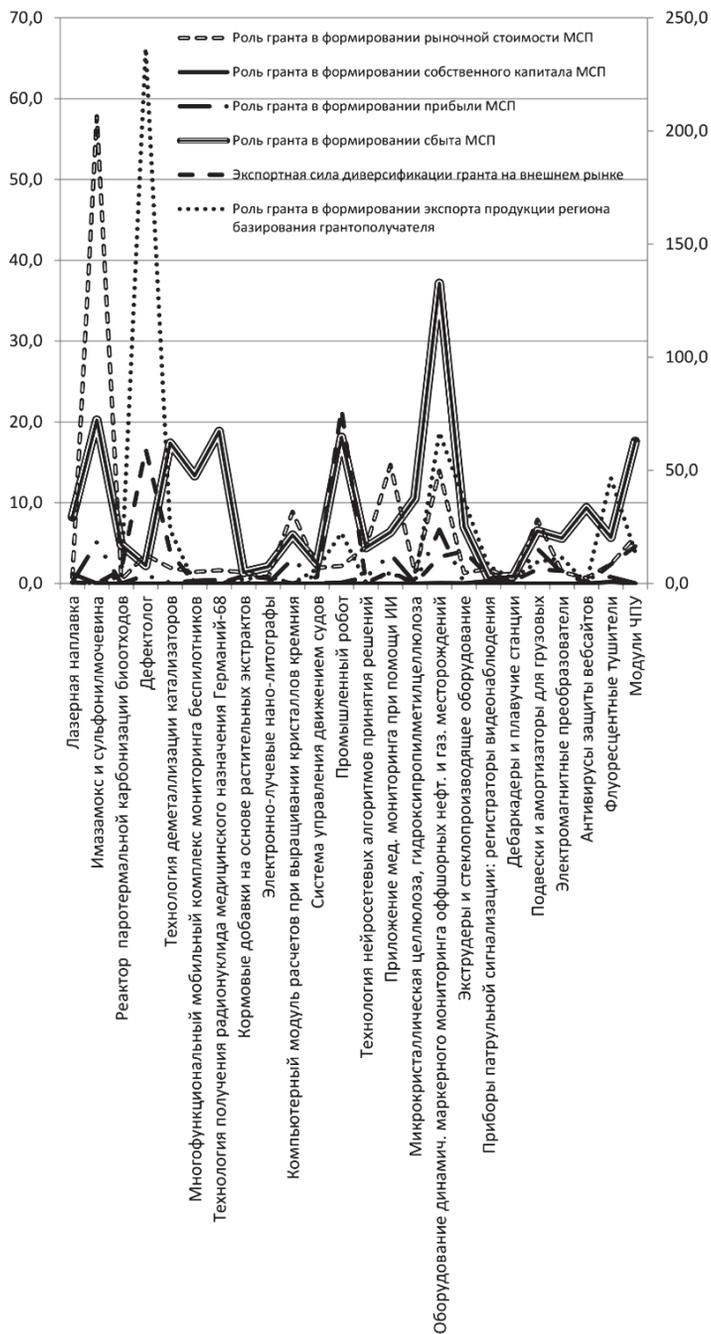


Рис. 2. Анализ поддержанных грантов по разработанной в исследовании системе показателей оценки проектов государственного финансирования экспорта высокотехнологичной продукции МСП для внешнего рынка

Источник: авторская разработка.

1) российский рынок лазерной наплавки полностью обслуживает дружественные страны, включая Индию с долей 70,5% и Казахстан – 29,5%, что в среднем в год дает около 30 тыс. долл. экспортной выручки, и поэтому вряд ли будет утрачен, следовательно, необходимо и дальше поддерживать грантами данную отрасль;

2) препараты и удобрения имазамокс и сульфонилмочевина поставляются благодаря государственному финансированию по грантовым программам преимущественно в дружественные страны, а именно: Армению – 36,7% всего экспорта российских МСП по данной товарной группе и Казахстан – 61,7%;

3) не будут утрачены для экспортируемой российскими МСП рынки реакторов для паротермальной карбонизации биоотходов, которые покупают только Белоруссия (37,3%) и Казахстан (62,7%); кормовых добавок, продаваемых в Казахстане и Абхазии (99,9 и 0,1%, соответственно), твердотельных энергонезависимых устройств хранения данных для воспроизведения явлений, отличных от звука или изображения, реализуемых на внешних рынках Белоруссии, Казахстана и Китая в долях 24,3, 60,7 и 9,9%, соответственно (по региону грантополучателей Санкт-Петербурга); приборов патрульной сигнализации: регистраторов видеонаблюдения, которые с достаточно высокой диверсификацией по экспорту поставляются в Бангладеш (9,5%), Белоруссию (6,5%), Кыргызстан (2,3%), Казахстан (37,1%), Туркменистан (5,8%), Узбекистан (34,6%) и Вьетнам (1,1%), а также подвесок и амортизаторов для грузовиков, вывозимых в Белоруссию (24,0%), Кыргызстан (12,7%), Казахстан (52,1%), Узбекистан (1,9%) и Вьетнам (1,6%);

4) российские МСП по региону Москвы утратят рынок Германии по поставкам твердотельных энергонезависимых устройств хранения данных для воспроизведения явлений, отличных от звука или изображения, куда идет 2,8% указанных изделий, остальные рынки этой высокотехнологичной продукции принадлежат дружественным странам, в частности ОАЭ (2,8%), Армении (10,3%), Азербайджану (1,9%), Китаю (46,1%), Ирану (1,9%), Кыргызстану (13,4%), Казахстану (17,0%);

5) полностью будет утрачен внешний рынок по поддержанной грантом отрасли производства легированного кремния, который на 100% поставлялся в Германию, хотя справедливым будет сказать, что поддержка этого гранта не окупилась, поскольку Германия купила этого вида продукта всего на 380,21 долл., т.е. потеря этого рынка не чревата серьезными потерями, за исключением недостаточно эффективного использования денежных средств; аналогичным образом Россия целиком потеряет возможности сбыта микрокристаллической целлюлозы и гидроксипропилметилцеллюлозы, которые поставляются в Италию, но здесь так же, как в ситуации с кремнием, сумма реализации не позволяет возместить издержки по грантовому финансированию, так как их соотношение не имеет эквивалентности, а именно: грант выдан на сумму 14,5 млн руб., а экспортная выручка в 2021 г. в Италии составила 1026,44 долл.;

б) пострадают российские МСП, занятые в разработке и производстве объектов и предметов аэронавигации, поскольку они поставляются в несколько значимых для России в недавнем прошлом страны, включая Германию с долей 13,6%, Великобританию – 10,0, Мальту – 2,8, Сингапур – 56,3, Словакию – 0,7%. В конечном счете, сохранятся только рынки ближнего зарубежья, например Белоруссии – 0,3%, Казахстана – 13,5, Малайзии – 2,7, Словакии – 0,7; это означает, что новые гранты на разработку и производство предметов аэронавигации можно скорректировать по сумме на 83,5% ниже первоначальной величины одобренного гранта (15 млн руб.), или 12,5 млн руб.;

7) несмотря на высокую степень диверсификации, существенно пострадает внешний рынок сбыта динамического оборудования маркерного мониторинга оффшорных нефтяных и газовых месторождений, которое приобретали две недружественные страны – Великобритания (5,3%) и США (22,7%), но частично этот рынок будет сохранен для российских МСП, если дружественные страны продолжат покупать данную продукцию. К последним относятся ОАЭ (3,4%), Армения (1,8%), Азербайджан (7,3%), Бангладеш (2,1%), Боливия (3,7%), Белоруссия (5,3%), Китай (3,1%), Алжир (1,8%), Египет (2,3%), Индия (3,6%), Кыргызстан (1,0%), КНДР (3,4%), Казахстан (5,0%), Мексика (3,3%), Оман (1,5%), Саудовская Аравия (5,4%), Таджикистан (1,4%) и Узбекистан (10,2%); потеря рынков США и Великобритании означает утрату 4,3 млн долл. экспортной выручки в год против 14,3 млн долл., которые Россия еще может получать за счет дружественных рынков;

8) следующим пострадает рынок экструдеров и стеклопроизводящего оборудования, которые российские МСП до новых пакетов санкций экспортировали в ряд стран. Недружественными среди них оказываются теперь Испания (1,3%), Люксембург (1,8%), Украина (3,5%) и Польша (60,7%), а дружественными – ОАЭ (4,1%), Белоруссия (6,2%), Иран (7,7%), Турция (10,8%) и Узбекистан (1,7%). Таким образом, баланс потерь и выгод смещается по данной товарной категории на недружественные страны (почти 64% против 36%). В абсолютном выражении потери будут исчисляться в 5,4 млн долл. в год;

9) подвержен влиянию санкций окажется и рынок машин для приема, преобразования и передачи или восстановления голоса, изображений или других данных, включая коммутационные устройства и маршрутизаторы. По сбыту в недружественных странах внимания заслуживают Австралия (0,4%), Бельгия (0,5%), Германия (4,6%), Франция (1,4%), Великобритания (0,9%), Украина (0,8%) и США (0,4%), что в целом определяется долей потерь в 9,3%, или 15,9 млн долл. в год, но рынок отчасти будет сохранен за счет дружественных стран: Абхазии (0,2%), ОАЭ (1,6%), Армении (0,8%), Азербайджана (1,6%), Бразилии (0,1%), Белоруссии (13,8%), Китая (6,5%), Алжира (0,5%), Египта (1,3%), Грузии (0,7%), Индонезии (0,4%), Индии (1,2%), Ирана (5,3%), Казахстана (18,3%), Мьянмы (0,5%), Монголии (1,0%), Мексики (2,8%), Малайзии

(0,2%), Омана (0,4%), Саудовской Аравии (0,7%), Турции (10,3%), Узбекистана (3,5%) и Вьетнама (0,7%). За счет дружественных стран российские МСП еще имеют потенциал получать до 28,5 млн долл. в год в виде экспортной выручки;

10) в абсолютном выражении экспорт дебаркадеров и плавучих станций может приносить российским МСП до 106,2 тыс. долл. в год, но за счет трех стран Болгарии (43,1%), Швеции (23,4%) и Украины (5,7%), потери перевешивают выгоды: 72,1% против 27,9%, поступающих в Абхазию (4,7%), Азербайджан (17,7%) и прочие дружественные страны;

11) от рынков недружественных стран зависят и поставки электромагнитных преобразователей, включая Германию (18,2%), Эстонию (2,3%) и Великобританию (2,4%), которые потенциально могли бы покупать у российских МСП соответствующего региона этой продукции на сумму до 556,5 тыс. долл. В год, хотя здесь перевешивает потребление за счет дружественных стран: Азербайджана (7,1%), Белоруссии (10,1%), Казахстана (46,1%), Узбекистана (10,5%), которые обеспечивают остальную долю продаж;

12) российские МСП исследуемого региона продают на экспорт модули ЧПУ приблизительно на сумму 2,3 млн долл. в год, из них Германия (3,3%), Великобритания (0,8%), Литва (9,1%), Италия (0,8%) потребляли почти 14%, но рынок сохранится за счет Армении (2,0%), Азербайджана (1,3%), Белоруссии (7,3%), Алжира (27,0%), Казахстана (6,2%), Малайзии (4,9%), Турции (28,7%) и Узбекистана (4,3%);

13) весьма проблемным является рынок сбыта флуорисцентных тушителей, который потенциально дает российским МСП соответствующего региона до 3,5 млн долл. в год экспортной выручки, при этом они потеряют Канаду (11,4%), Германию (7,3%), Францию (22,4%), Великобританию (1,8%), Венгрию (16,8%), Литву (5,3%), Нидерланды (2,0%), Польшу (3,7%), США (4,3%) и Италию (4,1%), или почти 79% рынка. Дружественные страны со своими долями – ОАЭ (0,9%), Армения (1,1%), Ангола (0,9%), Белоруссия (3,7%), Китай (1,7%), Казахстан (5,3%) и Узбекистан (2,0%) – вряд ли компенсируют эти потери;

14) наконец, завершая анализ поддержанных грантами экспортных секторов российских высокотехнологичных МСП, следует отметить практически полную утрату внешних рынков антивирусов для защиты веб-сайтов, поскольку они покупались в Сербии (56,8%) и на Украине (41,0%), хотя в абсолютном выражении по компаниям исследуемого региона эти потери в сумме около 10 тыс. долл. в год значительно меньше остальных секторов. Доля Казахстана (1,9%) не компенсирует этих потерь.

Таким образом, по исследованным отраслям российских высокотехнологичных МСП, работающих на экспорт благодаря правительственным грантам, общие потери составят 164,2 млн долл. в год против 294,1 млн долл., которые еще можно

получать за счет дружественных стран. Однако в случае принятия вторичных и третичных санкций в отношении дружественных стран за сношения с Россией и в зависимости от полноты и завершенности торгово-экономической блокады страны в целом суммы потерь и выгод могут существенно изменяться.

Сумма экспорта соответствующей продукции, приходящейся на дружественные страны, может составлять 265,6 млн долл. в год, или более 80% экспорта. В целом, отказ в государственной поддержке ряду экспортеров следует признать обоснованным, поскольку среди них выделяются отрасли, которые работают и без государственного финансирования, а также отрасли, продукция которых почти на 100% идет в недружественные страны, что в данной ситуации означает растрату бюджетных средств на бесплодные попытки выхода на внешний рынок, кроме того, в некоторых примерах доли недружественных стран настолько малы, что вызывают подозрения о намеренной покупке в прошлом высокотехнологичной продукции российских МСП с целью копирования или промышленного шпионажа для разработки аналога или получения дешевых технологий. Видно, что потери России в случае с неподдержанными грантами в три раза меньше, чем по поддержанным, а выручка за счет дружественных стран на 100 млн долл. в год по МСП соответствующих регионов больше по неподдержанным грантам. Это означает, что, возможно, в сложившихся чрезвычайных условиях следует внести изменения в политику грантовой поддержки экспорта.

Предлагаются следующие также дополнительные потенциальные изменения в таргетировании экспортной поддержки:

1) грантовое финансирование для поддержки экспорта высокотехнологичных малых и средних компаний России целесообразно продолжать по приоритетным направлениям, обозначенным в сферах поддержанных грантов, но в сокращенном варианте на величину потери доли внешнего рынка вследствие потенциального эмбарго недружественных стран. Сокращение не означает полное прекращение финансирования, что может пагубно сказаться на целых секторах российской экономики, организациях НИОКР и других заинтересованных лиц и предприятий. Продолжение финансирования по грантовой поддержке в сокращенном варианте позволит оптимизировать использование бюджетных средств в условиях неопределенности и чрезвычайных обстоятельств и сохранить рабочие места, компетенции, знания, опыт МСП, накопленный в работе на внешних рынках в условиях международной конкуренции;

2) грантовое финансирование по неподдержанным проектам, как показал анализ, более рентабельно, быстрее окупается и приносит больше валютной выручки по экспорту, поэтому также целесообразно поддержать некоторые виды производств высокотехнологичной продукции этих российских МСП, поскольку эта выручка будет формировать фонды свободных денежных средств для финансирования других аналогичных секторов с целью смягчения влияния антироссийских санкций.

Литература

1. Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <https://мойбизнес.рф/project> (дата обращения: 28.03.2022).
2. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001> (дата обращения: 28.03.2022).
3. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/ (дата обращения: 28.03.2022).
4. Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2016 г. № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196415/#dst100005 (дата обращения: 28.03.2022).
5. Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyu_proekt_maloe_i_srednee_predprinimatelstvo_i_podderzhka_individualnoy_predprinimatelskoj_iniciativy/ (дата обращения: 28.03.2022).
6. Управленческое консультирование. Введение в профессию / Management Consulting. A guide to the profession (fourth edition): пер. с англ.; научн. редактор Гладышев А.А. // М.: Планум. 2004. С. 577–578.
7. Постановление правительства Российской Федерации от 30 апреля 2019 г. № 532 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям – субъектам малого и среднего предпринимательства в целях компенсации части затрат по выпуску акций и облигаций и выплате купонного дохода по облигациям, размещенным на фондовой бирже». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905060013> (дата обращения: 28.03.2022).
8. Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 2022 г. № 79 «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202202280049> (дата обращения: 28.03.2022).
9. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2022 г. № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203010083> (дата обращения: 28.03.2022).
10. Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203050062> (дата обращения: 28.03.2022).
11. Указ Президента Российской Федерации от 8 марта 2022 г. № 100 «О применении в целях обеспечения безопасности Российской Федерации специальных экономических мер в сфере внешнеэкономической деятельности». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203080005> (дата обращения: 28.03.2022).
12. Федеральный закон от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203080001> (дата обращения: 28.03.2022).

13. Пресс-релиз Центрального Банка Российской Федерации от 28 февраля 2022 г. «Информация об обязательной продаже валютной выручки экспортерами». URL: https://cbr.ru/press/pr/?file=28022022_095000prod.htm (дата обращения: 28.03.2022).
14. Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 2022 г. № 83 «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в России». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203020001> (дата обращения: 28.03.2022).

Mikhail Zharikov (e-mail: michaelzharikoff@gmail.com)

Grand Ph.D. in Economics, Professor,

World Finance Department,

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Andrey Gureev (e-mail: gureev-a@mail.ru)

Ph.D. in Economics, certified auditor, member of Self-regulatory organization of auditors Association “Sodruzhestvo” (Moscow, Russia)

TARGETING RUSSIAN HIGH-TECH PRODUCTS OF SMEs FOR FOREIGN MARKETS UNDER NEW ANTI-RUSSIAN SANCTIONS

The issue is relevant due to the ongoing implementation of economic and financial sanctions against Russia. The research is based on the hypothesis that targeted financial support of the SMEs as grants under the programs aimed at stimulating production of goods destined abroad leads to increasing exports of high-tech products of a particular category from the region where the recipient manufacturers’ facilities are located.

The practical significance of the research’s results lies in the development of approaches and methodology to assess projects stimulating the exports of high-tech products by Russian SMEs based on the targeting of foreign markets, both friendly and unfriendly. The article formulates the proposals and recommendations as to corrections in the Russian foreign economic strategy until 2025.

Keywords: targeting, foreign markets, friendly markets, unfriendly markets, grant assessment criteria, export diversification, regional export structure, Russian high tech, SMEs, anti-Russian sanctions.

DOI: 10.31857/S020736760020120-1

© 2022

Виктор Клавдиенко

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник экономического факультета
Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
(г. Москва, Россия)
(e-mail: viklav8@mail.ru)

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПЕРВИЧНЫХ ДОХОДОВ МЕЖДУ ТРУДОМ И КАПИТАЛОМ: НОВЫЕ ТРЕНДЫ В МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

В данной работе исследованы изменения структуры ВВП по видам первичных доходов во многих странах мира с разным уровнем технического, экономического и социального развития за длительный период. Особое внимание уделено анализу динамики доли оплаты труда работников в ВВП. Установлено, что распространенный в экономической литературе тезис о стабильности этой доли в долгосрочном периоде перестал соответствовать реалиям. Выявлена устойчивая тенденция к снижению доли оплаты труда в пользу роста доли прибыли в ВВП как в странах мирового авангарда, так и во многих развивающихся государствах, проявляющаяся в последние десятилетия на фоне цифровизации, роботизации, внедрения безлюдных и малолюдных технологий. Рассмотрен механизм воздействия процесса автоматизации и цифровизации экономики на сдвиги в структуре ВВП по видам первичных доходов и на снижение доли доходов, получаемых работниками за выполненную работу, в пользу роста доли доходов, получаемых собственниками капитала.

Ключевые слова: распределение первичных доходов, доля оплаты труда, цифровизация экономики, мировая экономика.

DOI: 10.31857/S020736760020121-2

В экономической науке вопросы распределения доходов между трудом и капиталом традиционно занимали важное место. К ним обращались в своих фундаментальных трудах выдающиеся представители экономической мысли: Ф. Кенэ, А. Тюрго, А. Смит, Ж.-Б. Сей, К. Маркс, А. Маршалл и др. В XX веке в многочисленных научных публикациях по этим вопросам отправной платформой стала неоклассическая теория факторов производства, согласно которой каждый фактор производства получает свое справедливое вознаграждение за вклад в создание конечного продукта. Так, видный представитель неоклассической школы Дж. Кларк считал, что распределение общественного дохода управляется естественным законом, и этот закон, действуя без помех, предоставляет каждому фактору производства ту сумму богатства, которую этот фактор создает. Таким образом, работник получает в форме заработной платы (жалованья, гонорара) ту часть продукта, которая создана трудом, а владелец капитала получает в форме прибыли (процента) ту часть продукта, которая произведена капиталом. И этому способу распределения Дж. Кларк приписывал неизменный, внеисторический характер [1].

В 1928 г. американские ученые Ч. Кобб и П. Дуглас опубликовали результаты своего исследования, в котором на основе разработанной ими эконометрической модели (производственной функции) устанавливалась совокупная зависимость объема производства и основных его создающих факторов – труда и капитала [8]. Представленные учеными расчеты по промышленности США за более чем двадцатилетний период показали, что доля труда и капитала в созданном продукте стабильно распределяется в пропорции 73/27. Математический аппарат производственной функции Кобба–Дугласа получил широкое признание, а выполненные на ее основе последующие разработки послужили дополнительным подтверждением тезиса о постоянстве пропорций распределения созданного продукта между трудом и капиталом.

Тезис о стабильности доли заработной платы и доходов от собственности поддерживал Дж. М. Кейнс. В статье «Относительное движение реальных заработных плат и объемов производства» он писал: «Стабильность доли национального дохода, доставшейся труду... является одним из самых удивительных фактов, твердо установленных статистикой... Именно стабильность этой доли в каждой стране наиболее примечательна, и представляет собой явление длительного порядка» [19].

Подобное убеждение два десятилетия спустя высказывал известный экономист Николас Калдор. Исследуя свойства долговременного экономического роста на эмпирическом материале по США и Великобритании, он утверждал, что доли труда и капитала в национальном доходе могут колебаться в ходе экономических циклов, однако в длительной перспективе эти величины имеют тенденцию быть постоянными [17].

В последующие годы исследования, продолженные рядом экономистов в этом направлении, подтверждали устойчивость пропорции распределения дохода между трудом и капиталом, несмотря на возрастание роли других факторов производства. Таким образом, в течение большей половины XX века положение о постоянстве доли трудового дохода в созданном продукте неизменно господствовало в научных изданиях и академических учебниках [6, 13, 15].

Однако в последние десятилетия появились научные публикации, в которых авторы, ссылаясь на новые статистические данные, подвергали сомнению тезис о постоянстве доли трудового дохода в ВВП, и на примере отдельных стран строили графики, иллюстрируя снижение этой доли с 90-х гг. прошлого столетия [7, 9, 10, 14, 18]. В 2013 г. в “The New York Times” была опубликована статья известного американского аналитика Джаред Бернштейна (Jared Bernstein) “Почему падает доля трудовых доходов”, в которой автор приводит график падения доли вознаграждения за труд работников в созданном продукте США с 1985–2013 гг. на 6 процентных пунктов (с 66 до 60%) и заработной платы работников (т.е. суммы вознаграждения без учета социальных трансфертов) с 55 до 49%. Профессор Д. Бернштейн объясняет это падение в основном влиянием

глобализации на стоимость рабочей силы в США и ослаблением роли профсоюзов на рынке труда [7].

В ряде новых исследований падение доли трудового дохода в ВВП связывалось с вступлением мирового сообщества в эпоху цифровизации [9, 14, 21]. Одним из интересных исследований по этому вопросу является работа группы ученых, выполненная под руководством профессора Гарвардского университета Ганса-Гельмута Коца (Н.-Н. Kotz). Эта группа аналитиков, рассмотрев динамику доли трудовых доходов в добавленной стоимости 12 секторов экономики США, пришла к заключению, что более половины падения доли трудовых доходов обусловлена высвобождением работников из производства и связана с массовой автоматизацией производства, внедрением инновационных технологий, искусственного интеллекта, роботизацией, снижением сроков амортизации основных фондов (в связи с ростом доли интеллектуальной собственности в структуре основного капитала). Около 11% падения, по их мнению, объясняется снижением роли профсоюзов в договорном процессе с работодателями и 33% — обусловлено влиянием циклических колебаний рыночной экономики [21].

Тем не менее многие маститые ученые продолжали отстаивать тезис о стабильности пропорции распределения дохода между трудом и капиталом [11, 12]. Например, Д. Голлин считал, что эта пропорция остается примерно постоянной во времени и пространстве, а новые статистические данные занижают долю трудовых доходов из-за недоучета дохода самозанятых, численность которых значительна, особенно в развивающихся странах [11]. Действительно, в системе национальных счетов (на статистике которых обычно выполнялись исследования) доход самозанятых традиционно рассматривается как доход собственников капитала, что занижает долю трудового дохода. Хотя, по сути, положение самозанятого населения в воспроизводственном процессе и характер его доходов носят двойственный характер. Доход самозанятых включает как заработную плату, которую они получают как работники, так и часть, получаемую за счет владения капиталом. Поэтому доход этой категории участников хозяйственной деятельности справедливо отчасти учитывать в трудовых доходах и отчасти — как доход от капитала.

Правомерность такого подхода к учету дохода самозанятых при оценке доли трудового дохода в ВВП (или в добавленной стоимости отрасли) вполне обоснована; она обусловлена еще и тем, что удельный вес этой категории занятого населения в мировой экономике весьма высок (47%). Наиболее высока доля самозанятого населения в небогатых странах. Так, во многих странах Африки (Бурунди, Гвинея, Мали, Чаде и др.) она превышает 80%. В Турции, Мексике, Бразилии она составляет треть работающего населения. В странах с развитой экономикой доля самозанятых также немаленькая. Так, в Италии, Корее, Нидерландах, Чехии доля самозанятых в общей численности работающих составляет 17–25%,

в Бельгии и Швейцарии – 15, в Финляндии, Франции, Израиле – 13, в США – 6,3, в России – 6,8% [5, 25, 26].

В связи с вышесказанным, живой интерес вызывают новейшие, рассчитанные на основе единой методики, статистические данные доли трудовых доходов в ВВП для 185 стран мира, впервые опубликованные Департаментом статистики Международной организации труда [16, 28]. Представленная база данных МОТ дает наиболее полную и вполне достоверную картину доли трудового дохода работающего населения планеты в странах с различным уровнем социально-экономического развития и преобладанием различных технологических укладов. Важно то, что оценка этого показателя дается с учетом двойственного характера доходов самозанятого населения. При этом принцип «раздвоения» дохода самозанятых предполагает, что в конкретной отрасли экономики самозанятые получают зарплату, равную средней заработной плате наемных работников в данной отрасли, и эта часть учитывается как трудовой доход, остальная часть дохода самозанятых относится к доходу на капитал. Такой подход снимает претензии по недоучету в части оценки трудового дохода и переоценке дохода от владения капиталом.

Выполненный автором анализ базы статистических данных, представленных МОТ, показал, что из 185 стран мира доля трудового дохода в ВВП за период 2004–2017 гг. уменьшилась в 117 странах, увеличилась в 65 и в 3 странах осталась без изменений. В мировой экономике в целом доля дохода, получаемого работниками в форме зарплаты и социальных трансфертов, снизилась за этот период с 53,7 до 51,4%, тогда как доля дохода от капитала, получаемого предпринимателями в виде прибыли, возросла с 46,3 до 48,6%. При этом в странах Северной и Южной Америки доля трудового дохода уменьшилась в среднем на 1,6, в Европе – более чем на 2, странах Азии – на 1,8 процентных пункта (см. табл. 1).

Таблица 1

Доля трудовых доходов работников в ВВП* (в %)

Страны мира	2004 г.	2017 г.
Мир в целом	53,7	51,4
Страны Европы	56,7	54,6
Страны Америки	57,7	56,1
Страны Азии	50,8	49,0
Страны Африки	47,1	47,4
Австралия	59,9	57,2

*Примечание:** включая социальные трансферты.

Источник: составлено автором по [16, 28].

Более поздние данные, опубликованные по странам ОЭСР, подтверждают отмеченную тенденцию в распределении первичных доходов. Так, с 2000–

2020 гг. из 36 стран-нынешних членов ОЭСР доля трудового дохода в ВВП уменьшилась в 27 странах. При этом значительное снижение (15–20 п.п.) доли оплаты труда (трудо­вого дохода) наблюдается в ВВП стран, наиболее продвинутых в цифровизации производственных процессов и сферы услуг (см. табл. 2).

Таблица 2

Доля трудовых доходов в ВВП (в %)

Страны с развитой экономикой	Доля трудовых доходов в ВВП, в процентах		
	2000 г.	2017 г.	2020 г.
Австрия	71,1	60,9	50,2
Бельгия	68,9	62,5	50,8
Великобритания	61,1	59,0	58,6*
Германия	72,0	60,3	55,2
Дания	63,4	58,1	51,6
Испания	66,7	61,2	49,0
Италия	66,1	57,5	40,6
Канада	61,9	61,0	60,2
Нидерланды	68,5	63,5	50,4
Норвегия	54,5	52,7	52,9*
США	63,7	59,6	58,8
Финляндия	61,7	56,3	48,8
Франция	67,6	61,0	51,9
Швейцария	62,3	70,7	68,4*
Швеция	67,4	55,4	51,2
Япония	58,2	56,4	56,4

Примечание: * 2019 г.

Источник: составлено по [16, 20, 22, 28].

В развивающихся странах отмеченная тенденция проявляется не столь заметно. Экономика многих из этих стран находится лишь на начальном этапе цифровой трансформации или приближается к нему. Процесс цифровизации экономики в этой группе стран идет значительно медленнее, чем в странах авангарда. В большинстве развивающихся государств основная часть населения занята в сельском хозяйстве и темпы замещения труда капиталом здесь невысоки. Нельзя не отметить и то, что в последние десятилетия продолжался приток капитала из развитых в развивающиеся страны с низкой стоимостью рабочей силы, создавались новые рабочие места, росла занятость. Иностранные инвестиции и перенос производств (прежде всего трудоемких) из развитых стран в развивающиеся содействовал росту численности работников и сохранению, а нередко и повышению доли трудового дохода в ВВП ряда стран Азии, Африки, Латинской Америки. Однако в последние десятилетия снижение доли трудовых доходов в ВВП происходит во многих странах с невысоким и средним подушевым доходом – Армении, Казахстане, Индии и др. (см. табл. 3).

Таблица 3

Доля трудовых доходов в ВВП (в %)

Страны с менее развитой экономикой	Доля трудовых доходов ВВП, %	
	2004 г.	2017 г.
Армения	54,0	46,3
Беларусь	44,7	49,0
Боливия	60,3	60,2
Бразилия	56,1	60,4
Габон	32,4	27,0
Индия	60,7	49,0
Казахстан	51,2	41,0
Киргизия	38,6	39,4
Китай	49,9	51,3
Малайзия	33,4	43,5
Перу	47,1	46,1
Россия	50,0	47,6
Таджикистан	24,0	28,5
Тунис	43,9	45,0
Эфиопия	49,0	58,2
ЮАР	51,3	62,5

Источник: составлено по [3–5, 16, 28].

Приведенные данные свидетельствуют, что тенденция снижения доли трудового дохода в ВВП отчетливо проявляется в последние десятилетия в глобальном масштабе, охватывая все большее количество стран с различным уровнем технологического, экономического и социального развития.

Наиболее заметно падает доля трудового дохода работников в обрабатывающей промышленности, которая, являясь ядром инновационных преобразований, испытывает и негативные побочные эффекты массовой автоматизации и цифровизации. При этом, наряду с уменьшением доли трудового дохода в добавленной стоимости в обрабатывающей промышленности, негативные эффекты цифровой трансформации здесь проявляются также в высоких темпах высвобождения работников. Во многих развитых странах численность занятых в обрабатывающей промышленности с 2000–2020 гг. сократилась на 20–30% и более (см. табл. 4).

В сфере услуг роль живого труда по отношению к труду овеществленному (в машинах, оборудовании, зданиях, транспортных средствах и др.) пока еще более значима, чем в промышленности, и доля трудовых доходов работников в добавленной стоимости в этой сфере несколько выше. Однако и здесь происходит процесс замещения работников «умными» машинами, что обуславливает снижение доли трудовых доходов. В ряде стран эта тенденция проявляется довольно ярко. Так, в Бельгии доля трудовых доходов работников в добавленной стоимости сферы услуг в последние два десятилетия упала с 85 до 75%, Великобритании – с 77 до 71%, Ирландии – с 56 до 43% [22].

Таблица 4

**Среднегодовая численность работников, занятых
в обрабатывающей промышленности (тыс. чел.)**

Страны	2000 г.	2020 г.	Уменьшение численности занятых в 2020 г. по сравнению с 2000 г. (в %)
Австрия	755	671	11,1
Бельгия	773	591	24,5
Великобритания	4611	2826	38,7
Германия	8016	8013	0,04
Дания	508	321	36,8
Испания	2918	2431	16,7
Италия	4919	4290	12,8
Канада	2242	1673	25,4
США	19644	15741*	20,0
Финляндия	467	329	29,6
Франция	4121**	3099	24,8
Швеция	751**	501	33,2

Примечание: * 2019 г.; ** 2003 г.

Источник: составлено и рассчитано автором по [23, 26].

Таким образом, снижение доли трудового дохода в ВВП можно рассматривать как глобальную тенденцию, характерную для современного этапа цифровой трансформации экономики. Масштабы и интенсивность развертывания этой тенденции различны не только в отдельных странах, но и в секторах экономики, и зависят от целого ряда факторов, влияние которых порой неоднозначно. Вместе с тем, «передаточный» механизм воздействия процесса цифровизации на структуру распределения доходов в различных странах имеет ряд схожих черт, основными среди которых являются следующие:

- Относительное удешевление элементов основного капитала. Автоматизация производства, цифровизация производственных процессов, внедрение искусственного интеллекта, использование аддитивных и прочих инновационных технологий обеспечивают неуклонный рост производительности труда, позволяют производить прежний объем продукции (услуг) с меньшим количеством занятых работников или наращивать производство без их увеличения. Это сопровождается, как правило, улучшением технических характеристик оборудования, увеличением мощности и удешевлением элементов основного капитала (машин, станков, компьютеров, промышленных роботов и т. п.) на единицу мощности. Обусловленный внедрением инновационных технологий рост производительности при относительном удешевлении элементов основного капитала стимулирует замену живого труда (рабочей силы) капиталом, овеществленным в «умных» машинах. Мировой опыт свидетельствует о растущей популярности «умных» фабрик, «интеллектуальных» угольных пластов,

«интеллектуальных» нефтяных скважин и других малолюдных или безлюдных производств [2]. Замещение живого труда «умными» машинами как фактор снижения доли трудового дохода в стоимости добавленной продукции отрасли в наибольшей степени проявляется в угольной, нефтегазовой, химической, фармацевтической, автомобильной промышленности.

• Другим важным фактором, обуславливающим снижение доли оплаты труда (трудовых доходов) в ВВП в условиях цифровизации экономики, выступают сдвиги видовой структуры основных фондов (основного капитала). Общемировой тенденцией в условиях цифровой трансформации экономики стало существенное превышение темпов прироста вложений капитала в нематериальные активы по сравнению с инвестициями в традиционные основные фонды (материальные). В результате доля инвестиций в объекты интеллектуальной собственности во многих странах мира значительно возросла, и в настоящее время составляет 20% и более от общего объема инвестиций в основные фонды (см. табл. 5). В России эта доля также постепенно прирастала и в 2020 г. составляла около 8%.

Таблица 5

Инвестиции в объекты интеллектуальной собственности
(в % от общего объема инвестиций в основные фонды)

Страны	1995 г.	2021 г.
Ирландия	9	51
Швейцария	14	33
США	20	29
Швеция	25	28
Франция	20	25
Дания	14	24
Япония	15	23
Нидерланды	10	22
Великобритания	27	22
Италия	18	20
Финляндия	11	19
Германия	13	18
Испания	8	17

Источник: составлено автором по [22, 24].

• Сокращение амортизационного периода основных фондов. Изменения структуры основных фондов оказывают влияние на сроки их амортизации. Поскольку нематериальные активы (компьютерное ПО, базы данных, товарные знаки и прочие объекты интеллектуальной собственности) имеют меньший срок амортизации по сравнению с сооружениями и зданиями, силовыми машинами и оборудованием, транспортными средствами и другими видами основного капитала, то рост доли нематериальных активов в составе основного

капитала обуславливает сокращение сроков амортизации последнего. Ускорение амортизации основного капитала в свою очередь, при прочих равных условиях, увеличивает долю амортизации в ВВП. Поскольку в национальных счетах амортизацию (потребление основного капитала) рассматривают как часть валовой прибыли, то, в конечном счете, увеличивается и доля валовой прибыли, а доля оплаты труда работников в ВВП, соответственно, сокращается. Как фактор снижения доли трудового дохода, ускоренная амортизация основного капитала наибольшее значение имеет в секторе ИКТ, фармацевтике, оптике, возобновляемой энергетике (прежде всего ветровой и солнечной), автомобилестроении.

- Немалую роль в распределении ВВП и добавленной стоимости различных отраслей по доходам играет институциональный фактор. В условиях нарастающей цифровизации бизнеса и экономики в целом влияние этого фактора проявляется, в частности, в укреплении мощи крупных фирм и корпораций, концентрирующих огромный капитал (в том числе нематериальные активы), усилении их позиций на рынке труда. Укрепление позиций крупного капитала на рынке труда во многих странах происходит на фоне заметного снижения на этом рынке роли профсоюзов как представителей интересов наемных работников.

Одним из эффектов цифровизации является растущая сегментация рынка труда, индивидуализация трудовых отношений, утрата коллективного сознания у самих работников, что находит отражение в снижении членства профсоюзов. Показательно, что по сравнению с концом 1990-х гг. доля членов профсоюза в общей численности работников к 2021 г. в США, Франции, Болгарии, Венгрии, Польше, Чехии, странах Балтии упала более чем вдвое (до 8–10%). В группе развивающихся стран (например, Индонезии, Таиланде, Филиппинах и др.) она еще ниже – менее 5–7%. В России членство в профсоюзах также перманентно сокращается. Если в 1997 г. в профсоюзах состояло 55,2% работающего населения страны, то в 2020 г. – менее 30,5% [5, 27].

Растущая мощь корпораций и ослабление позиций профсоюзов на рынке труда в условиях цифровизации экономики обуславливают смещение баланса сил в коллективном договорном процессе в пользу работодателей, содействуя снижению доли трудового дохода в созданном продукте в пользу доли доходов собственников капитала.

- Глобализация мировой экономики. Процесс глобализации оказал неоднозначное воздействие на соотношение доли труда и доли капитала в ВВП разных стран и в добавленной стоимости различных отраслей. С разворачиванием процесса цифровизации в развитых странах активный перевод ряда производств из этих стран в развивающиеся страны охватил новые сферы. Если в конце прошлого столетия в страны периферии с низкой заработной платой активно перемещалось текстильное, автомобильное и ряд экологически обремененных

видов производств, то в последние десятилетия этот процесс охватил высокотехнологичные производства (электронику, возобновляемую энергетику и др.). В страны с более низкой зарплатой выводили свои производства Microsoft, IBM, Hewlett Packard, Vestas и другие высокотехнологичные западные ТНК. В результате высокотехнологичные производства, которые ранее существовали только в развитых странах сегодня представлены во многих развивающихся странах, где заработная плата в разы меньше, чем в странах мирового авангарда. Такое перемещение, в целом позитивное для рынка труда развивающихся стран, вместе с тем оказывало давление на рынки труда и динамику заработной платы в развитых странах, сдерживая рост доли оплаты труда в ВВП стран мирового авангарда. Наиболее существенное негативное воздействие процессы глобализации оказали на динамику доли оплаты труда в добавленной стоимости продукции отраслей автомобилестроения, электроники, оптики, возобновляемой энергетики и сферы ИКТ услуг.

В заключение можно констатировать, что при многих текущих и перспективных благах, обусловленных цифровизацией (рост производительности и улучшение условий труда, повышение качества жизни и др.), она рождает немало новых рисков, связанных с перестройкой технологической структуры производства. В ходе такой перестройки происходит активное замещение рабочей силы средствами труда, в результате которого значение рабочей силы как фактора производства снижается. Этому, как правило, сопутствует сокращение рабочих мест и высвобождение работников из производства в результате замены их «умными» машинами. Рабочая сила из основного фактора производства все больше превращается в своего рода придаток к последним.

Другой серьезный вызов, генерируемый цифровизацией на современном этапе ее воплощения, связан с уменьшением доли трудовых доходов в созданном продукте. Распространенный в экономической литературе традиционный тезис о постоянстве пропорции распределения созданного продукта между трудом и капиталом перестал соответствовать реалиям. Анализ динамики доли трудовых доходов в ВВП многих стран мира с различным уровнем технического, экономического и социального развития позволил выявить устойчивую тенденцию к снижению этой доли в пользу роста доли доходов на капитал в большинстве высокоразвитых стран и значительной части развивающихся государств. Отмеченная тенденция вполне отчетливо проявляется в последние десятилетия и обусловлена рядом факторов, рассмотрение которых дает основания полагать, что снижение доли оплаты труда работников (трудового дохода) в пользу доли прибыли в созданном продукте во многом прямо или опосредованно связано с массовым внедрением цифровых технологий, искусственного интеллекта, роботизацией и описанным выше механизмом замены рабочей силы «умными» машинами. Происходящие сдвиги в структуре

первичных доходов означают, что все большая часть благ, обусловленных использованием инновационных технологий в производстве и сфере услуг, концентрируется в руках собственников капитала, а доля, получаемая работниками в форме оплаты труда, постепенно снижается. На современном этапе цифровой трансформации уровень поляризации доходов, вероятно, не является критичным. Однако дальнейшее развертывание этой тенденции может не только содействовать углублению противоречий между трудом и капиталом и обострению социальных конфликтов в отдельных странах, но и создавать серьезные препятствия для реализации целей устойчивого развития мирового общества, сформулированных в Парижском соглашении (2015 г.). В этих условиях существенно возрастает роль национальных государств и международных экономических организаций в использовании эффективных механизмов координации и регулирования национальных и глобального рынков труда и занятости, распределения и перераспределения созданного продукта в целях достижения как экономического, так и социального равновесия.

Литература

1. *Кларк Дж. Б.* Распределение богатства // М.—Л. 1934.
2. *Линник Ю.Н., Кирюхин М.А.* Цифровые технологии в нефтегазовом комплексе // Вестник университета. 2019. № 1. С. 37–40.
3. Национальные счета России в 2014–2018 годах. Статистический сборник / Росстат // М., 2019.
4. Национальные счета России в 2007–2014 годах. Статистический сборник / Росстат // М., 2015.
5. Российский статистический ежегодник. Статистический сборник / Росстат // М., 2021.
6. *Begg D., Fischer S., Dornbusch R.* Economics. Third Edition. McGraw-Hill Book Company // London—New York—Lisbon—Mexico—Paris—Sydney—Tokio. 1991.
7. *Bernstein J.* Why Labor's Share of Income is Falling // The New York Times. Sept. 9, 2013.
8. *Cobb C., Douglas P.* A Theory of Production // The American Economic Review. 1928. Vol. 18. №1. P. 139–165.
9. *Dao M., Das M., Koczan Z., Lian W.* Why is Labor Receiving a Smaller Share of Global Income? // IMF. July 24. 2017.
10. *Elsby M., Hobijn B., Sahin A.* The Decline of the US Labour Share // Brooking Papers on Economic Activity. 2013.
11. *Feldstein M.* Did Wages Perfect Growth in Productivity? // NBER. New York. 2008.
12. *Gollin D.* Getting Income Shares Right // The Journal of Political Economy. 2002. 110(2). P. 458–474.
13. *Grant A.* Issues in Distribution Theory // The Review of Economics and Statistics. 1964. Vol. 45. № 3. P. 273–279.
14. *Guerrero M.* The Labor Share of Income Around the World: Evidence from a Panel Dataset // Tokyo. Asian Developing Bank Institute. 2019.
15. *Heilbroner R.* Understanding Macroeconomics // Second Edition. Prentice-Hall, INC, New Jersey. 1965.
16. ILOstat. The Leading Source of Labour Statistics. Dataset. Labour income share as a percent of GDP. July. 2019.
17. *Kaldor N.* A Model of Economic Growth // The Economic Journal. Vol. 67. Issue 268. December 1957. P. 591–624.
18. *Karabarbounis L., Neiman B.* The Global Decline of The Labor Share // The Quarterly Journal of Economics. Vol. 129. Issue 1. October 2013. P. 61–103.

19. *Keynes J.M.* Relative Movements of Real Wages and Output // *The Economic Journal*. Vol. 49. Issue 193. March. 1939. P. 34–57.
20. Labour costs and Labour income // UK. Office for National Statistics. November. 2021.
21. *Mischke J., Kotz H-H., Bughin J.* The Declining Labour Share of Income: Accounting for the Main Factors from a Meso Perspective.2019. // <https://voxeu.org/article/declining-labour-share-.....>
22. OECD. Compendium of Productivity Indicators 2019. Paris. 2019; Paris. 2021.
23. OECD. Data. Hurmonised unemployment rate. 2020.
24. OECD. Data. Investment by asset. Paris. 2022.
25. OECD. Data. Self-employment rate. Paris. 2021.
26. OECD. Labour Force Statistics. Paris 2019; Paris. 2021.
27. OECD. Statistics. Trade Union Dataset. Paris. 2021.
28. The Global Labor Income Share and Distribution. LTO. July. 2019.

Victor Klavdienko (e-mail: viklav8@mail.ru)

Grand Ph.D. in Economics,

Leading Researcher,

Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University

(Moscow, Russia)

THE DISTRIBUTION OF PRIMARY INCOME BETWEEN LABOUR AND CAPITAL: NEW TRENDS IN THE WORLD ECONOMY

This paper examines changes in the structure of GDP by types of primary income in many countries of the world with different levels of technical, economic and social development over a long period. Particular attention is paid to the analysis of the dynamics of the share of wages in GDP. It is shown that the widespread idea about the long-term stability of this share is no more realistic. A steady trend towards a decrease in the share of wages in favour of an increase in the share of profits in GDP is observed both in the economically advanced and in many developing countries. The trend has been noticeable in recent decades in the context of digitalization, robotization, and the introduction of lights-out production.

The author scrutinizes the ways by which automation and digitalization of the economy influence the shift in the structure of GDP by types of primary income which decreases the share of employees' earnings, and increases the capital owners' share of income.

Keywords: distribution of primary income, wage share, digitalization of the economy, global economy.

DOI: 10.31857/S020736760020121-2

© 2022

Елена Волкова

аспирант кафедры макроэкономической политики и стратегического управления
экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

(г. Москва, Россия)

(e-mail: elena-v2810@rambler.ru)

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В СТРАТЕГИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ ЭКОНОМИКОЙ РФ

В статье приведен обзор основных методов оценки эффективности программно-целевого подхода, применяемых в РФ. Стратегическое управление в настоящее время не является эффективным, т.к. установленные национальные цели не достигаются в обозначенные сроки. Это связано как с недостатками реализации программно-целевого подхода в РФ, так и с проблемами применения оценочного инструментария. В рамках исследования проведен структурный анализ планируемых расходов федерального бюджета РФ на 2022–2024 гг., определена доля программных и непрограммных расходов бюджета, а также доля проектной и процессной части расходов.

Сделан вывод, что в рамках программно-целевого подхода в РФ финансируется большая часть текущих расходов бюджета. Большинство государственных программ РФ не удовлетворяет требованиям программно-целевого подхода. Наличие различных типов расходов в государственных программах РФ приводит к сложностям в оценке их эффективности. По результатам исследования предложены рекомендации по совершенствованию методологии оценки государственных программ.

Ключевые слова: стратегическое управление, программно-целевой подход, государственные программы, эффективность программ, государственная политика, управление экономикой, методы оценки эффективности.

DOI: 10.31857/S020736760019203-2

В настоящее время в России активно идет процесс реформирования системы стратегического управления развитием экономики, который вызван необходимостью «перезагрузки» системы управления и повышения ее эффективности для достижения национальных целей развития. В 2021 году было принято новое постановление Правительства РФ № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» [1], а также утверждены Основы государственной политики в сфере стратегического планирования [2]. Указанные документы призваны непосредственно увязать процессы стратегического управления и программно-целевого планирования с достижением национальных приоритетов, обозначенных Президентом РФ. Кроме того, в дополнение к уже имеющимся государственным программам и национальным проектам был принят Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года [3].

Указанные процессы происходят на фоне развития нового (шестого) технологического уклада, который включает и цифровизацию экономики. Эти изменения приводят к трансформации структуры затрат при производстве товаров и услуг, и как следствие – ведут к структурной перестройке всей экономики.

Начиная с 2020 года человечество столкнулось с кризисом, порожденным причинами неэкономического характера – COVID-19. Он стал главной причиной падения реальных доходов населения большинства стран и снижения темпов экономического роста. Одновременно он стал катализатором ускоренного развития новых цифровых отраслей, связанных с бесконтактным взаимодействием человеческих коллективов и индивидуумов.

Определяющая роль стратегического управления для развития экономики страны сегодня не подвергается сомнению. В современном мире, характеризующемся высокой динамикой, труднопрогнозируемостью и неопределенностью направления развития, формирование стратегии является необходимым условием движения вперед и достижения поставленных целей.

Стратегическое управление совместно с долгосрочным планированием и прогнозированием в XXI веке стало одной из функций государства по эффективному управлению экономикой, наряду с кредитно-денежной и бюджетно-налоговой политикой. Программно-целевой подход является инструментом стратегического регулирования экономики и подразумевает концентрацию финансовых вложений в приоритетных точках роста или в значимых социальных областях, которые дают наибольший мультипликативный эффект. Для управления целевыми программами используется проектный подход, предполагающий специальную структуру управления их реализацией и достижением эффективности.

Программный подход в управлении развитием экономики РФ применяется уже много лет, но качественного улучшения структуры экономики РФ (со времени перехода к рыночной экономике) не произошло, в связи с чем необходимо проанализировать причины недостаточной эффективности данного подхода для достижения стратегических целей. В указанных условиях особую актуальность приобретают вопросы оценки эффективности государственных программ.

Оценка эффективности программ и проектов должна проводиться в течение всего их жизненного цикла: на этапе планирования, в ходе реализации (промежуточные результаты) и после завершения программы (конечные результаты). На этапе планирования оценка производится с целью обоснования выгод от реализации программы и выбора наилучшего проекта из нескольких альтернатив. Оценка в ходе реализации показывает эффективность работы органов исполнительной власти по управлению реализацией программы, а также темпы достижения результатов. После завершения программы анализируются достигнутые

результаты и затраченные ресурсы, включая затраченное время; на этом основании делается вывод, достигнуты ли запланированные цели программы и какова была эффективность использования ресурсов.

Оценка эффективности встраивается в общий процесс стратегического управления. Данная оценка является одним из немногих источников информации, который показывает правительству правильность выбранного направления развития и качество его работы по достижению целей. Однако на практике негативные оценки редко приводят к корректировке деятельности органов власти, что говорит о наличии управленческих проблем в системе стратегического планирования [4, 5].

Причины неудовлетворительного достижения стратегических целей заключаются как в инструментах постановки целей и управления государственными программами, так и в сложностях увязки методик оценки их эффективности с национальными приоритетами. Как следствие, государственные программы формально признаются эффективными, но это не приводит к удовлетворению заявленных потребностей и росту экономики РФ.

Анализ методик оценки эффективности программного подхода. Теоретически исследователи выделяют четыре модели проведения оценки: постпозитивистские, прагматические, интерпретационные и нормативно-научные. Постпозитивизм является доминирующей моделью оценки, в основе которой лежат количественные методы измерения эффективности и результативности. Прагматический подход к оценке утверждает, что методы оценки должны соответствовать оцениваемой программе, учитывать ее контекст, процессы и продукт, поэтому могут быть различными для разных программ. Интерпретационная модель предполагает учет мнения различных заинтересованных сторон и лиц, принимающих решения. Нормативный подход делает акцент на сотрудничестве и переговорах между заинтересованными сторонами (например, лицами, принимающими решения, получателями программ и оценщиками) в процессе оценки [6].

Программно-целевой подход в стратегическом управлении предполагает, что сначала выявляются потребности и существующие проблемы, затем ставятся цели по достижению потребностей, определенных как приоритетные. Для достижения каждой цели составляется план действий с конкретными задачами, и под эти задачи выделяются ресурсы. Таким образом, можно выделить несколько видов оценки эффективности: 1) эффективность постановки целей как отношение целей к реальным потребностям (конечный результат), 2) результативность как отношение результата к поставленным целям (непосредственный результат), 3) экономичность или эффективность использования ресурсов как отношение затрат вложенных ресурсов к полученным результатам.

Результативность определяется степенью получения конечных запланированных результатов, которые были отражены в государственных стратегиях, лежащих в основе целевых программ.

Дополнительно можно выделить оценку эффективности управления программой, которая характеризует работу государственного органа по управлению программой. На данном уровне оцениваются внутренние отношения управления (координация, система передачи и принятие управленческих решений) в организации и отношения с рынком, а также институциональные (трансакционные) издержки.

Классическими методами оценки проектов, нацеленных на достижение окупаемости и получение финансовой прибыли, являются методы оценки чистой приведенной стоимости проекта (NPV), внутренней нормы доходности (IRR), срока окупаемости (дисконтированного и номинального).

Государственные программы отличаются от коммерческих проектов большей сложностью и нацеленностью на разноплановые результаты, которые не всегда можно оценить в денежном выражении. Многокомпонентные программы могут иметь многоуровневую реализацию с нелинейными причинно-следственными взаимодействиями и множеством групп участников, таких как спонсоры, организаторы программы, бенефициары и оценщики [7]. Традиционные методы оценки часто не учитывают сложность, присущую оценке этих программ, т.к. не исследуют контекст, в котором реализуются программы. Реализация комплексных государственных программ может привести к незапланированным или неожиданным последствиям [8].

При оценке государственных программ выделяют количественные и качественные эффекты. Качественные эффекты сложны для измерения в денежном выражении, и соответственно, их оценка носит субъективный экспертный характер. Количественные эффекты также не всегда можно свести к денежному выражению, иногда они определяются в физических единицах. Для оценки качественных показателей широко применяются экспертные суждения.

Также возможны краткосрочные и отложенные, долгосрочные эффекты. Отложенный эффект всегда трудно просчитать точно, т.к. на него имеют влияние будущие параметры внешней среды и экономической ситуации. Он может оказаться лучше или хуже прогнозного. Например, программы повышения обороноспособности страны имеют положительный краткосрочный эффект, но и минимальный долгосрочный эффект, тогда как программы, связанные с развитием человеческого капитала могут иметь отрицательную эффективность в краткосрочном периоде, но в долгосрочном периоде выходят на высокие показатели эффективности и дают наибольший вклад в рост ВВП [9. С. 232–236].

Иногда программа может казаться убыточной и неэффективной по расчетным показателям, но иметь важное государственное, стратегическое или экологическое значение. Поэтому при реализации государственных программ оценивается не только экономическая и бюджетная эффективность, а также социальные и экологические эффекты.

Экономическая эффективность представляет собой удельный эффект программы в денежном выражении в расчете на единицу затрат. Бюджетная эффективность является частным случаем экономической эффективности, когда программный эффект рассчитывается на рубль затрат только бюджетных средств. Социальная эффективность — это отношение социальных эффектов программы, которые имеют нематериальное измерение и зачастую наблюдаемы в долгосрочном периоде времени, к затратам на программу. Экологический эффект программ оценивается путем учета их вклада в сохранение или восстановление экологии. Он предлагает давать адекватную рыночную оценку природных ресурсов и биоразнообразия, что не учитывается при стандартных расчетах. Таким образом, экологический эффект может серьезно скорректировать макроэкономический эффект проекта. Указанная триада эффектов (экономические, социальные и экологические) стали особенно актуальны в настоящее время в связи с переходом РФ к концепции устойчивого развития.

На практике оценка государственных программ осложняется их большим разнообразием и разноплановостью. Особенно это применимо к РФ, где все программы очень разные, и сложно придумать универсальные критерии для измерения их эффективности. Поэтому для каждой программы на этапе разработки определяется свой набор показателей и контрольных точек, по которым затем происходит оценка ее реализации.

Официальную оценку эффективности выполнения государственных программ в РФ делает Министерство экономического развития в ежегодном Сводном докладе [10], а также Счетная палата при проведении стратегического аудита национальных целей [11]. На уровне законодательства предусмотрено составление годового и промежуточных отчетов по результатам выполнения каждой государственной программы. Такие отчеты предоставляются в Правительство РФ и Министерство экономического развития, которое утверждает методику оценки эффективности и курирует данный процесс. Сводный отчет затем подлежит размещению в открытом доступе на портале государственных программ, за исключением данных о программах, представляющих государственную тайну.

В сводном отчете о реализации государственных программ приводится анализ их операционной и функциональной эффективности. Под операционной эффективностью понимается контроль обоснованности расходов и качества прохождения бюджетных процедур в процессе реализации государственных программ; при этом анализируются выполнение целевых показателей, достижение контрольных точек, выполнение сроков, оценивается уровень кассового исполнения, качество формирования обоснований бюджетных ассигнований, контролируется своевременность и полнота представления требуемых форм отчетности, а также правильность выбора кодов бюджетной классификации.

Критериями для расчета оценки эффективности деятельности ответственного исполнителя являются критерии оценки соблюдения установленных требований по разработке и реализации государственных программ, такие как: 1) критерии, характеризующие своевременность утверждения детального плана-графика реализации государственной программы и его согласование с Минэкономразвития России; 2) критерии, учитывающие в части государственных программ, содержащих открытые сведения, соблюдение требований по их размещению на портале государственных программ; 3) критерии, предусматривающие проведение оценок соответствия друг другу утвержденного плана реализации и детального плана-графика.

Функциональная эффективность подразумевает анализ целеполагания и путей достижения установленных целей в их связи с итогами социально-экономического развития страны. Макроэкономический эффект государственных программ определяется как их вклад в использование ВВП и прирост ВВП, вклад в формирование валового выпуска, валовой добавленной стоимости. Вклад государственных программ рассчитывают по степени роста потребления домашних хозяйств и фирм, а также по действию мультипликативных эффектов на основе алгоритма межотраслевого баланса. Кроме того, анализируется влияние программ на структурные характеристики экономики РФ, такие как краткосрочные мультипликаторы, импортоёмкость, инновационность.

Для целей определения влияния государственной программы на развитие экономики необходимо определить: прямой эффект; косвенный эффект первого порядка и косвенный эффект второго порядка. Прямой эффект — это вклад в рост целевого показателя. Косвенный эффект первого порядка представляет собой улучшение качественных характеристик системы. Косвенный эффект второго порядка учитывает влияние программы на смежные отрасли и сферы [12. С. 54].

Научное отражение данного подхода по расчету прямых и косвенных эффектов нашел в теории межотраслевого баланса, в основе которого лежит расчёт по оценке мультипликативных эффектов от прироста выпуска в разных секторах экономики с применением инструментария статической модели Леонтьева и симметричной таблицы «Затраты-Выпуск». Для проведения расчета требуется информация о структуре затрат программы на этапе строительства и эксплуатации объектов.

Вследствие первоначального импульса от поступления дополнительных затрат в экономику, который распространяется по системе межотраслевых связей, возникают различные макроэкономические эффекты, такие как: увеличение ВВП и валового выпуска; влияние на занятость и производительность труда; дополнительные доходы бюджета; влияние на платежный баланс и параметры внешнеэкономической деятельности; обменный курс; развитие инфраструктуры, промышленности и энергетики, а также стимул для развития НИОКР, инноваций, сферы образования и человеческого капитала.

В качестве подобного импульса могут выступать инвестиции, как дополнительный спрос на инвестиционную продукцию; прирост выпуска, как увеличение спроса на ресурсы текущего производственного потребления; прирост конечного спроса со стороны домашних хозяйств или государства; структурно-технологические сдвиги или изменения в уровне конкурентоспособности российской продукции на внутреннем и внешних рынках.

Указанные макроэкономические эффекты также распространяются на другие сектора экономики, изменяя структуру затрат как следствие изменения технологических процессов. В качестве примера такого широкого влияния можно привести развитие цифровой экономики и информационного общества.

Оценивать мультипликатор расходов для определения вклада государственных программ в рост ВВП можно также на основе SVAR-моделей (структурная векторная авторегрессия) [13. С. 15] или по методу структурного анализа (анализ связей между элементами расходов) [14]. Расходы на программы являются бюджетными расходами, тем самым они увеличивают ВВП, а также влияют на другие компоненты совокупного спроса: потребление, инвестиции, чистый экспорт. При расчете мультипликатора не нужно забывать про следующие эффекты вытеснения: 1) снижение потребления и инвестиций из-за ожиданий населения по будущему увеличению налогов; 2) вытеснение чистого экспорта за счет повышения курса валюты из-за увеличения номинального ВВП [13. С. 15].

Эффективность стратегического управления экономикой РФ в целом можно определить путем сравнения поставленных в прошлом целей с реальными достижениями. На данные показатели оказывает влияние не только экономическая политика правительства, но и различные внешние факторы – например, кризис, вызванный COVID-19. Однако стратегическое управление должно, как минимум, обеспечивать позитивную динамику в направлении достижения национальных целей, а в идеале – предусматривать разные сценарии на случай неблагоприятных внешних воздействий.

Большинство исследователей считают систему стратегического управления РФ и программный подход как инструмент ее реализации неэффективными и не способствующими достижению национальных целей РФ [15. С. 55]. На данную тему существует много публикаций российских ученых, например, А. Марголина, А. Золотаревой и И. Соколова, И. Тенякова [15; 16. С. 32–34; 17. С. 217], однако в связи с ограниченным объемом статьи мы не будем приводить здесь конкретные показатели.

Теперь рассмотрим основные проблемы и причины снижения эффективности программно-целевого подхода в системе стратегического управления экономикой РФ.

Структурный анализ бюджетных расходов. В настоящее время не все государственные программы РФ удовлетворяют классическому определению программно-целевого подхода. Признаками программного подхода являются: наличие

стратегической цели; инновационность и уникальность; ограниченность по срокам выполнения; широкие смежные эффекты по охвату населения, территорий или функций и значимое воздействие на рост экономики регионов; комплексность и взаимосвязанность операций; концентрация ресурсов; проектный подход к управлению.

На практике государственные программы содержат большую долю операционных расходов, которые ранее, до утверждения государственных программ в 2012–2013 гг., аналогично финансировались из федерального бюджета. Начиная с 2013 года бюджет был перегруппирован в соответствии с программно-целевым принципом, и его программная часть стала составлять более половины всех расходов. Общая сумма государственных расходов при этом не увеличилась в такой же пропорции [18. С. 183–184].

Проблема присутствия в государственных программах операционных расходов бюджета нашла отражение в Положении «О системе управления государственными программами РФ» № 786, принятом в мае 2021 года [1]. В документе прописано разделение программных расходов на проектную и процессную части. В законе о федеральном бюджете на 2022 год указанное разделение было реализовано с применением кодов бюджетной классификации.

Процессные мероприятия реализуются непрерывно или на периодической основе. Проектная часть выполняется в соответствии с положением о проектной деятельности [19]. Предполагается, что проектный подход будет способствовать повышению эффективности управления бюджетными средствами. «Проектный подход целесообразно применять в случаях уникальности решаемых задач, либо если мероприятия осуществляются в условиях повышенного риска и неопределенности» [20. С. 39].

В таблице 1 приведены проектные и процессные расходы федерального бюджета за 2022–2024 гг. в разрезе его программной и непрограммной части, а также по национальным проектам.

Как видно, доля проектной части в общих расходах федерального бюджета за указанный период составляет 27–28%, а доля процессной части составляет 72–73%.

Если делать анализ только программной части федерального бюджета (т.к. непрограммные расходы по определению являются процессными), то доля проектной части в общей сумме государственных программ составит 34–36%, а доля процессной части составит 64–66%.

При этом, если взять 10 крупнейших по количеству расходов федерального бюджета государственных программ (более 450 млрд руб. в год), то доля проектной части в них составляет 30%, а доля процессной части – 70%. Указанные 10 крупнейших государственных программ составляют 77–78% от общих программных расходов федерального бюджета и включают в себя такие программы, как развитие здравоохранения, развитие образования, социальная

поддержка граждан, обеспечение общественного правопорядка и противодействие преступности, развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности, развитие транспортной системы, обеспечение обороноспособности страны, развитие федеративных отношений, управление государственными финансами, научно-технологическое развитие.

Таблица 1

Проектные и процессные расходы федерального бюджета (в млрд руб.)

Показатель	2022 г.	2023 г.	2024 г.
<i>Общие расходы бюджета</i>	<i>19 953,46</i>	<i>21 016,17</i>	<i>21 340,56</i>
Проектная часть	5 625,60	5 856,10	5 813,93
Процессная часть	14 327,85	15 160,06	15 526,62
Доля проектной части в общих расходах	28%	28%	27%
Доля процессной части в общих расходах	72%	72%	73%
<i>Программная часть расходов бюджета</i>	<i>15 736,55</i>	<i>16 533,71</i>	<i>17 002,23</i>
Доля программной части в общих расходах	79%	79%	80%
Проектная часть	5 625,60	5 856,10	5 813,93
Процессная часть	10 110,94	10 677,61	11 188,30
Доля проектной части в программных расходах	36%	35%	34%
Доля процессной части в программных расходах	64%	65%	66%
<i>Расходы на национальные проекты</i>	<i>2 814,78</i>	<i>2 950,61</i>	<i>3 087,60</i>
Доля национальных проектов в общих расходах бюджета	14%	14%	14%
Доля национальных проектов в программных расходах бюджета	18%	18%	18%
<i>Расходы по 10 крупнейшим программам (более 450 млрд руб. в год)</i>	<i>12 087,96</i>	<i>12 782,56</i>	<i>13 309,07</i>
Процент от общих программных расходов	77%	77%	78%
в т.ч. проектная часть	3 639,39	3 817,46	3 911,11
в т.ч. процессная часть	8 448,57	8 965,10	9 397,96

Доля проектной части по крупнейшим программам	30%	30%	29%
Доля процессной части по крупнейшим программам	70%	70%	71%
<i>Непрограммная часть расходов бюджета</i>	<i>4 216,91</i>	<i>4 482,46</i>	<i>4 338,32</i>
Доля непрограммной части в общих расходах	21%	21%	20%
Проектная часть	—	—	—
Процессная часть	4 216,91	4 482,46	4 338,32
Доля проектной части в непрограммных расходах	0%	0%	0%
Доля процессной части в непрограммных расходах	100%	100%	100%

Источник: федеральный закон от 06.12.2021 N 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» [21], расчеты автора.

По четырем из крупнейших программ (обеспечение общественного порядка и противодействие преступности, обеспечение обороноспособности страны, развитие федеративных отношений, управление государственными финансами) процессная часть составляет более 97% расходов; еще одна программа по научно-технологическому развитию РФ содержит 70% процессных расходов. По другим четырем крупнейшим программам (развитие здравоохранения, развитие образования, социальная поддержка граждан, развитие транспортной системы) процессная часть составляет 37–52% расходов. И только программа по развитию промышленности на 99% состоит из проектных расходов и на 1% из процессных расходов.

Таким образом, данные по бюджетным расходам говорят о том, что в российской модели в рамках программно-целевого подхода финансируется большая часть текущих расходов бюджета, которые присутствовали в нем и до принятия государственных программ. Это подтверждает, что государственные программы не полностью удовлетворяют принципам программно-целевого подхода.

Доля национальных проектов в общих расходах федерального бюджета за 2022–2024 гг. составит 14%, а в программных расходах – 18%. Данные показывают рост доли национальных проектов по сравнению с 2019–2021 гг. (9–10% в общих расходах федерального бюджета), что подтверждает стремление правительства к стратегическому управлению на программно-целевой основе с использованием проектных инструментов управления и является результатом новых законодательных документов в системе стратегического управления, которые упоминались ранее.

Для того чтобы глубже понять сущность проектных и процессных расходов государственных программ и то, какой импульс они могут дать для экономики

в целом, необходимо рассмотреть укрупненные направления расходов, т.е. на что тратятся государственные деньги с точки зрения использования ВВП.

В таблице 2 на примере 2022 года представлен подробный анализ проектной и процессной части государственных программ, а также национальных проектов по виду расходов. Для расчетов взят только 2022 год, т.к. структура планируемых расходов федерального бюджета на 2022 и плановые 2023–2024 гг. примерно одинаковая.

Межбюджетные трансферты составляют большую часть по каждому разделу: 43% по проектной части государственных программ, 26% по процессной части и 54% по национальным проектам. Это объяснимо для российской модели управления, т.к. многие программные задачи передаются в регионы из-за местной специфики, хотя и дотируются из федерального бюджета.

Обслуживание государственного и муниципального долга полностью находится в процессной части и составляет 14% от ее общей суммы. Выплаты персоналу составляют 25% процессной части, а закупка товаров, работ и услуг – 13%; в проектной части государственных программ и национальных проектов выплаты персоналу и закупки товаров, работ и услуг меньше и составляют 0% и 6–7% соответственно.

В проектной части государственных программ и национальных проектов наибольшую долю составляют капитальные вложения (12–13%) и иные ассигнования (18–30%); это больше, чем данные виды расходов в процессной части.

По данным таблицы 2 можно сделать вывод, что структура расходов с точки зрения использования элементов ВВП отличается по проектной и процессной части государственных программ, что подтверждает преимущественно процессный характер государственных программ, т.к. выплаты персоналу, закупка товаров, работ и услуг, обслуживание государственного долга являются, в основном, операционными, а не капитальными расходами.

Наличие различных типов расходов в государственных программах РФ приводит к сложностям в оценке их эффективности. Можно обозначить следующие проблемы оценки эффективности государственных программ в системе стратегического управления экономикой РФ:

1. Отсутствие сравнения с альтернативными вариантами вложения государственных средств.

2. В большинстве методик по оценке эффективности программ путем расчета их вклада в рост ВВП непонятно, от какой базы отталкиваются авторы: подразумевается ли, что расходы на государственные программы – это дополнительные расходы бюджета или альтернатива другим, программным и непрограммным, расходам. Для этих случаев оценка эффективности должна быть разной.

Таблица 2

**Государственные программы по виду расходов в разрезе проектной и процессной части
и национальные проекты за 2022 год (в млрд руб.)**

Показатель	Государственные программы	Проектная часть гос. программ	Процессная часть гос. программ	Национальные проекты
<i>Сумма расходов</i>				
Выплаты персоналу	2 564,69	2,02	2 562,67	1,48
Закупка товаров, работ и услуг	1 710,26	399,29	1 310,97	155,63
Социальное обеспечение и выплаты населению	270,54	1,37	269,17	1,27
Капитальные вложения	709,57	669,46	40,11	379,04
Межбюджетные трансферты	4 994,41	2 392,11	2 602,30	1 521,34
Предоставление субсидий	1 782,50	493,00	1 289,50	258,76
Обслуживание гос. долга	1 403,36	–	1 403,36	–
Иные ассигнования	2 301,23	1 668,35	632,87	497,26
Итого:	15 736,55	5 625,60	10 110,94	2 814,78
<i>Доля в общей сумме расходов:</i>				
Выплаты персоналу	16%	0%	25%	0%
Закупка товаров, работ и услуг	11%	7%	13%	6%
Социальное обеспечение и выплаты населению	2%	0%	3%	0%
Капитальные вложения	5%	12%	0%	13%
Межбюджетные трансферты	32%	43%	26%	54%
Предоставление субсидий	11%	9%	13%	9%
Обслуживание гос. долга	9%	0%	14%	0%
Иные ассигнования	15%	30%	6%	18%
Итого:	100%	100%	100%	100%

Источник: федеральный закон от 06.12.2021 N 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» [21], расчеты автора.

3. Все государственные программы и национальные проекты очень разные и имеют качественные отличия в отношении поставленных целей, схемы управления и контрольных показателей. Это усложняет унификацию методики оценки эффективности по ним.

4. По факту в РФ есть особые государственные программы, которые имеют отдельную нормативно-правовую базу – например, оборонные программы по производству вооружений, существующие с 2010–2011 гг. Для них масштаб и тип программного подхода отличается от того, что прописано в Бюджетном Кодексе РФ.

5. Многие государственные программы выходят за пределы бюджетных ориентиров – например, программы со сроком до 2030 года. По нормативно-правовой базе в РФ бюджет должен быть основан на государственных программах, но в реальности происходит наоборот. Финансирование программ ежегодно корректируется под параметры бюджета.

6. В государственных программах присутствует как проектная, так и процессная составляющая. Многие программы решают операционные вопросы и не соответствуют признакам программного подхода (необходимость кардинального изменения экономических пропорций, комплексность решаемых проблем). Проектную и процессную части надо оценивать с применением отдельных критериев.

Проектная часть государственных программ носит стратегический характер и нацелена на выполнение национальных приоритетов. Процессная часть содержит текущие расходы бюджета, включенные в программы для получения выгод от управления по программно-целевому принципу.

Проект имеет определенные сроки и нацелен на достижение качественного результата после его окончания, не отменяемого и не прекращающегося. Такой проект должен давать стимулы рынку для самостоятельного воспроизводства после его завершения и иметь мультипликационные долгосрочные эффекты.

Рекомендации по повышению эффективности государственных программ. Для оценки эффективности государственных программ в системе стратегического управления экономикой РФ необходимо рассматривать их сущность с точки зрения вклада в экономику и ускорения ее темпов роста и развития. С этой точки зрения государственные программы могут быть:

1. Дополнительными государственными расходами, т.е. без принятия программы государство не производило бы эти инвестиции в экономику и деньги остались бы не потраченными. Государственная программа приводит к увеличению расходов бюджета, которое имеет свои источники финансирования. Это дает рост экономики в зависимости от силы мультипликативных эффектов.

2. Альтернативным перераспределением средств бюджета:

а) между аналогичными государственными программами. При этом разница будет в широте прямых и косвенных эффектов в зависимости от величины мультипликатора;

б) между программными и непрограммными расходами.

Соответственно, в основе повышения эффективности программно-целевого подхода лежит:

1. Количество расходов. В этом случае ограничением для роста являются общие расходы бюджета или ставка привлечения заемных средств, если рассматривается вопрос о финансировании дефицита бюджета для принятия дополнительных программных расходов.

2. Направление расходов, т.е. выбор программных проблем и постановка целей, а также наличие долгосрочных и косвенных эффектов в выбранных областях.

3. Механизм управления программой, включая выбор мероприятий, планирование, реализацию, повышение эффективности использования ресурсов.

В РФ программно-целевой подход к управлению экономикой состоит больше в использовании выгод от организации управления программами по программному и проектному принципу. Другими словами, в настоящий момент программный подход представляет собой лишь особую структуру управления расходами и планирование бюджета на программно-целевой основе. Однако изменение процесса управления и бюджетирования не выразилось в постановке качественно новых целей.

Указанная система имеет право на существование, т.к. правильное управление важно как для программных и проектных, так и для непрограммных расходов, и может поднять эффективность использования ресурсов и достижения целей. Однако надо отметить, что и перегруппировка расходов федерального бюджета с 2013 года по программно-целевому принципу не привела к увеличению темпов роста экономики и структурной перестройке, поэтому качество управления программами тоже нуждается в улучшении.

По результатам проведенного исследования представляется возможным сформулировать следующие рекомендации по принципам оценки эффективности государственных программ:

— необходимо оценивать проектную и процессную часть государственных программ по разным критериям;

— для проектной части государственных программ целесообразно ввести критерий «качественного изменения объекта» в результате реализации программы. Это значит, что объект приобретает новые свойства (структура экономики, новые отрасли, инновации, созданные объекты инфраструктуры и т.п.) и далее функционирует сам, без программной поддержки, на уровне самокупаемости и дает импульс развитию других отраслей и территорий;

— для процессной части государственных программ критерием будет «поддержка текущего состояния или его улучшение», т.к. эти программы имеют временный эффект. Для оценки этого критерия необходимо сравнить ситуацию с базовым сценарием (без программы) по набору количественных показателей;

— надо делать не абсолютную оценку эффективности, а оценку в сравнении с альтернативными вариантами и ранжировать предлагаемые программы по относительной эффективности. Необходимо считать, насколько данная программа эффективнее наилучшей альтернативы;

— при оценке эффективности государственных программ необходимо учитывать три аспекта: 1) методы и систему управления (для программ, находящихся в стадии реализации), 2) выбор объектов для инвестиций (для целей сравнения с альтернативами), 3) цену дополнительного финансирования при отсутствии средств в бюджете и окупаемость программы при этом условии.

В современных условиях, когда государственные программы не достигают поставленных целей, а национальные целевые показатели постоянно переносятся на более поздний срок, возрастает актуальность исследования проблем оценки эффективности программно-целевого подхода.

Неэффективность стратегического управления в РФ можно проследить на основании анализа майских указов Президента РФ 2012 года, а также национальных целей развития РФ до 2024 года, поставленных Президентом РФ при переизбрании в 2018 году [22]. В 2020 году, после падения экономики, вызванного ограничениями из-за COVID-19, правительство РФ признало, что национальные цели 2018 года не будут достигнуты к 2024 году, как планировалось изначально, поэтому цели были пересмотрены, а их срок продлен до 2030 года [23]. Этот факт говорит о наличии системных проблем в стратегическом управлении РФ и постановке целей без учета ограничений внешней среды.

Счетная палата РФ в ходе проведения стратегического аудита государственных программ и национальных проектов отмечала несоответствие их целей национальным приоритетам развития, а также указывала на риски недостижения примерно 19% от общего числа показателей программ [16. С. 31].

Существует множество различных видов эффективности программ и методик их оценки. Оценка может проводиться на разных этапах жизненного цикла программы: на этапе планирования, в ходе реализации и после завершения программы. Выделяются различные виды эффективности: по отношению к потребностям, целям, ресурсам, а также по эффективности управления программой. Результаты программной деятельности могут быть как количественные, так и качественные, по времени достижения выделяют долгосрочные и краткосрочные эффекты. Учитывая парадигму устойчивого развития, которую разделяет РФ, оценка программных целей производится не только по экономическим критериям, но и с учетом социальных и экологических факторов. При оценке результатов программно-целевого подхода важную роль играет определение макроэкономических эффектов государственных расходов, для этого применяется инструментарий межотраслевого баланса и SVAR-модели при расчетах мультипликаторов.

Перечисленные методики оценки не являются универсальными, т.к. государственные программы очень разные и для каждой разрабатываются свои показатели достижения. Основной недостаток большинства существующих методик оценки состоит в отсутствии увязки оцениваемых показателей с национальными

стратегическими целями. Оценка макроэкономической эффективности при помощи модели межотраслевого баланса и расчета мультипликаторов показывает агрегированное влияние программ и проектов на показатели развития экономики и, таким образом, увязывает их со стратегическими приоритетами.

С целью выявления неоднородности программных расходов РФ был проведен их структурный анализ по данным закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» [21]. В результате исследования выявлено, что программная часть бюджетных расходов составляет 79–80% от общих расходов бюджета, однако в составе государственных программ преобладают процессные, а не проектные расходы. Соответственно, в системе стратегического управления экономикой РФ реализуется преимущество программно-целевого подхода, которое заключается в использовании проектного механизма управления бюджетными расходами. Такие качества государственных программ, как дополнительные вложения в экономику или инвестиции в точки роста, используются слабо.

В качестве рекомендаций предложено оценивать эффективность проектной и процессной части расходов по различным критериям. Для проектной части актуально включение в анализ качественных критериев, для процессной части основой будут являться количественные критерии. Любые иницилируемые государственные программы и проекты должны сравниваться с альтернативными вариантами расходования бюджетных средств и учитывать цену дополнительного финансирования.

Необходимо отметить, что тематика оценки эффективности программного подхода имеет большие перспективы для дальнейших исследований, особенно в условиях реформирования системы стратегического управления экономикой РФ. Остаются открытыми вопросы о механизмах ее работы в новых условиях, и будут ли реформы иметь позитивный эффект. Все это представляет обширное поле для будущих исследований и размышлений.

Литература

1. О системе управления государственными программами Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 26.05.2021 г. № 786. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.10.2021).
2. Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.12.2021).
3. Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 г. № 2816-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.10.2021).
4. *Havens H.S.* Integrating evaluation and budgeting // Gerald Miller. Performance Based Budgeting-Routledge. 2018. 520 p.
5. *Bourgeois I., Whynot J.* Strategic evaluation utilization in the Canadian federal government // Canadian Journal of Program Evaluation. 2018; 32(3). <https://doi.org/10.3138/cjpe.43179>

6. *Guyadeen D., Seasons M.* Evaluation theory and practice: Comparing program evaluation and evaluation in planning // *Journal of Planning Education and Research*. 2018; 38(1):98–110. URL: <https://doi.org/10.1177/0739456X16675930>
7. *Arbour G.* Frameworks for program evaluation: Considerations on research, practice, and institutions // *Evaluation*. 2020; 26(4):422–437. URL: <https://doi.org/10.1177/1356389020920890>
8. *Crane M. et al.* Applying pragmatic approaches to complex program evaluation: A case study of implementation of the New South Wales Get Healthy at Work program // *Health Promotion Journal of Australia*. 2019; 30(3):422–432. URL: <https://doi.org/10.1002/hpja.239>
9. *Аузан А.А.* Стратегия долгосрочного развития России: новизна подхода // *Научные труды Вольного экономического общества России*. 2015. Т. 196. № 7. С. 229–241.
10. Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 903 (ред. от 02.11.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.12.2021).
11. Сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru> (дата обращения: 18.01.2022).
12. *Клепач А.Н.* Поворот к стратегическому планированию: тернии и перспективы // *Вопросы политической экономии*. 2016. № 1. С. 44–63.
13. *Кудрин А.Л., Кнобель А.Ю.* Бюджетная политика как источник экономического роста // *Вопросы экономики*. 2017. № 10. С. 5–26. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-10-5-26>
14. *Сухарев О.С.* Структурный анализ влияния национальных проектов на экономику России // *Экономическая наука – хозяйственной практике / Материалы XIX Международной научно-практической конференции, Кострома, 21–22 мая 2019 года* // Кострома: Костромской государственный университет. 2019. 324 с.
15. *Марголин А.М.* Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // *Экономическая политика*. 2018. Т. 13. № 6. С. 54–81. URL: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-6-54-81>
16. *Золотарева А.Б., Соколов И.А.* Актуальные вопросы стратегического планирования и аудита в современной России // *Проблемы прогнозирования*. 2021. № 5. С. 29–41. URL: <https://doi.org/10.47711/0868-6351-188-29-41>
17. *Теняков И.М.* Структурные факторы экономической динамики в России // *Интернациональное и национальное в экономическом развитии в XXI веке (в свете экономической теории): коллективная монография / под ред. А.А. Пороховского, А.В. Сорокина* // М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 2021. 374 с.
18. *Волкова Е.Ю.* Место программно-целевого подхода в системе стратегического управления экономикой РФ // *Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН*. 2021. С. 167–191. URL: <https://doi.org/10.47711/2076-318-2021-167-191>.
19. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.12.2021).
20. *Либерман Т.И., Гурина М.А.* Программно-целевое планирование: подходы, инструменты, тенденции развития: монография // М.: Первое экономическое издательство. 2020. 162 с. URL: <https://doi.org/10.18334/9785912923067>

21. О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.01.2022).
22. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.04.2021).
23. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 21 июля. 2020 г. № 474. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.04.2021).

Elena Volkova (e-mail: elena-v2810@rambler.ru)

Postgraduate student,

Macroeconomic Policy and Strategic Management Department,

Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University

(Moscow, Russia)

PROGRAM-TARGET APPROACH EFFECTIVENESS PROBLEMS IN THE STRATEGIC MANAGEMENT OF RUSSIAN ECONOMY

The article provides an overview of the main methods for assessing the effectiveness of the program-target approach used in the Russian Federation. Strategic management is currently ineffective, because established national goals are not achieved within the specified time frame. This is due both to the shortcomings of the implementation of the program-target approach in the Russian Federation, and to the problems of using evaluation tools. As part of the study, a structural analysis of the planned expenditures of the federal budget of the Russian Federation for 2022–2024 has been carried out, the share of program and non-program budget expenses was determined, as well as the share of the project and process part of the expenses.

It is concluded that most of the current budget expenditures in the Russian Federation are financed within the framework of the program-target approach while the requirements of the program-target approach are not met by most state programs. The presence of various types of expenditures in the state programs of the Russian Federation leads to difficulties in assessing their effectiveness. Based on the results of the study, recommendations are proposed for improving the methodology for evaluating state programs.

Keywords: strategic management, program-target approach, government programs, program effectiveness, government policy, economic management, efficiency assessment methods.

DOI: 10.31857/S020736760019203-2

© 2022

Юлия Большакова

доктор философских наук, ведущий научный сотрудник
ФГБНУ «Институт изучения детства, семьи и воспитания» Российской академии
образования (г. Санкт-Петербург, Россия)
(e-mail: snbolshakov@mail.ru)

КАТЕГОРИЯ «ДОВЕРИЕ» И ЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДЛЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье анализируется проблема доверия общества государству и органам публичной власти, анализируется европейский опыт по поиску методов и технологий управления, сближающих общество и государственные институты. Раскрывается значение местных органов власти как наиболее приближенных к гражданам, освещена стратегия формирования открытого правительства и цифровизации системы публичного управления. Автор анализирует проблему количества и качества оказания государственных услуг, привлечения граждан к их описанию и внедрению, что является индикатором доверия населения к органам государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: доверие, государственное управление, государственная политика, местное самоуправление.

DOI: 10.31857/S020736760020122-3

Доверие и то, как оно влияет на организационное поведение политических институтов, является предметом интенсивных академических исследований на протяжении десятилетий. Значительное количество публикаций было посвящено влиянию доверия на государственную политику. Сравнительные данные в международном масштабе ограничены, но многочисленные результаты и выводы достаточно последовательны: доверие влияет на отношения между гражданами и институтами публичного управления, что в свою очередь, оказывает воздействие на результаты государственной политики [2].

Проблема снижения общественного доверия отмечается в течение многих лет, но с началом глобального финансового кризиса 2008 года и последовавшей за ним рецессии она заняла центральное место в общественных дебатах в Европе, Америке и во многих странах ОЭСР [1]. Без должного доверия граждан органы государственного управления не могут успешно функционировать и не могут быть уверены в эффективности государственной политики, особенно в проведении национальных реформ и национальных программ развития.

Институтам публичного управления во всех областях государственной политики важно общественное доверие, ведь высокий уровень доверия является кооперативным поведением общества, в то время как низкий уровень доверия связан с сопротивлением даже положительным инициативам власти [4].

Общественное доверие зачастую снижается как раз тогда, когда политики больше всего в нем нуждаются. Некоторые исследователи выделяют основные «точки давления», на которых можно завоевать или потерять доверие общества [4, 3]:

- беспокойство граждан и бизнеса по поводу отсутствия экономического роста и его влияния на доходы граждан и общества, сохранения рабочих мест и сохранения социального равенства;
- тревожное состояние общества по поводу постоянных проблем с коррупцией, уклонением от уплаты налогов, слабостью регулятивных практик, другими признаками неуважения к верховенству закона;
- беспокойство общества в части способности институтов государственного управления отвечать на вызовы глобальных проблем, таких как изменение климата, международная напряженность, терроризм и масштабная миграция.

Совершенствование предоставления государственных услуг с точки зрения доступности и оперативности играет важную роль в укреплении доверия к правительству: качество обслуживания, удовлетворенность граждан и общественное доверие тесно связаны между собой. Лучшее понимание потребностей, опыта и предпочтений граждан позволяет, часто с небольшими дополнительными затратами, предоставлять услуги более целенаправленно, в том числе социальным группам населения с дефицитными потребностями.

Поддержка обществом процесса законотворчества, усилия по повышению открытости государственных институтов и бюджетного процесса, а также понятность предоставления государственных услуг является сигналом о намерении органов государственного управления инвестировать в доверие, повышая при этом качество принимаемых государственных решений [12. Р. 9]. Нынешнее движение к концепциям «открытого правительства» и еще более амбициозного «открытого государства» являются положительными признаками того, что действующий политический курс правительств многих стран направлен на поддержку диалога с гражданами, даже если в некоторых случаях эта открытость вскрывает факты, способные поколебать общественное доверие.

Показатели уровня доверия к институтам различаются, но с 2007 года доверие к большинству государственных органов в мире снизилось. Сильнее всего пострадало доверие к правительству и политическим институтам. По данным Всемирного опроса «Gallup», в период с 2007 по 2015 год доверие к правительству снизилось в среднем на 2 процентных пункта в странах-членах ОЭСР (с 45% до 43%) [16]. Более конкретно:

- по данным Всемирного опроса «Gallup», в период с 2007 по 2015 год удовлетворенность системой образования в странах-членах ОЭСР выросла на 6 процентных пунктов (с 62% до 68%);
- по данным Всемирного опроса «Gallup», в период с 2007 по 2015 год доверие к судебной системе в странах-членах ОЭСР выросло на 4 процентных пункта (53% в 2015 году по сравнению с 49% в 2007 году);

- по данным Евробарометра, с 2007 по 2015 год доверие к политическим партиям снизилось в среднем на 2 процентных пункта в странах-членах ОЭСР, ЕС (с 21% до 19%);
- по данным Европейского социального исследования, в период с 2008 по 2014 год доверие к парламентам снизилось на 5 процентных пунктов (с 58% до 53%) в странах ОЭСР/ЕС;
- по данным Всемирного опроса «Gallup», в период с 2007 по 2015 год доверие к финансовым учреждениям снизилось в среднем на 9 процентных пунктов в странах-членах ОЭСР (до 46% в 2015 году).

Институциональная экономика значительно повлияла на функционирование качественных государственных институтов, озабоченных достижением экономического роста и возможностью управлять неравенством [7]. Другие исследования в основном подтверждают, что потенциал органов государственного управления и качество управления оказывают положительное влияние почти на все стандартные показатели человеческого благосостояния, а также на показатели социального благополучия [8].

Б. Ротштейн в связи с этим утверждает, что то, как осуществляется власть (что происходит на выходе политической системы), не менее, если не более важно, чем то, как организован доступ к власти [22]. Идея о том, что надлежащее управление порождает доверие, продвигая в общество справедливые процессы и справедливые результаты, является важным концептуальным выводом недавних исследований.

Бухарт и Ван Дер Валле отмечают, что попытки определить основные движущие силы доверия (как завоевать доверие или сохранить его) зависят от совпадения ожиданий граждан (и бизнеса), т.е. их интерпретации того, что правильно и справедливо, а что несправедливо и предполагаемого и/или фактического функционирования государственных институтов [24]. Многие авторы проводят широкое различие между «верой в компетентность» — способностью учреждений выполнять свою работу и «верой в намерения» — склонностью учреждений поступать правильно [20].

Открытость и участие заинтересованных сторон в разработке и реализации государственной политики и оказания государственных услуг помогает органам государственного управления лучше понять потребности граждан, использовать более широкий объем информации и повысить доверие общества [13]. Открытость власти как вектор измерения общественного доверия отражает состояние общественного договора между гражданами и государством, где первые вносят свой вклад не только путем уплаты налогов и соблюдения законов, но и сотрудничеством в разработке и реализации государственной политики.

Структура «компетенций-ценностей» органов государственного управления обеспечивает теоретический способ выявить взаимосвязь общественной

политической дискуссии о доверии с действенной программой реформ. Некоторые авторы предлагают определение «государственного управления» в целях институционального доверия: убеждение гражданина в том, что [институты публичного управления] выполняют свои полномочия компетентно и добросовестно, действуя в интересах общества в целом. В соответствии с этим подходом граждане оценивают органы государственного управления с точки зрения своего опыта получения предоставляемых государством услуг, а также с точки зрения эффективности и справедливости процесса разработки государственной политики и ее результатов.

Д. Трабер пишет, что инклюзивное формирование политики можно считать ценностью честности, поскольку она поддерживает интересы всего общества. Действительно, есть свидетельства того, что усилия органов публичного управления по предоставлению гражданам большего числа возможностей для участия в разработке политики представляют собой стратегию повышения доверия к государственным институтам и политике [23]. Например, Д. Трабер отмечает, что «группы общественных интересов сообщают о тем большей удовлетворенности результатами политики, чем больше они в ней участвуют» [23. Р. 60].

Местные органы власти имеют более высокий уровень прямого контакта с гражданами и несут ответственность за предоставление широкого спектра государственных (муниципальных) услуг, которые должны соответствовать ожиданиям граждан с точки зрения доступности, своевременности, надежности и качества.

Показателем доверия граждан к органам власти также служит борьба с коррупцией. Возможности для определенных видов коррупции зачастую встречаются не только на муниципальном, но и на региональном уровне управления. Ответственность региональных органов власти за предоставление определенных услуг (например, образование, здравоохранение, безопасность, управление отходами, коммунальные услуги, выдача лицензий и разрешений) способствует тесному взаимодействию между государственными органами, гражданами и бизнесом, создавая новые возможности для проверки честности институтов публичной власти.

Доступ к качественным услугам, – таким как образование, здравоохранение, транспорт и безопасность – имеет важное значение для предоставления гражданам возможности получить более высокооплачиваемую работу, гарантировать более высокий уровень и качество жизни [14].

Бири, Янг и Хользер [3, 25] отмечают, что элементы, влияющие на доверие граждан к органам государственного управления, включают не только те аспекты, которые связаны с компетенцией государственного аппарата с точки зрения качества, своевременности и эффективности государственных услуг, но и те, которые связаны с принципами, регулирующими предоставление таких услуг. Все чаще такие аспекты, как взаимодействие с пользователями, приводят

к более специализированным услугам или инновационным формам разработки и предоставления государственных (муниципальных) услуг, способствуют формированию отношений, связанных с доверием, за счет сокращения разрыва между ожиданиями и результатами [25]. Аналогичным образом, согласованность политических действий в отношении к различным социально-экономическим группам и регионам позволяет гражданам обобщить наблюдения о справедливости в предоставлении услуг как ключевом факторе доверия к правительству [5, 6].

Исследования, проведенные в странах ОЭСР/ЕС за период 2008–2015 гг., показывают, что комбинированный показатель общей удовлетворенности ключевыми услугами (включая удовлетворенность здравоохранением, образованием, полицией, общественным транспортом, жильем, качеством воздуха и качеством воды) обнаруживает положительную корреляцию между удовлетворенностью государственными услугами и доверием к органам местного самоуправления ($R^2 = 0,75$) [16].

Удовлетворенность услугами также связана с большим доверием к национальному правительству. Это можно объяснить тем, что доверие к институту местного самоуправления в большей степени определяется непосредственным опытом взаимодействия граждан с местными учреждениями, в то время как положительный опыт работы местных органов управления может не так прямо ассоциироваться у гражданина с действиями национального правительства. Однако отмечается положительная корреляция ($R^2 = 0,65$) между удовлетворенностью государственными услугами (на местном уровне) и доверием к национальным правительствам в странах ОЭСР/ЕС за период 2008–2015 гг. [16].

Во всех странах ОЭСР у граждан обнаруживается больший уровень доверия и удовлетворенность государственными услугами, чем национальными политическими институтами. Кроме того, крупные исследования домохозяйств показывают, что глобальный кризис и последующие меры жесткой экономии негативно повлияли скорее на доверие к национальным правительствам, чем на удовлетворенность граждан услугами.

Анализ показывает, что в условиях борьбы государств и национальных правительств с глобальной пандемией наблюдается рост доверия граждан стран ЕС, ОЭСР к государственным институтам управления за период с 2015–2021 гг., так выросло доверие к правительству в целом (+7,6%), к здравоохранению (+0,5%), судебной системе (+3,5%).

Доверие является основой легитимности государственных институтов и функционирующей демократической системы. Это имеет решающее значение для поддержания политического участия граждан в политической жизни и социальной сплоченности.

На всех этапах пандемии COVID-19, включая сдерживание, смягчение последствий и восстановление, доверие к государственным учреждениям является жизненно важным для способности правительств быстро реагировать

и заручаться поддержкой граждан. Это также важно для планирования и реализации инклюзивного восстановления после чрезвычайной ситуации, вызванной COVID-19.



Рис. 1. Доверие и удовлетворенность государственными услугами и учреждениями (2015 г.; 2021 г.)

Источник: Source: Gallup World Poll (database 2015); OECD Government at a Glance (2021).

Доверие важно для успеха широкого спектра государственной политики, которая зависит от поведенческих реакций общества, например, общественное доверие ведет к большему соблюдению правил и налоговой системы.

Кампен отмечает, что граждане проводят различие между доверием к политическим институтам и доверием к государственной администрации и услугам, которые она предоставляет (особенно на уровне местного самоуправления), но в исследованиях фиксируется, что со временем улучшение качества управления на локальном, местном уровне способствует укреплению общего уровня доверия к правительству в целом [7]. Кроме того, высокий уровень доверия к одному государственному учреждению, как правило, распространяется и на другие учреждения, органы власти. Признано, что на доверие к правительству сильно влияют демографические и политико-культурные факторы.

Сегодня в странах ОЭСР сохраняется неравенство в доступе к государственным и муниципальным услугам.

В сфере здравоохранения, несмотря на то, что большинство стран ОЭСР добились и сохраняют полный охват населения услугами здравоохранения, проблемы остаются. В среднем по странам ЕС граждане с низким доходом в восемь

раз чаще сообщают о неудовлетворенных потребностях в медицинском обслуживании. Различия в доступе к медицинским услугам сохраняются в силу различий в организации национальных систем здравоохранения, при этом во многих странах сохраняются значительные межрегиональные различия удовлетворенности услугами [15].

Во многих странах ОЭСР врачам были предоставлены различные виды финансовых стимулов для их привлечения и удержания в регионах с недостаточным покрытием сетью медицинских учреждений, дефицитом медицинских кадров. В систему стимулирования включаются такие меры, как единовременные субсидии, чтобы помочь организовать частную медицинскую практику, гарантии дохода, бонусные и другие регулярные выплаты. В Германии количество разрешений на практику для новых амбулаторных врачей, оказывающих услуги пациентам обязательного медицинского страхования, в каждом регионе регулируется на основе национальной квоты на оказание услуг. Во Франции несколько лет назад были введены новые многопрофильные медицинские пункты как форма практики коллективного медицинского обслуживания для районов с низким уровнем охвата медицинскими услугами, позволяющая врачам и другим медицинским работникам оставаться при этом самозанятыми [19].

Цифровизация в настоящее время обычно является ключевым компонентом усилий по улучшению доступа к государственным услугам. В сфере образования цифровые технологии позволяют использовать новые методы преподавания и обучения, а также новые механизмы, облегчающие процесс управления образованием, взаимодействия с родителями и отношений между учителем и учениками, что расширяет доступ к услугам образования.

«Общая государственная стратегия цифрового благосостояния на 2013–2020 годы» – элемент среднесрочного плана правительства Дании «План роста Дании» [16]. Согласно ему, на 2020 г. предусматривалась модернизация государственного сектора с высвобождением ресурсов на сумму 1,6 млрд евро. Задача Стратегии – интегрировать усилия всех уровней управления, дополнить существующую стратегию электронного правительства с акцентом на цифровизацию услуг общественного благосостояния по 7 основным направлениям: (1) внедрение телемедицины на национальном уровне, включая определение соответствующих сфер, тестирование новых групп пациентов и обеспечение необходимой инфраструктуры; (2) создание условий для повышения цифрового обслуживания и благосостояния населения, включая широкополосное покрытие, создание совместного общественного решения для мобильной безопасности, общих стандартов безопасности и цифровых компетенций; (3) интеграция национальных образовательных цифровых ресурсов, включая совместный пользовательский портал для начальных школ, национальный реестр для хранения всех сертификатов об образовании и совершенствования обмена

цифровыми инструментами обучения; (4) эффективное сотрудничество в области здравоохранения, включая цифровое предварительное бронирование обслуживания в больницах, более эффективное использование персональной информации пациентов, (5) внедрение национальной карты лекарств, цифровые платформы коммуникации в секторе здравоохранения и более широкое использование видеоконференцсвязи; (6) цифровое обучение, в том числе с использованием интерактивных учебных пособий и учебных материалов, онлайн экзаменов и цифровых инструментов для повседневного использования; (7) цифровизация услуг в сфере социальной помощи.

Результаты исследования открытого правительства стран ОЭСР показывают, что 80% стран ОЭСР взаимодействуют с гражданами посредством общественных консультаций; 66% стран организуют участие граждан в разработке государственной политики; 57% поощряют участие граждан в разработке, обосновании необходимости государственных и/или муниципальных услуг; 49% поощряют участие граждан в предоставлении государственных и/или муниципальных услуг (Рис. 2) [17].

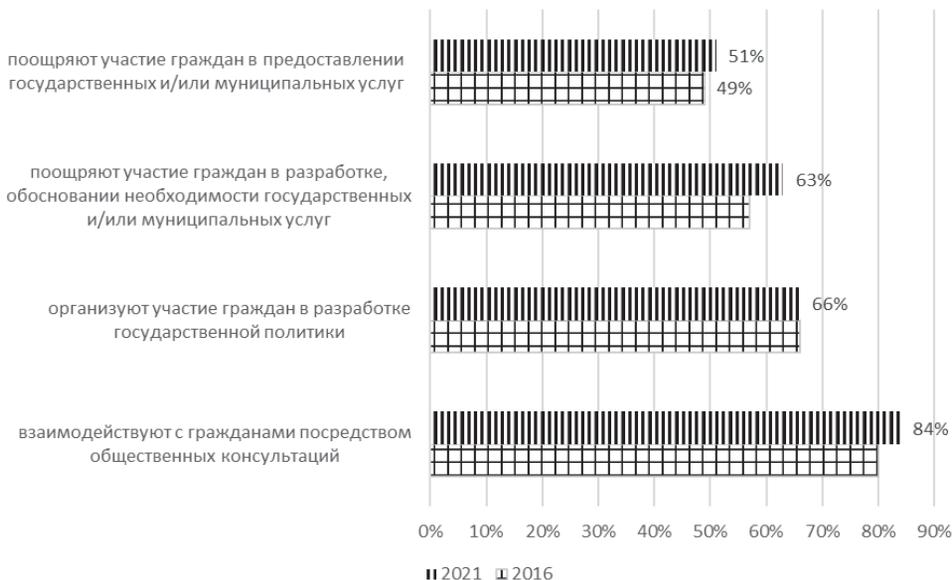


Рис. 2. Результаты опроса респондентов по странам ОЭСР, вовлечение граждан во взаимодействие с органами управления

Источник: OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD. Publishing, Paris; OECD (2021), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD. Publishing, Paris.

Также следует заметить, что граждане обычно оценивают демократические правительства на основе двух индикаторов: их «демократических показателей»

(т.е. степени, в которой процессы принятия государственных решений соответствуют демократическим принципам организации публичного управления и публичной политики) и их «политических показателей» (т.е. способности правительства обеспечивать ощутимые положительные результаты для общества).

Для восстановления доверия к государственным институтам необходимо сосредоточить внимание как на отношении людей к государственной политике, так и на реальных результатах государственной политики. В то время, как содержание и эффективность государственной политики, а также качество государственных услуг являются основным критерием, на основе которого формируется мнение о правительстве, процесс, посредством которого разрабатывается и осуществляется политика, также играет все большую роль в оценке обществом эффективности правительства [14].

Система государственного управления стремится повысить прозрачность процесса управления с помощью ряда механизмов. Во-первых, это включает в себя меры, предписывающие публикацию информации государственными органами (за возможным исключением некоторых правоохранительных органов, органов национальной безопасности и судебных органов); во-вторых, требует от государственных органов создания четкой системы государственной документации для управления общественной информацией в условиях цифровизации; в-третьих, формирует надзорные органы для разрешения споров и отчитывается о выполнении законодательства в сфере открытости правительства и информирования общественности о собственной деятельности.

Еще одна практика открытого правительства, укрепляющая доверие общества к органам государственного управления — это прозрачность процесса разработки государственной политики, облегчающей участие всех заинтересованных сторон [9]. Вовлеченность общества в политический процесс (инклюзивность) приводит к повышению активности граждан, повышает подотчетность и поощряет общественные дискуссии, ведущие к широкому консенсусу в поддержку правительственных инициатив. По мнению исследователя Трабера [23], это можно назвать «процессуальной справедливостью», которая характеризуется возможностью отстаивать интересы каждого гражданина, когда «голос» ценится участниками дискуссии, даже если они не согласны с результатом. Инклюзивность дает общественности возможность влиять на содержание результатов политики, что можно назвать функциональной ценностью участия граждан. Такое влияние зачастую приводит к лучшим политическим решениям и государственному целеполаганию и планированию, тем самым повышая удовлетворенность и, в конечном счете, доверие к правительству. Активное привлечение граждан к обсуждению, принятию решений позволяет значительно снизить политические риски и издержки [11].

Участие общественности заслуживает признания в качестве стратегически важного рычага управления, поскольку оно может быть интегрировано

в процесс государственного управления на протяжении всего политического жизненного цикла, включая разработку, реализацию, мониторинг и обратную связь. Важно отметить, что многие вопросы государственной политики, особенно те, которые основаны на открытых данных правительства и их использования (например, вопросы охраны окружающей среды, здравоохранения и общественной безопасности), не могут быть решены без активного участия институтов гражданского общества. Поэтому участие общественности не просто желательно — это условие эффективного государственного управления [11].

Литература

1. *Большакова Ю.М.* От государственных услуг к сервисному государству: к социологии современного государственного управления // *Власть*. 2018. Т. 26. № 6. С. 111–117.
2. *Большакова Ю.М.* В поисках парадигмы публичного управления: консентианетика — сознательное управление // *Власть*. 2019. Т. 27. № 4. С. 181–186.
3. *Beeri I.* Governmental strategies towards poorly-performing municipalities: From narrow perceptions to ineffective policies // *Lex Localis*. 2013. Vol. 11. № 1. P. 33.
4. *Bouckaert G.* Trust and public administration // *Administration*. 2012. Vol. 60. № 1. P. 91–115.
5. *Chen H.-G. et al.* The impact of financial services quality and fairness on customer satisfaction // *Managing Service Quality: An International Journal*. 2012. Vol. 22. № 4. P. 399–421.
6. *Guerrero A.* Rebuilding trust in government via service delivery: The case of Medellin, Colombia // World Bank, Washington, DC. 2011. URL: http://siteresources.worldbank.org/EXT-GOVANTICORR/Resources/3035863-1289428746337/Guerrero_Rebuilding_Trust.pdf
7. *Kampen J.K. et al.* Trust and satisfaction: A case study of the micro-performance” // *Governing Networks*. 2003. P. 319–326.
8. *Kampen J.K., Van de Walle S., Bouckaert G.* Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in government: The impact of the predisposition of citizens toward government on evaluations of its performance // *Public Performance & Management Review*. 2006. Vol. 29. № 4. P. 387–404.
9. OECD Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making, OECD Publishing, Paris. 2001. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en>.
10. OECD Partners as Citizens: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making, OECD Publishing, Paris. 2001. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en>
11. OECD Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, OECD Publishing, Paris. 2009. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>
12. OECD. Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society. OECD Publishing, Paris. 2011.
13. OECD. Managing service demand: A practical guide to help revenue bodies better meet taxpayers’ service expectations // Report by the Forum on Tax Administration (FTA). 2013. P. 12–28.
14. OECD. Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth. background report. 2015. P. 240.
15. OECD. Public Governance for Inclusive Growth: Towards a New Vision for the Public Sector. Meeting on Public Governance at Ministerial level, Helsinki, Finland, 28 October 2015.
16. OECD. Trust in Government: Towards Insights for Government Action (GOV/PCG (2017)). P. 244.
17. OECD. Open Government: The Global Context and the Way Forward, OECD. Publishing, Paris. 2016. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>

18. OECD. Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. 2017. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>
19. *Ono T., Schoenstein M., Buchan J.* Geographic imbalances in doctor supply and policy responses. 2014. OECD Publishing. p. 210
20. *Oskarsson S. et al.* The genetic origins of the relationship between psychological traits and social trust // *Twin Research and Human Genetics*. 2012. Vol. 15, Issue 1 (Special Section). P. 21–33.
21. *Robinson S.* Trust and breach of the psychological contract // *Administrative Science Quarterly*. 1996. Vol. 41. Issue 4. P. 574–599.
22. *Rothstein B.* Social Traps and the Problem of Trust // Cambridge University Press. 2005.
23. *Traber D.* Does participation in policymaking enhance satisfaction with the policy outcome? Evidence from Switzerland // *Swiss Political Science Review*. 2013. Vol. 19. P. 60–83.
24. *Van de Walle S., Bouckaert G.* Public service performance and trust in government: The problem of causality // *International Journal of Public Administration*. 2003. Vol. 26. Nos. 8–9. P. 891–913.
25. *Yang K., Holzer M.* The performance-trust link: Implications for performance measurement // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66. № 1. P. 114–126.

Yulia Bolshakova (e-mail: snbolshakov@mail.ru)

Grand Ph.D. in Philosophy,

Leading Researcher,

Institute for the Study of Childhood, Family and Education Russian Academy of Education (St. Petersburg, Russia)

USING THE ‘TRUST’ CONCEPT FOR THE ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article analyzes the problem of trust in the modern state, reveals the problem of public trust in public policy and public authorities. The article analyzes the European experience in finding management methods and technologies that bring society and state institutions closer together. The article reveals the importance of local authorities as the closest to citizens, the strategy of forming an open government, and digitalization of the public administration system. The author analyzes the problem of the quantity and quality of the provision of public services as well as citizens' involvement in their description and implementation, the latter being an indicator of public confidence in public authorities and local self-government.

Keywords: trust, public administration, public policy, local self-government.

DOI: 10.31857/S020736760020122-3

© 2022

Екатерина Романчук

аспирант, младший научный сотрудник Института экономики

Российской академии наук (г. Москва, Россия)

(e-mail: kate.romanchuk@ya.ru)

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В статье рассмотрены различные аспекты межгосударственного взаимодействия по линии содействия Российской Федерацией развитию центральноазиатских республик в разрезе как двустороннего, так и многостороннего сотрудничества, с привлечением в качестве агентов международных институтов (ПРООН и Всемирного банка) и без такового. На основании этого показано, что тезис об отсутствии у России необходимых финансовых ресурсов для сохранения влияния в государствах региона не подтверждается фактическими данными. Ошибочное представление о незначительности объемов российской помощи проистекает преимущественно из неэффективности ее использования и в результате некорректного отражения в статистике ОЭСР.

Ключевые слова: содействие развитию, Центральная Азия, ОЭСР, ПРООН, Всемирный банк, ЕАБР, ЕФСР.

DOI: 10.31857/S020736760020123-4

Русский филолог В. Цымбурский, уложив историю взаимодействия нашей страны с Европой в циклы, состоящие из четырех синтаксически изоморфных хода, расценил происходящие в 1990-х годах события как «контрвразийскую интермедию»: Россия не продвигалась на юг, как это было раньше, а наоборот уходила из регионов Центральной Азии и Закавказья, замыкаясь на решении внутренних проблем [1]. В начале XXI века ситуация изменилась. По мере укрепления государственности и улучшения конъюнктуры на мировых товарных рынках, у нашей страны появились ресурсы для налаживания сотрудничества с сопредельными государствами.

Поддерживая усилия российского правительства по выстраиванию диалога со странами Центральной Азии, российские ученые писали о регионе, как о «точке пересечения интересов крупнейших мировых акторов» [2. С. 1], «стыке Европы и Азии, планетарных зон Севера и Юга» [3. С. 1], «буфере против внешних угроз» [4. С. 202] и прочее. Однако необходимо учитывать, что Центральная Азия была и остается глубоко периферийной зоной современной мировой экономики [5], и странам региона необходимы значительные финансовые ресурсы для обеспечения конкурентоспособности их экономик.

В экспертном сообществе бытует мнение, что «у России нет ни одного финансово выгодного варианта экономической интеграции в Евразии» [6]. С этим

утверждением сложно согласиться, так как фактические данные свидетельствуют о наличии достаточного количества ресурсов для успешного продвижения российских интересов в регионе. Однако при анализе работы Правительства Российской Федерации в Центральной Азии по направлению содействия развитию обнаруживаются проблемы, связанные с неэффективным использованием средств, неудачно выбранной системой управления финансовыми ресурсами, а также с передачей Организации экономического сотрудничества (далее – ОЭСР) неточной информации, что приводит к искажению реальных цифр российской помощи.

Сотрудничество на площадках международных организаций. После распада Советского Союза Россия была получателем иностранной помощи. В 1997 году для координации на территории Российской Федерации проектов Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в Москве был открыт страновой офис этой международной организации. С 1992 по 2004 год в страну ежегодно поступала помощь в размере 1,5 млрд долл. [7. С. 202].

Однако по мере улучшения макроэкономической ситуации внутри России и в процессе укрепления ее позиций в системе международных отношений, Российская Федерация взяла на себя обязательство содействовать развитию государств с низким уровнем производства валового внутреннего продукта на душу населения¹. Поскольку наша страна в качестве реципиента помощи более не нуждалась в услугах ПРООН, по завершении Страновой программы на 2008–2010 годы, Правительство Российской Федерации согласовало преобразование офиса этой организации в национальный офис поддержки российских проектов за рубежом [8]. С этого времени взаимодействие России с ПРООН строится на основе равноправного партнерства: международная организация не реализует проекты в нашей стране, а только помогает Российской Федерации координировать работу с другими донорами в развивающихся странах. В административном управлении ПРООН находятся средства российского взноса в Трастовый фонд «Российская Федерация – Программа развития ООН в целях развития» (далее – Трастовый фонд).

Как следует из отчетности ПРООН, в настоящее время Россия осуществляет финансирование 9 проектов в странах Центральной Азии с общим бюджетом более 21,8 млн долл., из них в рамках Трастового фонда реализуются 6 проектов (см. табл. 1). В дополнении к этому на сайте офиса международной организации упоминается региональный проект «Управление знаниями и развитие потенциала в рамках партнерства России и ПРООН (Фаза III)» со сроками реализации 2022–2025 годы и с объемом российского взноса в 2,5 млн долл. [9].

¹ Одним из шагов в этом направлении стало принятие в 2007 году Президентом Российской Федерации Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию.

Таблица 1

Текущие совместные проекты России и ПРООН в странах Центральной Азии

		Сроки реализации (гг.)	Объем российского финансирования (долл.)
Киргизия			
1.	Социально-экономическое восстановление после негативных последствий COVID-19 в Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областях Киргизии	2021–2024	2 000 000
Таджикистан			
2.	Повышение устойчивости к изменению климата в сельском хозяйстве и водном секторе	2019–2022	831 243
3.	Укрепление общин в Хатлонской области и Раштской долине	2020–2022	1 850 000
4.	Ускорение экономического восстановления после COVID-19 за счет улучшения условий жизни, возможностей трудоустройства и регионального сотрудничества в Ферганской долине	2021–2023	2 000 000
Узбекистан			
5.	Содействие развитию торговли (Aid for Trade)	2020–2022	1 400 000
6.	Адаптация навыков населения к условиям постпандемийной экономики в Ферганской долине	2021–2023	1 800 000
7.	Повышение устойчивости местного населения и содействие инклюзивному развитию наиболее уязвимых сообществ региона Приаралья	2022–2026	4 950 495
Региональные проекты			
8.	Оказание содействия в выработке системного подхода к решению проблемы морского мусора и пластика в Каспийском море	2022–2025	3 999 208
Глобальные проекты			
9.	Образование и повышение информированности в области изменения климата – Климатическая шкатулка	2022–2024	3 000 000

Примечание: *Серым цветом закрашены проекты, реализуемые вне Трастового фонда.

Источник: составлено автором по материалам [10. С. 26–29].

К концу 2021 года были завершены или планировались к завершению 24 проекта на общую сумму около 33 млн долл. Тремя крупнейшими странами-получателями российских средств стали Армения (около 14% от всех средств), Таджикистан (11,5%), Киргизия (9,2%) [10]. Самыми крупными проектами с точки зрения объемов вложения российского правительства был проект «Улучшение благосостояния сельского населения» в Таджикистане, на реализацию которого Россия потратила 6,7 млн долл., а также проект с бюджетом в 5 млн долл. по повышению устойчивости местного населения и содействию инклюзивному развитию наиболее уязвимых сообществ региона Приаралья в Узбекистане²[11].

Помимо сотрудничества с ПРООН, Россия, следуя примеру развитых государств, активно взаимодействовала с институтами, входящими в Группу Всемирного банка, – Международной ассоциацией развития (далее – МАР) и Международным банком реконструкции и развития (далее – МБРР), – посредством участия в организуемых и администрируемых ими трастовых фондах. За последние два десятилетия наша страна осуществила взносы в такие фонды, как Глобальный экологический фонд, Инициатива по развитию женского предпринимательства и Фонд реконструкции Афганистана. Кроме того, в 2012 году Российская Федерация учредила специальный фонд в размере 23 млн долл. для поддержки качества и скорости подготовки и реализации проектов в странах с низким уровнем дохода в Европе и Центральной Азии (Албания, Армения, Киргизия, Молдова, Таджикистан, Украина и Узбекистан) – Целевой фонд для развития потенциала Европы и Центральной Азии [13].

Однако оценить эффективность российского участия в указанных фондах с точки зрения затраченных ресурсов и извлеченной выгоды в условиях отсутствия документов, обосновывающих выбор Правительством Российской Федерации фондов для вложения денежных средств, не представляется возможным. Так, например, с учетом бытующего в экспертном сообществе мнения о ключевой роли России в решении водно-энергетических проблем в Центрально-Азиатском регионе [см., например, 14. С. 59], можно было бы ожидать участия нашей страны в Многостороннем донорском целевом фонде программы развития энергетики и водных ресурсов Центральной Азии, целью которого является обеспечение энергетической и водной безопасности на региональном уровне и в странах Центральной Азии.

В этой связи полагаем необходимым обратить внимание на сложности, которые возникают при выстраивании сотрудничества России с государствами Центральной Азии по линии содействия развитию, вследствие неучастия нашей страны в Азиатском банке развития (далее – АБР) – ключевом международном институте, стимулирующем выстраивание определенной

² Для сравнения стоит отметить, что взнос ЕС на эти же цели в Многопартнерский трастовый фонд ООН составил 5,6 млн долл., а трех других крупных доноров фонда – Финляндии, Норвегии и Республики Корея – чуть более 1,1 млн долл. [12].

конфигурации межгосударственных экономических отношений в Азиатском регионе и определяющем внешнеполитические ориентиры небольших государств. Так, например, на грантовые средства АБР для Правительства Республики Узбекистан было проведено исследование социально-экономических эффектов от вступления страны в Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС), а также проведена оценка влияния изменения тарифного режима на структуру торговли республики и на эластичность двусторонних торговых потоков к изменениям тарифов [15]. Хотя итоговый доклад не опубликован в открытом доступе, но судя по последним решениям узбекского правительства, можно предположить, что выводы исследования не содержат рекомендации о целесообразности присоединения республики к ЕАЭС в качестве полноправного члена.

Таким образом, в целом формат трехстороннего сотрудничества «Россия–ПРООН–развивающиеся страны» оказался эффективным в аспекте достижения поставленных целей с использованием выделенных российским правительством финансовых ресурсов, а также в аспекте улучшения имиджа нашей страны за рубежом. В то же время, принимая во внимание возрастающую роль АБР в Центральной Азии, неучастие нашей страны в этом банке можно расценивать как стратегический просчет. В свою очередь, присоединение России к другому региональному банку развития – Азиатскому банку инфраструктурных инвестиций (далее – АБИИ) – вряд ли компенсирует издержки, которые российская сторона несет из-за отсутствия возможности влиять на определяемые развитыми государствами для стран Центральной Азии пути развития. Выбор в пользу АБИИ обусловлен преимущественно наращиванием двустороннего сотрудничества с Китаем и в меньшей степени желанием нашей страны расширять свое присутствие в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Данные о российской помощи в базе ОЭСР. Поскольку АБИИ запустил операционную деятельность только в 2016 году, с учетом долгосрочного характера его вложений постановка задачи для определения роли этого банка в содействии развитию республик Центральной Азии видится преждевременной.

Вместе с тем при изучении вопроса членства Российской Федерации в АБИИ выявилась одна особенность, характеризующая помощь нашей страны зарубежным государствам: данные в международной статистике ОЭСР отражаются некорректно, что, в свою очередь, приводит к искажению оценки вклада России в мировое развитие. Например, в базе данных ОЭСР отражены цифры, свидетельствующие, что в период 2017–2019 годов Россия вносила в банк ежегодный взнос в размере 222,224 млн долл. Еще 225,47 млн долл. в 2016 году наша страна перевела в непоименованный региональный банк развития [16]. Однако, согласно данным финансовой отчетности АБИИ за 2020 год, Российской Федерацией в период с 2015 по 2019 год полностью исполнены обязательства в размере 1 307,2 млн долл. [17]. Иными словами, в базе ОЭСР оказалась неучтенной треть совокупного взноса России в уставный капитал АБИИ. Остальные данные по

взносам в многосторонние организации, такие как МАР, публикуемые ОЭСР, также могут быть подвергнуты сомнению. К примеру, согласно данным годовой финансовой отчетности этой организации, с июня 2015 года по июнь 2021 года Россия не перечисляла в МАР денежные средства [18], тогда как в систему ОЭСР занесены показатели за 2016–2020 годы в сумме, составляющей около 160 млн долл. Цифры за 2020 год пока являются предварительными и поэтому не могут приниматься в расчет.

Публикуемые ОЭСР данные по двусторонней помощи России центральноазиатским государствам также расходятся с цифрами, которые приводят российские экономисты [см., например, 19; 20]. Это может объясняться рядом причин, среди которых ошибки, допускаемые органами, подающими сведения в ОЭСР с российской стороны. В целом, обращает на себя внимание тот факт, что в системе международной организации *Creditor Reporting System* отражены только списание долгов и мероприятия проектного типа без уточнения целей и краткого описания задач проектов, на достижение которых Россией предоставлялись гранты. Как результат, нельзя не согласиться с заключением о недостаточной прозрачности российской помощи [21].

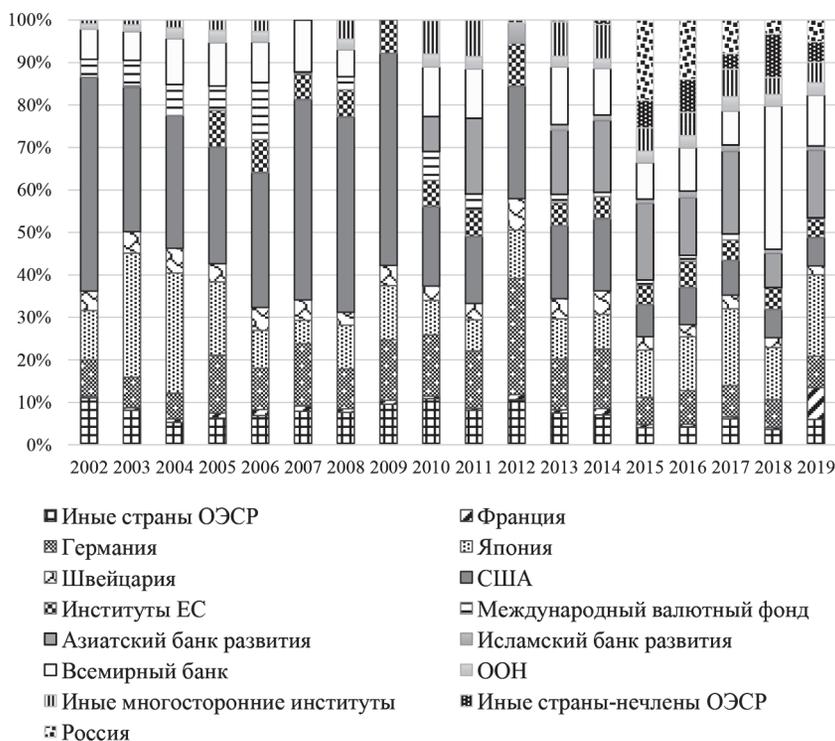


Рис. 1. Объемы российской ОПР по годам (млн долл. США)

Источник: составлено автором по данным ОЭСР (Creditor Reporting System).

Также не представляется возможным оспорить вывод о ее несистемности [22], а встречающиеся казусы, как в случае с двойным финансированием мероприятий по реформированию налоговой службы Узбекистана³, свидетельствуют об ошибках в администрировании этой помощи российскими органами исполнительной власти.

Между тем нельзя не отметить, что в последнее время наметилась тенденция к развитию двустороннего сотрудничества по линии содействия Россией развитию стран Центральной Азии: по данным ОЭСР в период с 2015 по 2019 год на нашу страну в среднем приходилось около 10% поступающей в регион помощи.

При этом отмечается диверсификация связей. Так, если в 2015 году на Киргизию приходилось 93,2% российской помощи, то в 2019 году доля помощи этой стране сократилась до 80,6% за счет увеличения финансирования Таджикистана и Узбекистана (табл. 2).

Таблица 2

Распределение грантов Российской Федерации по странам Центральной Азии

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Казахстан	0,2%	0,2%	0,3%	1,8%	0,8%
Киргизия	93,2%	93,4%	88,7%	79,3%	80,6%
Таджикистан	6,3%	6,4%	11,0%	15,3%	10,8%
Туркменистан	0,2%	0,0%	0,0%	0,6%	0,1%
Узбекистан	0,1%	0,0%	0,0%	3,0%	7,7%
Итого:	410,898	268,837	152,531	76,910	124,567

Источник: составлено автором по данным ОЭСР (Creditor Reporting System).

Подводя итог написанному выше, отметим, что международные эксперты недооценивают вклад Российской Федерации в развитие других государств из-за ошибок и неточностей, встречающихся в базе ОЭСР, а также вследствие недостаточной координации при предоставлении помощи нашей страны развивающимся государствам с другими международными донорами.

Помощь странам Центральной Азии через созданные Россией международные финансовые организации. Наряду с использованием традиционных инструментов помощи развитию государств Центральной Азии, Россия за годы экономического подъема сформировала региональную финансовую архитектуру, столпами которой являются Евразийский банк развития (далее – ЕАБР) и Евразийский фонд стабилизации и развития (далее – ЕФСР). Уставный капитал ЕАБР составляет

³ В 2019–2021 года Российская Федерация предоставила республике безвозмездную помощь на модернизацию информационно-аналитической системы налоговых органов и приступила к разработке программных комплексов [23]. Летом прошлого года Совет директоров MAP утвердил выдачу кредита Узбекистану в размере 60 млн долл. на реформу налогового администрирования. В документах по проекту утверждалось, что программное обеспечение налоговой службы республики придется переделывать «с нуля» [24].

7 млрд долл., а совокупного первоначального взноса государств-учредителей – 8,5 млрд долл. Целью работы этих инструментов стало сближение уровня развития экономик государств-членов сообщества, содействие региональной интеграции и обеспечение финансовой стабильности стран.

Более того, в конце 2010-х годов ЕАБР и ЕФСР удачно «встроились» в модель интеграции Евразийского экономического сообщества (далее – ЕврАзЭС). В учрежденный 2006 году Россией с Казахстаном ЕАБР, вступили новые члены: Армения, Белоруссия, Киргизия и Таджикистан, а на внеочередном заседании Межгосударственного Совета ЕврАзЭС было принято решение об учреждении Антикризисного фонда сообщества (впоследствии переименованного в ЕФСР), средства которого впоследствии были переданы в управление ЕАБР.

Однако, в ходе анализа деятельности этих организаций можно отметить следующие недостатки.

Во-первых, кредитно-инвестиционные портфели банка и фонда сосредоточены преимущественно в трех странах – России, Казахстане и Белоруссии (см. Рис. 2 и Рис. 3). При этом в категорию «проекты» попадают казначейские операции, как например, участие ЕАБР в выпуске государственных облигаций Республики Казахстан, номинированных в российских рублях [25. С. 17]⁴.

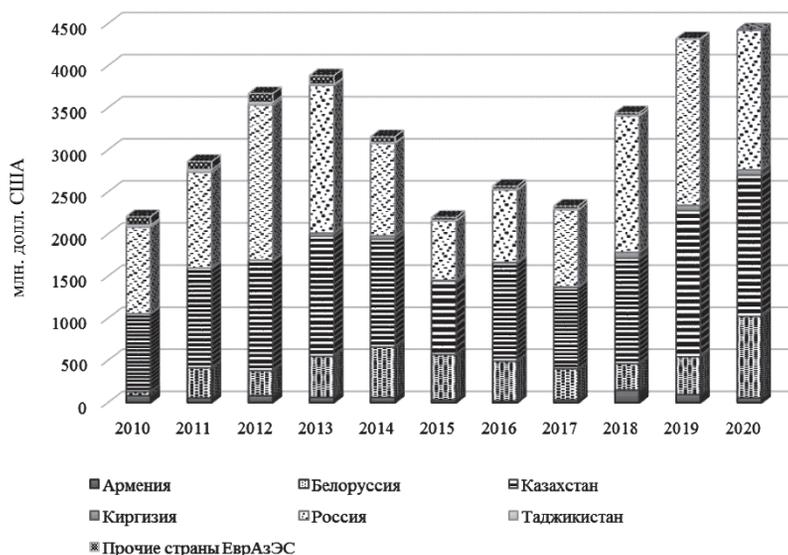


Рис. 2. Кредитно-инвестиционный портфель ЕАБР (млн долл.)

Источник: составлено автором по годовым отчетам Правления банка.

⁴ Согласно Разделу III Инвестиционной политики ЕАБР данные сделки не относятся к основным формам инвестиционной деятельности банка.

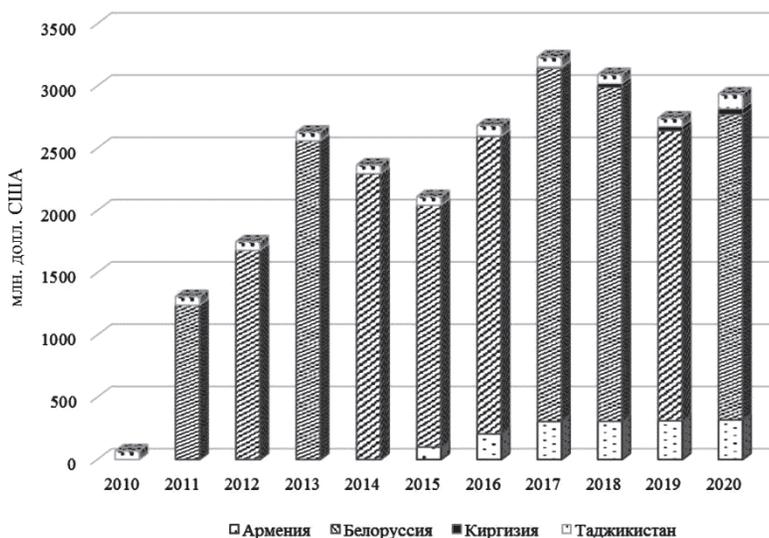


Рис. 3. Кредитно-инвестиционный портфель ЕФСР (млн долл.)

Источник: составлено автором по годовым отчетам Правления ЕАБР.

В случае с ЕАБР сложившуюся ситуацию можно во многом объяснить недостатком т.н. «банкуемых проектов» (bankable projects) на территории стран-миноритариев, а в случае с ЕФСР – отсутствием запроса со стороны правительств этих государств. Стоит отметить, что созданный за счет российского вноса Российско-Кыргызский фонд развития столкнулся с аналогичной проблемой. Вследствие недостаточно развитого финансового рынка в Киргизии фонд не может нарастить свою деятельность в этой стране и вынужден инвестировать до 70% временно свободных средств в ценные бумаги российских корпоративных эмитентов и государственные облигации российского и киргизского правительств [26].

Указанную выше проблему Россия пыталась решить, запустив в 2018 году совместно с ПРООН проект «Укрепление потенциала для устойчивого финансирования в регионе СНГ», выделение средств на реализацию которого осуществлялось через Трастовый фонд. Однако за три года реализации проекта было освоено лишь около 60% средств⁵ от согласованного на этапе его запуска бюджета в 1,4 млн долл. [27], при этом ожидаемый результат достигнут не был.

Во-вторых, структура управления ЕАБР выстроена по типу международных финансовых организаций, в создании которых принимал участие Советский Союз – Международный банк экономического сотрудничества и Международный

⁵ Для более подробной информации по проекту см. Capacity In Sustainable Development Finance. URL: (дата обращения: 26.03.2022).

инвестиционный банк⁶, но с применением подхода, свойственного коммерческим организациям. К примеру, вместо привычной для банков развития трёхуровневой системы управления (Совет управляющих, Совет директоров и Президент банка) уставными документами ЕАБР установлена двухуровневая система (Совет полномочных представителей и Правление банка) со слабым внутриванковским контролем. При этом участники ЕАБР наделяются голосами в зависимости от количества оплаченных ими акций банка. Базовые голоса как в других многосторонних банках развития не предусмотрены. Поэтому миноритарные акционеры — Армения, Белоруссия, Киргизия и Таджикистан — практически не вовлечены в принятие ключевых решений в ЕАБР.

Как результат, международные рейтинговые агентства присваивают ЕАБР рейтинг даже ниже, чем сопоставимым с ним по размеру капитала Черноморскому банку торговли и развития и Международному инвестиционному банку [28. Р. 14–15]. Низкий рейтинг, в свою очередь, означает, что ЕАБР может заимствовать средства на международном рынке капитала по ставкам, значительно выше, чем другие региональные банки развития, и соответственно, его кредитные продукты становятся менее конкурентноспособными.

Кроме того, наблюдается тенденция к дистанцированию сотрудников ЕАБР, занятых управлением средствами ЕФСР, от банка, особенно в части сотрудничества с другими международными финансовыми организациями и при проведении аналитических работ [29]. Это приводит к тому, что нивелируется синергетический эффект, который участники ЕФСР планировали получить при передаче средств фонда в управление ЕАБР.

В-третьих, ни ЕАБР, ни ЕФСР нормативно не вписаны в контекст текущей евразийской интеграции: об этих инструментах не упоминается в Договоре о ЕАЭС от 29 мая 2014 года, а ЕврАзЭС, в рамках которого они создавались и преобразовывались с 2014 года, прекратил свое существование. Упоминание о банке и фонде можно встретить только в утвержденных Решением Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 1 Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года, но для обеспечения тесного сотрудничества международных организаций (ЕАБР и Евразийской экономической комиссии), а также большего контроля за деятельностью финансового института этого недостаточно.

В-четвертых, наблюдается низкая эффективность работы ЕАБР в сравнении с другими региональными банками, например, со схожим по мандату Европейским

⁶ В 2018 году была завершена реформа по переходу с двухуровневой системы управления банком на трехуровневую. Концепция данной реформы разрабатывалась под руководством специалистов Международного банка реконструкции и развития. (См. Официальный сайт МИБ, 24 мая 2016 г. URL: [../AppData/Roaming/Microsoft/Word/https://iib.int/en/articles/iib-and-world-bank-conclude-work-on-corporate-governance](https://iib.int/en/articles/iib-and-world-bank-conclude-work-on-corporate-governance) <https://iib.int/en/articles/iib-and-world-bank-conclude-work-on-corporate-governance> (дата обращения: 26.03.2022).

инвестиционным банком (далее – ЕИБ) (см. табл. 3)⁷. В частности, финансовые показатели ЕАБР по годам нестабильны: ежегодный прирост кредитного портфеля за последние пять лет колебался от –5,2% до 24,7%. Величина коэффициента, отражающего соотношение ликвидных активов к сумме активов и совокупному долгу, у ЕАБР слишком велика, что свидетельствует о потенциально существенных возможностях наращивания кредитно-инвестиционной деятельности.

Таблица 3

Показатели операционной деятельности ЕАБР и ЕИБ

	2020 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.
ЕАБР					
Валовый прирост кредитов (%)	4,6	16,2	24,7	–5,2	–3,0
Коэффициент капитала с поправкой на риск (%)	18,9	18,2	28,0	28,0	22,0
Чистый процентный доход/средний чистый кредит (%)	3,1	4,7	5,7	5,8	7,0
Чистая прибыль/средний собственный капитал акционеров (%)	1,8	3,8	3,9	2,5	10,3
Обесцененные кредиты и авансы/всего кредитов (%)	1,1	1,4	1,2	2,9	5,9
Ликвидные активы/общий объем активов с поправкой на риск (%)	58,0	56,4	49,1	54,4	51,4
Ликвидные активы/валовой долг (%)	188,8	131,8	119,3	150,4	144,8
Валовой долг/совокупные активы с поправкой на риск (%)	30,7	42,8	41,1	36,2	35,5
ЕИБ					
Валовый прирост кредитов (%)	–0,6	0,7	–1,3	0,0	–0,9
Коэффициент капитала с поправкой на риск (%)	21,0	21,0	21,2	17,5	15,0
Чистый процентный доход/средний чистый кредит (%)	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
Чистая прибыль/средний собственный капитал акционеров (%)	2,3	3,3	3,3	4,2	4,4
Обесцененные кредиты и авансы/всего кредитов (%)	0,03	0,03	0,04	0,04	0,02
Ликвидные активы/общий объем активов с поправкой на риск (%)	19,0	18,2	18,1	16,5	17,8
Ликвидные активы/валовой долг (%)	24,1	22,4	22,1	20,1	21,7
Валовой долг/совокупные активы с поправкой на риск (%)	78,7	81,2	81,9	81,8	82,2

Источник: составлено автором по данным S&P Global Ratings [28. P. 88, 100].

⁷ По абсолютным показателям банки слишком разные. Так, уставный капитал ЕИБ в 35,5 раза больше, чем у ЕАБР, а активы европейского института практически в 100 раз превышают активы евразийского банка.

Низкая операционная эффективность ЕАБР может быть вызвана указанными выше недостатками системы управления банком в контексте всей евразийской интеграции. Дело в том, что в отличие от Договора о ЕАЭС, консолидированная версия Договора о ЕС и Договора о функционировании ЕС содержит ключевые положения, регулирующие работу ЕИБ. В частности, согласно этому документу, банк, действуя на некоммерческой основе, финансирует проекты, которые представляют общий интерес для нескольких государств-членов и вследствие их масштабности не могут быть полностью профинансированы за счет различных средств отдельных государств-членов ЕС [30. Art. 309]. Кроме того, в Соглашении ЕС прописано обязательство ЕИБ по обеспечению прозрачности функционирования института и принятия им определенных внутренних политик [30. Art. 15]. С учетом международного характера банка и его выборочной подотчетности национальным и европейским финансовым регуляторам, важными являются статьи Соглашения о распространении юрисдикции Суда ЕС на споры, касающиеся деятельности ЕИБ и на принимаемые органами управления банка решения [30. Art. 271, 287]. Перечисленных институциональных механизмов, регулирующих работу регионального института, не хватает ЕАБР.

Несмотря на неудовлетворительные показатели деятельности ЕАБР на текущем этапе, размер уставного капитала банка позволяет ему нарастить кредитно-инвестиционный портфель, в том числе финансируя проекты с большим риском. Также средства фондов, созданных при банке (Фонд технического содействия и Фонд цифровых инициатив), могут быть использованы для оплаты подготовки проектов в странах миноритарных акционеров, как это делают другие многосторонние банки развития.

Вместе с тем приходится констатировать, что ЕАБР вряд ли в ближайшее время сможет заменить ПРООН или институты Всемирного банка в части администрирования российской помощи центральноазиатским государствам.

Строительство русскоязычных школ в Таджикистане. В этой связи показательной с точки зрения завышения российской стороной затрат на мероприятия в рамках содействия развитию стала ситуация со строительством русскоязычных школ в Таджикистане, возникшая после визита Президента Российской Федерации в Душанбе в 2018 году, по итогам которого была достигнута договоренность о строительстве 20 школ [31].

Хотя на этапе устных договоренностей предусматривалось финансирование данного мероприятия через ЕФСР, правительства двух государств смогли договориться о деталях проекта только спустя два года и подписали соглашение, сократив количество школ до 5 [32]. На реализацию этого проекта российское правительство выделило около 150 млн долл. [33] или в среднем около 29–30 млн долл. на строительство и материально-техническое обеспечение одной школы.

Генеральным подрядчиком проекта была выбрана российская компания ООО «ЗАРУБЕЖДИПСТРОЙ», а обязанности по организации выполнения изыскательских работ, отделочных работ, комплектованию и хранению эксплуатационной документации возложены на ЕФСР, не являющийся, согласно его учредительным документам, ни юридическим лицом, ни международной организацией. При этом ЕАБР, управляющий средствами евразийского фонда и *de facto* администрирующий средства российского гранта, в правительственном соглашении указан не был.

Также примечательно, что в матрице доноров Таджикистана в сфере образования по состоянию на 14 апреля 2021 г., размещенной на официальном сайте Координационного совета по развитию республики, отсутствует упоминание о финансировании российской стороной мероприятий по строительству школ. В матрицу включена только финансируемая Минфином России и МЧС России программа школьного питания в Таджикистане, на реализацию которой на период с 2020 по 2023 год в совокупности выделено 21,2 млн долл. (Рис. 4).

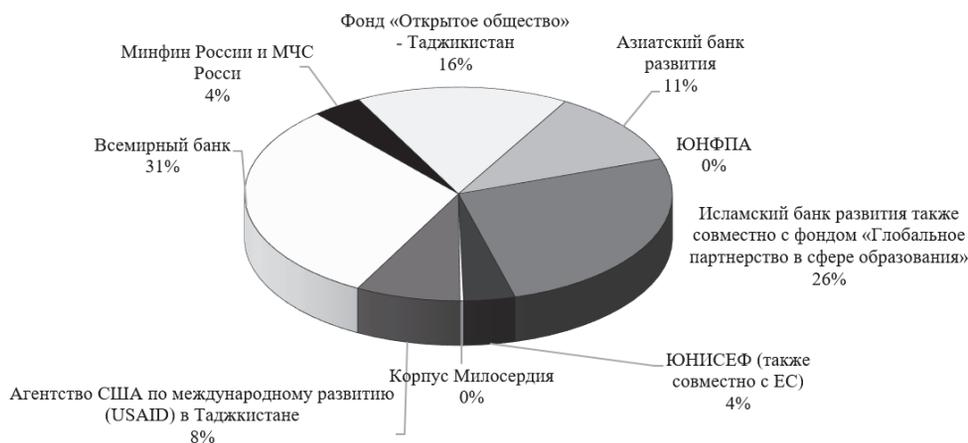


Рис. 4. Матрица активности международных доноров в Таджикистане в сфере образования

Источник: составлено автором по материалам Donor Activity Matrix – по состоянию на 14 апреля 2021 г. [34].

Всего в указанной матрице содержится проектов на общую сумму около 560,7 млн долл., более четверти которой выделил Исламский банк развития (далее – ИБР). Один из проектов этого банка имеет смысл сравнить с проектом строительства русскоязычных школ в Таджикистане.

В 2018 году по запросу Правительства Республики Таджикистан Международный фонд «Глобальное партнерство в сфере образования» (англ. *Global Partnership for Education*)⁸ выделил грант на строительство и реконструкцию школ и для его администрирования привлек в качестве агента Исламский банк

развития (далее – ИБР). Однако, помимо функций по администрированию средств гранта, эксперты банка осуществили полную подготовку проекта и предусмотрели возможности финансового участия ИБР в его реализации. Общая стоимость проекта в итоге составила 46 млн долл., из которых мероприятия на сумму 10 млн долл. планировалось профинансировать за счет гранта международного фонда, 6 млн долл. – за счет средств, выделенных Правительством Республики Таджикистан, а 30 млн долл. – за счет кредита, предоставленного ИБР [35. Р. 24].

Согласно этому проекту, около 33,6 млн долл. планировалось направить на строительство новых и реконструкцию старых школ и административных зданий, относящихся к сфере образования, в 18 районах/городах Хатлонской области и Душанбе. Всего планировалось заменить и/или модернизировать 68 зданий школ и 5 административных зданий, а также старое/устаревшее оборудование в них⁹. Остальные средства (10,4 млн долл.) планировалось потратить на улучшение институциональной среды в сфере школьного образования в Таджикистане.

Таким образом, на строительство, реконструкцию и модернизацию 73 зданий Международный фонд планировал потратить 33,6 млн долл., то есть в среднем 0,46 млн долл. на одно здание, что в 66 раз меньше расходов на возведение русскоязычных школ. Также, в отличие от российского правительства, осуществившего выбор подрядчика в директивном порядке, ИБР провел международные конкурсные торги с целью найти компанию, готовую предложить лучшее решение с точки зрения соотношения цены и качества услуг¹⁰.

* * *

Вопреки озвучиваемому рядом экспертов мнению относительно того, что у России в настоящее время недостаточно финансовых ресурсов для продвижения ее национальных интересов в Центральной Азии, ключевой проблемой во внешнеэкономической политике нашей страны в регионе видится неэффективное использование существующих механизмов, в том числе в части содействия развитию. Российская Федерация помогает государствам региона через

⁸ Объем привлеченных средств фонда по состоянию на конец 2021 года составлял 7,4 млрд долл. Основными донорами средств в данный фонд являются Великобритания (18,8%), Европейская комиссия (10,2%) и Дания (7,9%).

⁹ 10 млн долл. будут выданы в качестве кредита ИБР, такие же суммы – в качестве займа из средств Исламского фонда развития и по принципу финансирования продаж в рассрочку (*Instalment sales financing*). В соответствии с этим режимом Банк приобретает товар или актив и впоследствии продает такой товар или актив получателю по завышенной цене, уплата которой производится получателем согласованными частями.

¹⁰ Подробнее см. General Procurement Notice for the Joint IsDB/GPE Project for Support to Implementation of the National Education Development Strategy of the Republic of Tajikistan / Islamic Development Bank official web-site. 20 February 2020. URL: <https://www.isdb.org/project-procurement/tenders/2020/gpn/joint-isdbgpe-project-support-implementation-national-education-development> (дата обращения: 16.04.2022).

трастовые фонды, администрируемые ПРООН и институтами Группы Всемирного банка, задействует многосторонние инструменты развития — ЕАБР и ЕФСР, а также осуществляет вложения напрямую. При этом определить, на каких основаниях делается выбор в пользу тех или иных механизмов доведения российской финансовой помощи до государств Центральной Азии, не представляется возможным.

Прослеживаются попытки российского правительства «состыковать» работу по различным направлениям. В частности, за счет одного из проектов, осуществленных при содействии ПРООН, планировалось увеличить проектные портфели Российско-Кыргызского Фонда развития и ЕАБР в центральноазиатских странах. Однако деятельность по данному направлению не приносит существенных результатов. Более того, вследствие предпринимаемых специалистами ЕФСР усилий по позиционированию фонда отдельно от ЕАБР наблюдается снижение синергетического эффекта от функционирования двух инструментов. Также негативно сказывается на выполнении ЕАБР своей миссии развития отсутствие нормативного закрепления в Договоре о ЕАЭС от 29 мая 2014 года роли, которую банк должен играть в углублении региональной интеграции государств.

В прошлом году Правительством Российской Федерации предпринята попытка реформировать подходы к работе по данному направлению. В частности, летом 2021 года был изменен перечень государственных программ Российской Федерации (далее — ГП) и введено понятие «комплексная ГП», охватывающая сразу несколько государственных программ. Одной из таких ГП стала программа «Содействие международному развитию». Однако при планировании бюджетных ассигнований на данную ГП было выделено только 275,8 млрд руб. на 2022 год (или 3,57 млн долл.), причем более половины этой суммы пойдет на информационное сопровождение проектов и программ в сфере содействия международному развитию [36]. Приведенный объем бюджетных ассигнований сопоставим с расходами, запланированными по статье «Сохранение и поддержание в надлежащем виде находящихся за рубежом российских (советских) воинских захоронений, мемориалов и памятников, а также мест погребения, имеющих для Российской Федерации историко-мемориальное значение» (204,4 млн руб.) [36].

Также возникают вопросы по некоторым платежам на цели помощи развития центральноазиатских государств. В частности, 25 декабря 2021 года Правительство Российской Федерации поручило МИДу России внести взнос в бюджет Программы развития ООН на реализацию проекта «Образование и повышение информированности в области изменения климата — Климатическая шкатулка» в размере 3 млн долл. [37]. Однако на сайте ПРООН опубликована информация о завершении данного проекта в 2021 году без расширения изначально заявленного бюджета в 0,65 млн долл. [38].

В целом, при сопоставлении затрат российской стороны с расходами на те же цели международных доноров выясняется, что проекты Российской Федерации по стоимости сильно завышены. Это, в частности, показал пример с финансированием строительства школ в Таджикистане.

Детально проанализировать затраты, которые несет наша страна в Центральной Азии, помогая государствам региона развиваться, не представляется возможным вследствие неточностей и ошибок в агрегированных статистических данных, а также из-за малой прозрачности в работе российского правительства в сфере содействия международному развитию. Однако проведенный анализ показывает, что проблема заключается не в объемах ресурсов, выделяемых на развитие стран региона, а в недостаточной эффективности их использования.

Литература

1. *Цымбургский В.Л.* Циклы "похищения Европы" / Сайт ИНТЕРЛОС. URL: http://www.intelros.org/books/rythm_ros_7.htm (дата обращения: 12.03.2022).
2. *Николаев С.А.* Центральная Азия в системе международных отношений на современном этапе: автореферат дис. ... канд. полит. наук // М., 2011.
3. *Мещеряков К.Е.* Эволюция внешней политики Российской Федерации в Центральной Азии в 1991–2012 гг.: автореферат дис. ... доктора ист. наук // СПб., 2014.
4. *Шагал А.* Растущее влияние России в Центральной Азии / InoPressa на основании материалов EurasiaNet, 9 ноября 2004 г. URL: <https://www.inopressa.ru/article/09Nov-2004/eurasianet/region.html> (дата обращения: 24.03.2022).
5. *Жуков С.В.* Центральная Азия: императивы экономического роста в условиях глобализации: дисс. ... доктора экон. наук // М., 2005.
6. *Нежданов В.* Сопряжение ЕАЭС и Шелкового пути: Китай меняет стратегию // Евразия.Эксперт. 04 декабря 2018 г. URL: <https://eurasia.expert/sopryazhenie-eaes-i-shelkovogo-puti-kitay-menyaet-strategiyu/> (дата обращения: 12.08.2021).
7. Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт / Под ред. В.Г. Барановского, Ю.Д. Квашнина, Н.В. Тогановой // М.: ИМЭМО РАН, 2018.
8. UNDP in the Russian Federation. / Официальный сайт ПРООН в России. URL: <http://undp.ru/index.php?iso=RU&lid=1&pid=39> / (дата обращения: 22.03.2022).
9. О партнерстве Россия-ПРООН / Официальный сайт ПРООН в России. URL: <https://expertsfordevelopment.ru/partners/> (дата обращения: 22.03.2022).
10. Партнерство России и ПРООН. Обзор за 2019–2021 годы. UNDP, 2021. URL: https://expertsfordevelopment.ru/upload/RUS_Russia-UNDP_Partnership_Overview_2021_WEB.pdf (дата обращения: 25.03.2022).
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2021 г. № 3600-р. URL: <https://npalib.ru/2021/12/15/rasporyazhenie-3600-r-id265703/> (дата обращения: 24.03.2022).
12. Annual Report 2020. UN Multi-Partner Human Security Trust Fund for the Aral Sea Region in Uzbekistan. URL: <https://uzbekistan.un.org/sites/default/files/2021-07/unknown-3.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).
13. 2018–2019. Trust Fund Annual Report. Value Proposition of World Bank Group Trust Funds. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/461611570786898020/pdf/Trust-Fund-Annual-Report-for-2018-2019.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).

14. *Винокуров Е., Цукарев Т., Ахунбаев А., Бабаджанян В., Бердигулова А., Кузнецов А., Перембеев В., Федоров К., Харитончик А., Чкония А.-М.* Узбекистан и ЕАЭС: перспективы и потенциальные эффекты экономической интеграции / Доклады и рабочие документы 21/2 // М.: Евразийский банк развития, 2021.
15. Republic of Uzbekistan: Analytical Support on Uzbekistan's Foreign Economic Policy Issues. / ADB. Small-Scale Technical Assistance (Project Number: 53426-001). 30 December 2019. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/53426/53426-001-tam-en.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).
16. Members total use of the multilateral system / OECD.Stat. URL: <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MULTISYSTEM&lang=en#> (дата обращения: 24.03.2022).
17. Asian Infrastructure Investment Bank. Auditor's Reports and Financial Statements for the Year Ended Dec. 31, 2020. URL: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/financial-statements/.content/index/pdf/AIIB-Annual-Financial-Statements-20201231-signed.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).
18. International Development Association. Financial Statements, June 30, 2021. URL: <https://the-docs.worldbank.org/en/doc/55ac1406fd9fe61a56e6e5d097ef8251-0040012021/orig-inal/IDA-Financial-Statements-June-2021.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).
19. *Зайцев Ю.К.* Российская экономическая помощь странам Центральной Азии: итоги двадцатилетнего партнерства // Russian Economic Development. 2021. Vol. 28 (2). P. 13–22.
20. *Зайцев Ю.К.* российская помощь в целях развития в период пандемии коронавируса в 2020 году / Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2021. № 19(151). С. 1–4. URL: <https://www.ranepa.ru/images/newMedia/about/4.pdf> (дата обращения: 09.01.2022).
21. *Shenfeldt A.A.* Anti-Corruption Compliance of Development Assistance Donor Organisations: the Case of Russia // Working Paper at the National Research University Higher School of Economics (HSE), 2016. URL: <https://wp.hse.ru/data/2016/12/27/1114779796/28IR2016.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).
22. *Морозкина А.К.* Страны ЕАЭС в системе содействия международному развитию // Финансовый журнал. № 1. 2019. С. 88–100.
23. Россия и Узбекистан подписали соглашение об оказании технического содействия по совершенствованию налогового администрирования / Официальный сайт ФНС России, 14.04.2021. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/international_activities/108-26948/ (дата обращения: 22.03.2022).
24. International Development Association. Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of US\$60 Million to the Republic of Uzbekistan for a Tax Administration Reform Project. May 25, 2021. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/54269162415-4434845/pdf/Uzbekistan-Tax-Administration-Reform-Project.pdf> (дата обращения: 22.03.2022). С. 17.
25. Годовой отчет Правления Евразийского банка развития 2020. URL: https://eabr.org/upload/iblock/ee1/EDB_AR_2021_RU_web.pdf (дата обращения: 22.03.2022).
26. Российско-Кыргызский Фонд развития. Финансовая отчетность за 2021 год. URL: https://rkdf.org/ru/o_nas/otchet/finansovaya_otchetnost (дата обращения: 25.03.2022).
27. Project Document. Strengthening capacities for sustainable development finance in the CIS region. / Официальный сайт ПРООН в России. URL: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/KGZ/107048_Prodoc_Strengthening%20capacities%20for%20sustainable%20development%20finance.pdf (дата обращения: 24.03.2022).
28. Supranationals. Special Edition. S&P Global Ratings, October 2021.

29. Эксперты ЕФСР представили результаты своей аналитической работы на рабочей встрече по международной финансовой архитектуре в рамках «экспертной двадцатки» (т20) / Официальный сайт ЕФСР, 10 февраля 2022 г. URL: <https://efsd.eabr.org/press-center/news/eksperty-efsr-predstavili-rezultaty-svoey-analiticheskoy-raboty-na-rabochey-vstreche-po-mezhdunarodn/> (дата обращения: 26.03.2022).
30. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (дата обращения: 22.03.2022).
31. Путин сообщил о договоренности развивать сеть русских школ в Таджикистане / Информационное агентство ТАСС, 27 февраля 2017 г. URL: <https://tass.ru/politika/4055505> (дата обращения: 26.03.2022).
32. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о строительстве и материально-техническом оснащении общеобразовательных учреждений в городах Душанбе, Куляб, Худжанд, Бохтар и Турсунзаде, осуществляющих обучение на русском языке (ратифицировано Федеральным законом от 18 февраля 2020 года № 18-ФЗ, вступило в силу 6 марта 2020 года, письмо МИД России от 30.03.2020 № 5656/дп). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905170028> (дата обращения: 22.03.2022).
33. Пять русскоязычных школ в Таджикистане обошлись России в крупную сумму / Lenta.ru («Лента.ру»), 30 ноября 2021. URL: <https://lenta.ru/news/2021/11/30/golden-school/> (дата обращения: 22.03.2022).
34. DCC – Tajikistan. Education Working Group. URL: <https://untj.org/dcc/category/human-development-new/education-working-group-new/> (дата обращения: 22.03.2022).
35. Project Appraisal Document. The IsDB/GPE Project for Support to Implementation of the National Education Development Strategy of the Republic of Tajikistan. Islamic Development Bank, 1st November 2019. URL: <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-05-Program-document-for-a-gpe-grant-to-Tajikistan-2020-2024.pdf> (дата обращения: 22.03.2022).
36. Федеральный закон от 06.12.2021 №390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402647/7b90fc3b10354ad4f1251060c28795e7e6494d2e/ (дата обращения: 24.03.2022).
37. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2021 г. № 3873-п / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/all/138528/> (дата обращения: 24.03.2022).
38. Партнерство России и ПРООН. Обзор за 2019–2021 годы / Официальный сайт ПРООН. URL: https://expertsfordevelopment.ru/upload/RUS_Russia-UNDP_Partnership_Overview_2021_WEB.pdf (дата обращения: 24.03.2022).

Ekaterina Romanchuk (e-mail: kate.romanchuk@ya.ru)

Postgraduate student, Junior Researcher

Institute of Economics Russian Academy of Sciences (RAS),

(Moscow, Russia)

ON THE PARTICULARITIES OF RUSSIAN ASSISTANCE TO THE DEVELOPMENT OF CENTRAL ASIAN COUNTRIES

The article reveals various aspects of interstate cooperation within the frame of the Russian Federation's assistance to the development of the Central Asian republics in the context of both bilateral and multilateral relationships, with the involvement of international institutions (UNDP and the World Bank) as agents, and without them. Based on this, the author concludes that the thesis about the lack of necessary financial resources to maintain Russia's influence in the region is not supported by actual data. The misconception about the insignificance of the volume of Russian aid stems mainly from the inefficiency of its use and as a result of incorrect reflection in OECD statistics.

Keywords: development assistance, Central Asia, OECD, UNDP, World Bank, EDB, EFSR.

DOI: 10.31857/S020736760020123-4

Евгений Попов

член-корреспондент РАН, доктор экономических наук,
директор Центра социально-экономических исследования и экспертиз Уральского ин-
ститута управления Российской академии народного хозяйства и государственной служ-
бы при Президенте Российской Федерации (г. Екатеринбург, Россия)
(e-mail: eropov@mail.ru)

Анна Веретенникова

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
Уральского института управления Российской академии народного хозяйства и государ-
ственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Екатеринбург, Россия)
(e-mail: vay_uiec@mail.ru)

Дарья Селезнева

исследователь Уральского института управления Российской академии народного хо-
зяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Екате-
ринбург, Россия)
(e-mail: dasha.sele@gmail.com)

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ «ДОЛЕВОЙ
ЭКОНОМИКИ» В МИРОВОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

В статье на основе анализа научных публикаций представлена систематизация институтов долевой эко-
номики в мировом экономическом пространстве. Выявленные институты были разделены на когнитив-
ные, поддерживающие, регулятивные. Показано, что объектом исследования в данных публикациях
являются как факторы, характеризующие неформальные институты, в частности – доверие, репутация и
различные социально-психологические характеристики поведения пользователей, – так и формальные,
включающие трудовое и налоговое законодательство, а также регулирование на уровне города. Для вы-
явления пробелов институционального обеспечения описываемые нормы и правила распределены
по уровням их возникновения.

Ключевые слова: долевая экономика, экономика совместного пользования, институты, уровни, до-
верие, факторы.

DOI: 10.31857/S020736760020124-5

Трансформация потребительского поведения, обусловленная стремитель-
ным внедрением цифровых технологий, острыми экологическими проблема-
ми и возникающей потребностью в повышении эффективности использова-
ния ресурсов, сформировала спрос на развитие новых моделей взаимоотно-
шений между экономическими агентами. Одной из таких моделей поведения

стала «долевая экономика» («экономика совместного пользования», *sharing economy*). «Долевая экономика» включает множество явлений, относящихся непосредственно к совместному потреблению ресурсов, пользованию ресурсами на основе права владения [3], а не собственности, использованию двухсторонних цифровых платформ для реализации коммуникации [9]. Появление и распространение Интернета, а также цифровых мобильных устройств стало драйвером развития данной технологии хозяйствования, значительно упростив ее осуществление и стимулируя распространение данной бизнес-модели на различные виды деятельности.

Вместе с тем распространение «долевой экономики» тесно связано с трансформацией норм и правил взаимодействия между экономическими агентами как по поводу потребления благ, так и по поводу их производства, распределения или обмена. Другими словами, развитие «долевой экономики» сопровождается институциональной трансформацией процесса воспроизводства благ, как частных, так и общественных. При этом для эффективного функционирования данной бизнес-модели необходима благоприятная институциональная среда. Текущий этап развития «долевой экономики» сопровождается неоднородностью взглядов в отношении введения ограничивающих или поддерживающих мер для компаний и платформ, применяющих данную бизнес-модель. Кроме того, контекст реализации тех или иных мер, в том числе институционального характера, также может существенно отличаться.

Таким образом, целью данного исследования является систематизация институтов «долевой экономики» в мировом экономическом пространстве. Для достижения обозначенной цели были подробно проанализированы научные статьи, посвященные вопросам функционирования и развития институтов «долевой экономики», выявлены критерии систематизации институтов, представлены результаты систематизации институтов и показаны возможности институционального развития «долевой экономики» на различных уровнях взаимодействия экономических агентов.

Институциональная среда «долевой экономики». Развитие и распространение «долевой экономики» сопровождается трансформацией привычных моделей поведения между экономическими агентами. Закрепление и рутинизация новых моделей свидетельствует о формировании институтов «долевой экономики». Вместе с тем особенности развития данной бизнес-модели определяются социально-экономическими условиями, действующим правовым законодательством, существующими историческими, а также ментальными традициями и обычаями, действующими на той или иной территории. Распространение применения данной бизнес-модели не только среди домохозяйств, но и среди других хозяйствующих субъектов, подтверждает потребность в необходимости детального исследования освещения данной тематики в научной литературе.

Для понимания функционирования институтов «долевой экономики» необходимо понимать, как возникают и меняются рынки в этой сфере, а также каковы последствия этих явлений. Чтобы зафиксировать динамику «долевой экономики», Й. Майр и Г. Райшауэр предлагают подход к пониманию экономики совместного потребления, в рамках которого на передний план выдвигается роль организаций как поставщиков инфраструктуры и оценивается культурно укоренившийся плюрализм форм и практик в этих организациях [19].

Несмотря на то, что в «долевой экономике» участники вместе используют общее благо, владение им остается индивидуальным, независимо от того, принадлежит оно физическому лицу или является активом компании. В условиях изменения потребления в сторону совместного использования, вопрос собственности встает особенно остро, так как влечет за собой неравномерное распределение ресурсов и риск роста неравенства. Вопрос собственности в экономике совместного потребления исследован в работах Ф. Пасимени. В своем исследовании автор выделил три аспекта экономики совместного потребления: психологическая собственность, антиобщность и исключение группового сотрудничества [21].

Появление «долевой экономики» в целом можно рассматривать как прорывную инновацию, что представляет для хозяйствующих субъектов как возможности, так и проблемы. В целях определения того, что способствует развитию и принятию экономики совместного потребления, С. Чуа и др. сосредотачивают свое внимание на внедрении данного типа экономики именно на B2B-рынке [7]. В данном контексте Ф. Вебер и др. изучают реакции менеджеров предприятий на появление экономики совместного потребления. В основном, действующие менеджеры воспринимают внедрение инноваций как нарушение существующих правил, что вводит их в замешательство [30].

Л. Звольска, Ю. Палган, О. Монт в противовес авторам, концентрирующим свое внимание на разрушительных аспектах долевой экономики, применяют концепцию институциональной работы Лоуренс и Саддаби для классификации механизмов, за счет которых осуществляется взаимодействие в экономике совместного пользования. В данной концепции институциональной работой считаются действия отдельных лиц и организаций, направленные на создание, поддержание и разрушение институтов. Авторы трансформируют ее для оценки применимости институциональной работы для городских организаций совместного использования [32].

Платформизация бизнеса имеет свои недочеты, которые влияют на эффективность компаний и их рост. Крупные цифровые платформы взяли на себя часть ранее распределенных рыночных функций и полномочий, тем самым заполнив некоторые институциональные пустоты и создав новые. Институциональные пустоты – это недостатки в институциональных функциях, требуемых рынками. Их заполнение было широко признано стратегией для бизнеса, а в статье

о цифровых платформах Р. Хикс анализирует институциональные действия компаний. Институциональная работа платформенных компаний сформировала более эффективный, действенный, полный и формализованный рынок. Однако, в то же время автор полагает, что такие компании институционализировали проблемное поведение и значительное неравенство [12].

В исследовании П. Рожанакита, Р. Торрес де Оливейры, У. Даллека, кроме систематического обзора факторов влияния на эффективность бизнеса в рамках экономики совместного потребления, представлена концептуальная модель, выявляющая различия для развивающихся рынков [26]. К. Бентковска рассматривает изменения формальных и неформальных институтов развития экономики массового потребления. Опираясь на основы институциональной экономики, автор подчеркивает значимость неформальных институтов для развития данной бизнес-модели, что обусловлено их способностью заполнять существующие пробелы в правовом поле [5].

В контексте значимости неформальной институциональной среды для развития «долевой экономики», широкое распространение получила проблема доверия. Б. Лу, Ч. Ван, С. Чжан фокусируют свое внимание на конкретном типе институционального доверия на уровне платформы, а именно на доверии к платформе и ее роли в формировании постоянного использования клиентами [17]. Я. Райсанен, А. Ойала, Т. Туовинен изучили, как строится доверие в экономике совместного потребления и предложили 28 решений для поддержки доверия к платформам. Системы репутации оказались одним из наиболее изученных способов, они уменьшают влияние социальной предвзятости и позволяют развивать доверие между незнакомцами. На практике применение такого способа заключается во внедрении рейтинга продукта и возможности оставлять отзывы, что эффективно сказывается на росте продаж [24].

В качестве одного из важнейших строительных блоков успешной экосистемы экономики совместного потребления следует также рассматривать так называемое «цифровое доверие». Г. Ко и др. разрабатывают концептуальную основу, позволяющую определить нерыночные стратегии, которые развивают и используют поставщики платформ «совместной» экономики для укрепления доверия и повышения эффективности среди заинтересованных сторон [15].

Другим важным вопросом, тесно связанным с вопросами доверия на онлайн-платформах, является репутация. Данный фактор выступает одной из основных характеристик, влияющих на принятие решение клиента. Вместе с тем Я. Труонг утверждает, что онлайн-характеристики и действия пользователя основаны не только на репутации, но и на легитимности. Автор показывает, что уровень доли в сделке определяет форму суждения, к которой клиенты прибегают при оценке [29].

Вопрос о том, что мотивирует клиентов к участию в совместной экономической деятельности, активно изучается и теоретиками, и практиками. Одним

из таких факторов является религия. Ц. Венга и др. исследуют мусульманский контекст, так как исламские ценности во многом определяют поведение клиентов, являющихся приверженцами данной веры [31].

Кроме того, значимая роль «долевой экономики» состоит в ее вкладе в достижение целей устойчивого развития ООН. Так, А. Пинеда, Х. Кано сосредотачивают свое внимание на задаче уменьшения неравенства (п. 10.3 Повестки ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г.), заключающейся в обеспечении равных возможностей для всех категорий населения. Авторы выявляют регуляторы институциональной среды, чтобы предложить альтернативные варианты управления [23].

Модель экономики совместного потребления может также применяться для развития общественного сектора, в частности, в вопросах обеспечения общественных благ. Вместе с тем совместное использование в общественном секторе демонстрирует гораздо более высокую степень сложности, чем другие уровни применения данной бизнес-модели, что обусловлено неоднородностью мотивов, ценностей и способов работы среди различных организаций и вовлеченных общественных групп [6].

Отдельным направлением исследования является потенциал применения долевой экономики для развития городской среды. В связи с этим необходимо анализировать роль муниципалитетов в поддержке и регулировании инициатив по совместному использованию городов. В данном контексте С. Бариле, М. Яндоло, Д. Ланди разработали авторский метод сопоставления практик и политик, опираясь на который, предложили интегрированную основу для управления городским хозяйством [4].

Кроме того, экономика совместного использования приносит значительные социальные выгоды, что можно продемонстрировать на опыте КНР. Долевая экономика в этой стране имела быстрый и резкий рост, а также масштабное распространение. С одной стороны, данные изменения стали драйвером экономического развития, с другой – выявили проблемы, возникающие в формальных институтах. «Долевая экономика» сопряжена с новыми и непредсказуемыми проблемами регулирования. Х. Ван предлагает новый взгляд на нормативный подход и определяет три актуальных на сегодняшний день способа регулирования проектов долевой экономики: саморегулирование, рыночное регулирование и государственное регулирование [14].

Распространение платформ «совместной» экономики также вызывает опасения по поводу эксплуатации местных ресурсов, этической и интеллектуальной собственности, что требует изменений в нормативно-правовой базе городов. Для целей планирования управления уже применяется технология блокчейн, которая также может послужить фундаментом для цифровизации процессов управления городами. С. Фиорентино и С. Бартолуччи предлагают использовать системы управления на основе блокчейна в качестве новых

инструментов управления для улучшения отслеживания, прозрачности и децентрализации транзакций в экономике совместного использования [10].

Вместе с тем сохраняется некоторое напряжение между онлайн-платформами, действующими фирмами и регулируемыми органами и профсоюзами. Если рассматривать платформы гиг-экономики¹ как корпорации, которые способствуют организации рынков и их саморегуляции, появляется ряд сложностей в плоскости трудового права. Саморегулирование с помощью платформ ослабляет традиционную роль государства, а также ограничивает поставщиков в развитии полноценного бизнеса, ограничивая их предпринимательскую свободу [11].

Кроме того, ученые выделяют межстрановые институциональные различия, которые необходимо учитывать в составлении бизнес-моделей для отдельных платформ. Этот аспект рассмотрен в статье Х. Тельо-Гамарра и К. Нетто с помощью анализа данных из социальных сетей. Авторы определяют, что влияет на понимание «долевой экономики» в развивающихся странах. Результаты показывают, что понимание экономики совместного потребления тесно связано с институциональным контекстом. По этой причине, несмотря на снижение влияния географической удаленности, существует необходимость обращать внимание на формальные и неформальные институциональные различия между странами [28].

Сложность регулирования «долевой экономики» касается всех областей правового поля, в том числе и налогообложения. К. Пантазату рассматривает проблему отсутствия налоговых правил и показывает, что в вопросах налогового регулирования данного вида деятельности в странах Европейского Союза отсутствует однородность [20]. Спротивление распространению «долевой экономики» также связано с накопленным негативным опытом, связанным с ее стремительным распространением. В частности, процессы быстрого развития совместного использования в КНР привели к значительным сбоям и помехам в управлении городским хозяйством. Свободный велопрокат в Шанхае изменил поведение жителей, что привело к избыточному предложению, проблемам с ненадлежащим поведением пользователей, которые ставили под угрозу экологическую и социальную устойчивость инновационной схемы городской мобильности [18].

Особое развитие «долевая экономика» получила в вопросах совместного использования финансовых ресурсов, что открывает новые возможности для реализации инновационных проектов, повышения благосостояния, а также повышения роли гражданского общества в решении социально значимых

¹ Гиг-экономика охватывает онлайн-платформы, которые соответствуют спросу и предложению гибкой рабочей силы. Формы работы в «гиг-экономике» включают «краудворкинг» и «работу по запросу через приложения», при которых спрос и предложение рабочей деятельности обеспечиваются онлайн или через мобильные приложения.

задач. Все больше стран развивают нормативно-правовое законодательство в отношении регулирования краудфандинговых, краудлендинговых и крауд-инвестиционных платформ. Данные финансовые инструменты позитивно зарекомендовали себя на рынках США и Великобритании. Для выявления оптимального способа хранения институциональных сбережений и сбережений домохозяйств Ж. Эрнандо сравнивает обозначенные инструменты долевой экономики с традиционными инвестиционными инструментами такими как инвестиционные фонды, акции или пенсионные фонды [13]. В РФ также наблюдается движение в данном направлении. В 2019 году вышел Федеральный закон от 02.08.2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; на базе Центрального Банка РФ был сформирован реестр инвестиционных платформ, имеющих право вести деятельность в данной сфере.

Отдельный блок исследований, посвященных институциональному регулированию долевой экономики, посвящен анализу компаний, применяющих данную бизнес-модель в отдельных сферах экономики, в том числе, в транспорте, туристических услугах и т.д. Так, П. Пельцера, К. Френкенб и В. Бунб анализируют *Uber* в качестве институционального предпринимателя в Нидерландах и стратегии, которые компания использует в попытке изменить голландское законодательство о такси и легализовать свой сервис [22]. В ранее упомянутой статье Р. Хикса и др. об институциональных пустотах первичное исследование также проводится на основе компаний «долевой экономики» в сфере транспорта, в частности, анализируется влияние компаний *Uber*, *Bolt* и *EasyTaxi* на рынок услуг такси [12]. Различные формы доверия в «долевой экономике» были исследованы на примере Airbnb—популярной платформы для размещения и поиска краткосрочной аренды частного жилья. Чиа-Ин Ли и Мэй-Чен Цай изучили, как клиенты формируют доверительное отношение к площадке и конкретным арендодателям [16].

Проведенный анализ показал неоднородность проблем при развитии экономики совместного пользования наряду с высоким потенциалом применения данной бизнес-модели. Отсюда следует, что институциональную среду надо рассматривать более детально.

Методология исследования. Информационной основой для исследования стали научные публикации, отобранные из следующих баз данных: *ScienceDirect*, цифровые исследовательские платформы *Emerald* и *JSTOR*, электронные библиотеки *Springer* и *Wiley*. Для поиска соответствующих статей были выбраны ключевые слова: *sharing economy*, *institution*, *platform*, *collaborative economy*, *gig economy*.

Процедура данного исследования включала следующие этапы: отбор научных публикаций, соответствующих заданной теме, выявление критериев

систематизации институтов, непосредственно систематизация институтов по уровням воздействия. В ходе анализа было выбрано 25 статей, временной период написания которых ограничивается 2016–2021 годами.

В качестве базового критерия систематизации был выбран тип института. В данном вопросе мы придерживались классификации У. Скотта, согласно которой он разделял институты на регулятивные, поддерживающие и когнитивные. Регулятивные институты являются наиболее формальными. Это нормы, которые прописаны в нормативно-правовых актах. Поддерживающие институты, как правило, менее формальны и определяют поведение или действия, ожидаемые от организаций, специалистов и индивидуумов. Культурно-когнитивные институты являются наиболее неформальными и представляют собой правила и убеждения, устанавливаемые между индивидами и их группами посредством социального взаимодействия [2, 25, 27].

Вторым критерием является объект анализа. Данный критерий необходим для определения аспектов, которые были рассмотрены в статьях и стали основой для выявления соответствующих институтов долевой экономики.

В связи с тем, что институциональное обеспечение «долевой экономики» обусловлено правовым законодательством, особенностями государственного и регионального управления, историческими и культурными особенностями различных стран, при анализе была учтена территория, на которой применяется та или иная норма, а также было учтено, на примере какой страны автор исследования изучает вопросы долевой экономики.

Результат. При анализе научных источников было выявлено, что объекты исследования, представленные в данных статьях, затрагивают и описывают различные срезы данного феномена. Анализ статей по территориальному признаку показал исследование данной тематики как в международной плоскости, так и на примере отдельных стран. Важно отметить, что проведенный анализ продемонстрировал интерес к данному феномену как в развитых, так и в развивающихся странах (табл. 1).

Обсуждение результатов. Представленная в табл. 2 систематизация тематик исследования «долевых экономик» с позиций институционального обеспечения позволила нам сделать вывод о востребованности комплексного развития институтов «долевой экономики», включающего как когнитивные и поддерживающие институты, так и регулятивные. Регулятивные институты, касающиеся экономики совместного потребления, претерпевают изменения. При этом трансформации требуют не только нормы налогового и трудового права, но и гражданского. Потребность в накоплении опыта и уточнении законодательства с учетом выстраивания новых форм взаимодействия представляется крайне важной задачей исследования. В данной связи следует отметить исследования по регулированию отношений в области коллективного использования товаров и услуг, выполненного в Университете имени О.Е. Кутафина

(МГЮА), в частности И. Аюшеевой, Е. Подузовой и Т. Сойфер. Авторы приводят анализ опыта разрешения конфликтов в сфере «долевой экономики» [1]. Следует отметить, что в данном вопросе наличие практики регулирования отношений между потребителем и компанией, применяющими данную бизнес-модель, также оказывает влияние и на когнитивные институты, что связано с формированием уровня доверия к той или иной платформе или к бизнес-модели в целом.

Таблица 1

Институты долевой экономики в мировом экономическом пространстве

Тип институтов	Институты и институциональное обеспечение	Объект анализа	Страна
Когнитивный.	Институты вовлеченности граждан в «долевою экономику» [8].	Социальные и психологические факторы.	Соединенные Штаты Америки.
	Доверие на платформе [15, 17, 24, 26].	Институциональное доверие, институциональные механизмы.	Китай, Австралия, Германия, Финляндия, Южная Корея, Великобритания.
	Институты адаптации «долевой экономики» к B2B-сектору [7].	Факторы, влияющие на распространение экономики совместного использования в B2B-секторе.	Китай.
	Институты стимулирования потребления [31].	Поведение граждан, основанное на религиозных убеждениях.	Индонезия.
	Институты выбора партнера на платформе.	Репутация; Процесс принятия решения гражданами при пользовании институтами долевой экономики [29].	Франция, США.
Поддерживающий.	Институты адаптации «долевой экономики» к B2B-сектору [7].	Факторы, влияющие на распространение экономики совместного использования в B2B-секторе.	Китай.
	Институты проектирования «долевой экономики» на платформе.	Формальные и неформальные нормы и правила поведения на платформе [5,28]; Доверие.	Польша.

	Институты проектирования «долевой экономики» в городской среде.	Механизмы участия организаций долевой экономики в развитии городской среды [32].	Швеция.
	Институты предотвращения и смягчения последствий [26].	Институциональные категории (социокультурная, правовая/политическая, экономическая, технологическая).	Сравнение развитых и развивающихся стран.
	Институты развития «долевой экономики».	Институциональные и технологические ограничения. Уровни развития долевой экономики [19].	Германия.
	Институты адаптации к прерывистым инновациям [30].	Поведение менеджеров в условиях прерывистых инноваций.	—
	Институты управления на уровне города [18].	Сервисы долевой экономики.	Китай.
	Институты краудфандинга [13].	Финансовые инструменты.	Испания.
	Институты формирования «долевой экономики» в государственном секторе.	Проекты совместного использования в государственном секторе.	Великобритания.
Регулятивный.	Институты государственного регулирования «долевой экономики» в целях устойчивого развития [23].	Пассажирские транспортные компании.	Колумбия.
	Институты регулирования проектов «долевой экономики» на уровне города [6].	Государственный сектор.	Англия.
	Институциональные решения для регулирования «долевой экономики» на уровне города [4].	Практики долевой экономики.	—

Институты функционирования цифровых платформ [12].	Институциональные пустоты.	Колумбия, Южная Америка.
Институты регулирования цифровых платформ [14].	Регуляторные подходы: саморегулирование, рыночное и государственное регулирование.	Китай.
Институты управления на основе технологии блокчейн [10].	Трансформация процессов с учетом технологии блокчейн.	—
Институты гиг-экономики [11]	Трудовое право	—
Институты налогообложения «долевой экономики» [20].	Налоговое право ЕС.	Страны Европейского Союза.

Источник: составлено авторами.

Несмотря на имеющиеся споры в отношении распределения прав между потребителями и платформой, спрос на товары и услуги «долевой экономики» возрастает. Данный процесс сопровождается изменениями, происходящими в поддерживающих и когнитивных институтах. Прослеживается, что доверие потребителей формируется в основном благодаря репутации платформы и конкретных ее пользователей. Можно сказать, что развитие доверия является, в основном, задачей владельцев товаров и услуг, которую они решают с помощью множества различных способов — например, токенов, договоров и др.

Для того, чтобы определить уровень воздействия институциональных норм и правил, касающихся долевой экономики, мы распределили выявленные институты по уровням их воздействия — международный, национальный, локальный, уровень платформ (табл. 2).

Из анализа табл. 2 следует, что на локальном уровне присутствует пробел в когнитивных институтах, что составляет область для изучения местных особенностей, влияющих на принятие и развитие доверия к фирмам экономики совместного потребления. Также на уровне платформ имеется потенциал развития регулятивных институтов. Здесь следует говорить о договорных отношениях в модели В2В. Следует отметить, что при взаимодействии на платформе значимым влиянием обладает человеческий фактор, что приводит к тому, что подобные рынки становятся саморегулируемыми. Здесь присутствует потенциал развития поддерживающих и когнитивных институтов, который может проявляться

в создании и совершенствовании двухсторонних платформ, развитии доверия к ним и стимулировании участия соответственно.

Таблица 2

Уровни воздействия институтов

	Регулятивные институты	Поддерживающие институты	Когнитивные институты
Международный уровень.	Институты государственного регулирования «долевой экономики» в целях устойчивого развития [23].	Институты развития «долевой экономики»; Институты адаптации к прерывистым инновациям [30].	Цифровое доверие [15].
Национальный уровень.	Институты налогообложения «долевой экономики» [20]. Институты функционирования цифровых платформ [12]. Институты регулирования цифровых платформ [14].	Институты предотвращения и смягчения последствий [26]. Институты формирования «долевой экономики» в государственном секторе.	Институты вовлеченности граждан в «долевою экономику» [8].
Локальный уровень.	Институты регулирования проектов «долевой экономики» на уровне города [6]. Институциональные решения для регулирования «долевой экономики» на уровне города [4].	Институты управления на уровне города [18].	
Уровень платформы.	Институты гиг-экономики [11].	Институты адаптации «долевой экономики» к B2B-сектору [7]. Институты проектирования «долевой экономики». Институты краудфандинга [13].	Институты стимулирования потребления [31]. Институты выбора партнера на платформе. Доверие к платформам «долевой экономики» [17, 24.]

Источник: составлено авторами.

Важно также отметить, что «долевая экономика» тесно связана с решением проблем устойчивого развития. Важность решения данной проблемы отражается на всех уровнях взаимодействия, что подтверждено ее глобальным характером. Ценности общества массового потребления поставили мировое сообщество перед такими вызовами, как истощение природных ресурсов, рост загрязнения окружающей среды, изменение климата, деградация экосистем. Экономика совместного использования позволяет повышать эффективность использования ресурсов, что обладает как экономической, так и экологической значимостью. Услуги каршеринга и карпулинга, например, оказывают высокое воздействие на окружающую среду за счет того, что снижают выбросы загрязняющих веществ в атмосферу. Продажа или обмен ненужной одежды, спортивного инвентаря и прочего на площадках C2C помогает снизить перепроизводство, открывая доступ к благам, которые не используются в полной мере.

Таким образом, проведенный анализ позволил выявить следующие особенности формирования институционального поля «долевой экономики».

Во-первых, одним из ключевых факторов, обеспечивающих функционирование цифровых платформ «долевой экономики», является уровень доверия, как к платформе, так и к участникам взаимодействия.

Во-вторых, имеется высокая значимость развития «долевой экономики» как на глобальном уровне, в частности, в контексте обеспечения устойчивого развития общества, так и на уровне отдельных стран. Вместе с тем при определении процедур регулирования проектов «долевой экономики» следует учитывать их высокую социальную и экологическую составляющую, а также потенциал для развития городской среды.

В-третьих, цифровые платформы «долевой экономики», с одной стороны, являются саморегулируемыми, а также развиваются в результате рыночного регулирования, с другой стороны – их потенциал развития в общественном секторе, а также специфичный характер правовых отношений, требует разработки специальной нормативно-правовой базы.

Теоретическая значимость проведенного исследования состоит в систематизации норм и правил, регулирующих отношения организаций «долевой экономики» на различных уровнях хозяйствования. Практическая значимость состоит в выявлении областей, требующих особого регулирования для повышения эффективности использования данной модели как для конкретного хозяйствующего субъекта, так и на локальном, национальном и глобальном уровнях.

Литература

1. Аюшеева И.З., Подузова Е.Б., Сойфер Т.В. Концептуальные основы правового регулирования отношений по коллективному использованию товаров и услуг (*sharing economy*) в условиях развития // М.: Юстицинформ, 2021. 276 с.

2. Попов Е.В., Веретенникова А.Ю., Козинская К.М. Социальное предпринимательство как объект институционального анализа // Вестник Пермского университета. Сер. «Экономика» = Perm University Herald // Economy. 2017. Том 12. № 3. С. 360–374.
3. Acquier A., Daudigeos T., Pinkse J. Promises and paradoxes of the sharing economy: An organizing framework // Technological Forecasting and Social Change. 2017. № 125. P. 1–10.
4. Barile S., Ciasullo M.V., Iandolo F., Landi G.C. The city role in the sharing economy: Toward an integrated framework of practices and governance models // Cities. 2021. № 119. 103409.
5. Bentkowska K. Formal and Informal Institutions' Changes in the Sharing Economy Development // European Research Studies. 2021. № 24. P. 362–375.
6. Cheetham F., Lever J.B. People, power and politics: Developing a public sector sharing economy // Geoforum. 2021. № 126. P. 244–252.
7. Chuah S.H.-W., Tseng M.-L., Wu K.-J., Cheng C.-F. Factors influencing the adoption of sharing economy in B2B context in China: Findings from PLS-SEM and fsQCA // Resources, Conservation and Recycling. 2021. № 175. № 105892.
8. Davlembayeva D., Papagiannidis S., Alamanos E. Sharing economy: Studying the social and psychological factors and the outcomes of social exchange // Technological Forecasting and Social Change. 2020. № 158. № 120143.
9. Evans D., Schmalensee R. The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms // SSRN Electronic Journal. 2005. Vol. 3(1). P. 2–36.
10. Fiorentino S., Bartolucci S. Blockchain-based smart contracts as new governance tools for the sharing economy // Cities. 2021. Vol. 117. № 103325.
11. Frenken K., Vaskelainen T., Fünfschilling L., Piscicelli L. An institutional logics perspective on the gig economy / In Theorizing the sharing economy: Variety and trajectories of new forms of organizing, 2020. Emerald Publishing Limited.
12. Heeks R., Gomez-Morantes J.E., Graham M., Howson K., Mungai P., Nicholson B., Van Belle J.-P. Digital platforms and institutional voids in developing countries: The case of ride-hailing markets // World Development. 2021. No. 145. № 105528.
13. Hernando J.R. Crowdfunding: The collaborative economy for channelling institutional and household savings // Research in International Business and Finance. 2016. No. 38. P. 326–337.
14. Jiang H., Wang H. China's Regulatory Approach to the Sharing Economy: A Perspective on Ride-Hailing // Journal of Law, Technology & Policy. 2020. No. 1. P. 85–108.
15. Ko G., Amankwah-Amoah J., Appiah G., Larimo J. Non-market strategies and building digital trust in sharing economy platforms // Journal of International Management. 2021. P. 100909.
16. Li C.-Y., Tsai M.-C. What makes guests trust Airbnb? Consumer trust formation and its impact on continuance intention in the sharing economy // Journal of Hospitality and Tourism Management. 2022. № 50. P. 44–54.
17. Lu B., Zhen W., Zhang S. Platform-based mechanisms, institutional trust, and continuous use intention: The moderating role of perceived effectiveness of sharing economy institutional mechanisms // Information & Management. 2021. № 58(7). P. 103504.
18. Ma Y., Lan J., Thornton T., Mangalagu D., Zhu D. Challenges of collaborative governance in the sharing economy: The case of free-floating bike sharing in Shanghai // Journal of cleaner production. 2018. № 197. P. 356–365.
19. Mair J., Reischauer G. Capturing the dynamics of the sharing economy: Institutional research on the plural forms and practices of sharing economy organizations // Technological Forecasting and Social Change. 2017. No. 125. P. 11–20.
20. Pantazatou K. Taxation of the sharing economy in the European Union // In Davidson N., Finck M., Infranca J. (eds.) // Cambridge Handbook of Law and Regulation of the Sharing Economy. CUP. 2018. P. 368–380.

21. *Pasimeni F.* The Origin of the Sharing Economy meets the Legacy of Fractional Ownership // SPRU Working Paper Series (SWPS). 2020. № 19. P. 1–44.
22. *Pelzer P., Frenken K., Boon W.* Institutional entrepreneurship in the platform economy: How Uber tried (and failed) to change the Dutch taxi law // Environmental Innovation and Societal Transitions. 2019. No. 33. P. 1–12.
23. *Pineda A.A.L., Cano J.A.* Economic Regulation Oriented to the sharing economy: An approach from target 10.3 of the 2030 agenda // Journal of Cleaner Production. 2021. Vol. 308. 127342.
24. *Räsänen J., Ojala A., Tuovinen T.* Building trust in the sharing economy: Current approaches and future considerations // Journal of Cleaner Production. 2021. Vol. 279. 123724.
25. *Raven R., Sengers F., Spaeth P., Xie L., Cheshmehzangi A., de Jong M.* Urban experimentation and institutional arrangements // European Planning Studies. 2019. Vol. 27(2). P. 258–281.
26. *Rojanakit P., de Oliveira R.T., Dulleck U.* The sharing economy: A critical review and research agenda // Journal of Business Research. 2022. No. 139. P. 1317–1334.
27. *Scott W.R.* Institutions and organizations // Thousand Oaks. CA. Sage Publ., 2001. 280 p.
28. *Tello-Gamarra J., Netto C.* The sharing economy in social media: An institutional analysis in an emerging country // Managerial and Decision Economics, 2021.
29. *Truong Y., Ackermann C.-L., Klink R.* The role of legitimacy and reputation judgments in users' selection of service providers on sharing economy platforms // Information & Management. 2021. Vol. 58(8), P. 103529.
30. *Weber F., Lehmann J., Graf-Vlachy L., König, A.* Institution-infused sensemaking of discontinuous innovations: The case of the sharing economy // Journal of Product Innovation Management. 2019. Vol. 36(5). P. 632–660.
31. *Weng J., Hsieh Y.-C., Adnan M.Z., Yi L.-H.* The motivation for Muslim customers' participation in the sharing economy // Resources. Conservation and Recycling. 2020. Vol. 155. № 104554.
32. *Zvolska L., Palgan Y.V., Mont O.* How do sharing organisations create and disrupt institutions? Towards a framework for institutional work in the sharing economy // Journal of cleaner production. 2019. Vol. 219. P. 667–676.

Evgeny Popov (e-mail: epopov@mail.ru)

Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences; Director of the Center for Socio-Economic Research and Expertise, Ural Institute of Management, Branch of the National School of Public and Business Administration (Yekaterinburg, Russia)

Anna Veretennikova (e-mail: vay_uiec@mail.ru)

PhD in Economics, Leading Researcher,

Ural Institute of Management, Branch of the National School of Public and Business Administration (Yekaterinburg, Russia)

Daria Selezneva (e-mail: dasha.sele@gmail.com)

Researcher,

Ural Institute of Management, Branch of the National School of Public and Business Administration (Ekaterinburg, Russia)

INSTITUTIONAL SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF ‘SHARING ECONOMY’ ACROSS THE GLOBE

Based on the analysis of research papers, the authors present the systematization of the ‘sharing economy’ institutions existing in various countries of the world. In the article the identified institutions are divided into cognitive, supportive, and regulatory ones. It is shown that the object of study in these research papers includes both factors that characterize informal institutions, such as trust, reputation and various socio-psychological characteristics of user behavior – and formal ones, including labour and tax legislation, as well as regulation at the city level. To identify gaps in institutional support, the identified norms and rules are distributed according to the levels of their occurrence.

Keywords: sharing economy, institutions, levels, trust, factors.

DOI: 10.31857/S020736760020124-5

Требования к рукописям, представляемым для публикации в журнале «Общество и экономика»

Содержание статьи должно соответствовать тематическим направлениям журнала, обладать научной новизной и представлять интерес для специалистов по соответствующей проблематике.

Объем рукописи не должен превышать 1,5 авторского листа (60 тыс. знаков).

Текст статьи представляется в формате Microsoft Word в соответствии со следующими параметрами: шрифт Times New Roman, размер шрифта – 14 кегль, межстрочный интервал – 1,5. Иллюстративный материал должен быть представлен в форматах **tiff**, **eps**. Отсканированные изображения должны быть с разрешением не менее 300 dpi для тоновых изображений и не менее 600 dpi для штриховых изображений (графики, таблицы, детали, выполненные чертежными инструментами).

Список литературы приводится в конце статьи в соответствии с принятыми стандартами библиографического описания.

Статью должны сопровождать аннотация (5–10 строк) и ключевые слова на русском и английском языках.

К статье должны прилагаться **сведения об авторе** (авторах) с указанием Ф.И.О. (полностью), ученой степени, ученого звания, места работы, должности, сл. и дом. телефонов, электронного адреса.

Рукописи подлежат рецензированию.

Плата за публикацию с аспирантов не взимается.

Рукописи следует присылать по адресу: socpol@mail.ru

Приглашаем авторов для быстрой и удобной подачи статей в журналы РАН воспользоваться редакционно-издательским порталом RAS.JES.SU:

- 1) пройти процедуру регистрации (указать Ф.И.О., e-mail и задать пароль);
- 2) в меню «**Мои публикации**» станет активной кнопка «**Заявка на публикацию**», нажав на которую, Вы автоматически попадете на страницу, где будет предложено внести всю необходимую информацию о статье;
- 3) можно оставить краткий комментарий в поле «**Комментарии для редактора**». Статья будет отправлена в редакцию сразу же после нажатия кнопки «**Отправить редактору**».

Подробная инструкция размещена по ссылке: <https://ras.jes.su/submit-paper-ru.html>

Оформить подписку на журнал «Общество и экономика» можно следующими способами:

1. на печатную версию журнала можно подписаться на сайте ГАУГН-Пресс во вкладке Журналы РАН <https://press.gaugn.ru/journals-ras/oie/>;
2. на электронную pdf-версию журнала оформить подписку можно на сайте журнала <https://oie.jes.su/> или на редакционно-издательском портале Журналы РАН <https://ras.jes.su/oie/>;
3. через подписной каталог Почты России.

Подписано к печати 19.05.2022 г.

Тираж 150 экз. Зак. 12/5а. Цена свободная
70*100¹/₁₆. Уч.-изд. л. 17.5

Учредители: Российская академия наук,
Международная ассоциация академий наук
Адрес редакции: 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32, офис 1027.
Тел. (499)-128-79-16
E-mail: socpol@mail.ru

Издатель: Российская академия наук
20 экз. распространяется бесплатно
Исполнитель по контракту № 4У-ЭА-134-21
ООО «Интеграция: Образование и Наука»
105082, г. Москва, Рубцовская наб., д. 3, стр. 1, пом. 1314
Отпечатано в ООО «Институт Информационных технологий»

ГАУГН-ПРЕСС

«ГАУГН-ПРЕСС» осуществляет свою деятельность на базе Государственного академического университета гуманитарных наук (ГАУГН) и научно-исследовательских институтов Российской академии наук социогуманитарного профиля в рамках их сетевого взаимодействия.



КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

- формирование учебно-методических комплексов
- развитие научной периодики
- внедрение новых стандартов научной коммуникации



ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- интеграция науки и образования
- модульный характер актуализации гуманитарного знания
 - сетевое взаимодействие научных и методических центров

НАУЧНАЯ И УЧЕБНАЯ ЛИТЕРАТУРА



СЕТЕВАЯ ПЕРИОДИКА



По вопросам приобретения научной и учебной литературы, печатных изданий журналов Российской академии наук, а также оформления подписки на сетевую периодику обращаться по адресу press@gaugn.ru



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

НА БАЗЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА РАН



БАКАЛАВРИАТ

Экономика
Экономическая логистика
Менеджмент организации
Менеджмент в СМИ и рекламе



МАГИСТРАТУРА

Экономика и управление наукой, технологиями и инновациями
Общий и стратегический менеджмент



АСПИРАНТУРА

Экономика

ЦЭМИ РАН — крупнейший центр отечественной и мировой экономической науки, собравший под своей эгидой целое созвездие блестящих ученых с мировыми именами. Теоретические дисциплины преподают ведущие ученые, а практические занятия — специалисты бизнес-школ и консультанты по управлению, маркетингу и финансам.

Студенты факультета с первых дней могут проходить стажировки в ведущих научных институтах, принимать участие в различных проектах, международных симпозиумах и конференциях.

Выпускники факультета получают фундаментальную экономическую подготовку, умение квалифицированно разбираться во всех разделах и современных течениях экономической и управленческой науки, что дает им дополнительные преимущества для трудоустройства в органах государственного управления, коммерческих и консалтинговых компаниях, исследовательских центрах, рекламных и информационных агентствах, а также в сфере науки и высшего образования.

5 ПРИЧИН ПОСТУПИТЬ В ГАУГН



ВЫДАЮЩИЕСЯ ПРЕПОДАВАТЕЛИ

Ученые из научно-исследовательских институтов РАН, включая академиков, членов-корреспондентов, докторов и кандидатов наук.



ВОСТРЕБОВАННОСТЬ ВЫПУСКНИКОВ

Выпускники востребованы на рынке труда. Контакты с будущими работодателями устанавливаются во время практики.



МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Некоторые лекции читают приглашенные специалисты из других стран. Большое внимание уделяется языковой подготовке.



УДОБСТВО

Факультеты находятся в Москве в непосредственной близости от метро. Обучение в магистратуре и аспирантуре в основном проходит в вечернее время. Подать документы можно онлайн.



СТУДЕНЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ

Студенты ГАУГН могут участвовать в многочисленных студенческих клубах («Что? Где? Когда?», Клуб политического анализа, Китайский разговорный клуб и др.).



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
АКАДЕМИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
ГУМАНИТАРНЫХ НАУК

НА БАЗЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
с 1994 года



Преподаватели – ведущие российские ученые

- более 30% – доктора наук
- более 45% – кандидаты наук



Стажировки в:

- ведущих научно-исследовательских организациях
- органах государственной власти
- крупнейших общественных организациях
- бизнес-структурах



Интеграция науки
и образования



Бюджетные
места



Насыщенная
студенческая жизнь



Отсрочка от армии

БАКАЛАВРИАТ

МАГИСТРАТУРА

АСПИРАНТУРА

НАПРАВЛЕНИЯ ПОДГОТОВКИ:

• История

• Философия

• Политология

• Социология

• Международные отношения

• Зарубежное регионоведение

• Востоковедение и африканистика

• Психология

• Культурология

• Археология

• Менеджмент

• Юриспруденция

• Экономика

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ



Горячая линия: +7 (499) 238-04-12



facebook.com/gaugn



instagram.com/gaugn_/



gaugn.ru



E-mail: info@gaugn.ru



vk.com/gaugn

