

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ  
ВОЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «ВОЕННАЯ АКАДЕМИЯ  
МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ИМЕНИ ГЕНЕРАЛА АРМИИ А.В. ХРУЛЕВА»

*На правах рукописи*

Пролубников Андрей Викторович

**ТРАНСФОРМАЦИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ  
В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ И ЦИФРОВИЗАЦИИ  
НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(менеджмент)

Диссертация на соискание ученой степени  
доктора экономических наук

Научный консультант  
доктор экономических наук, профессор  
Плотников Владимир Александрович

Санкт-Петербург – 2022

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	5
1 Теоретические аспекты разработки и реализации государственной политики в экономической сфере .....	20
1.1 Теоретическая сущность экономической политики и её задачи.....	20
1.2 Инструменты разработки и реализации государственной экономической политики в условиях цифровой трансформации.....	37
1.3 Уровни государственной экономической политики: подход к выделению и анализ взаимосвязей .....	62
2 Анализ современных подходов к разработке и реализации государственной политики в экономической сфере: опыт России и стран мира.....	80
2.1 Государственная экономическая политика России: структура, методология и результаты.....	80
2.2 Мировой опыт разработки и реализации государственной экономической политики .....	101
2.3 Механизм и направленность трансформации государственной экономической политики в современных социально- экономических условиях.....	119
3 Организация партнерского взаимодействия государства и бизнеса при осуществлении политики в экономической сфере .....	138
3.1 Государственно-частное партнерство как инструмент государственной экономической политики: сущность, границы и условия применения .....	138
3.2 Проблемы использования государственно-частного партнерства в национальной экономике России .....	161

3.3 Методология развития государственно-частного партнерства как инструмента реализации государственной экономической политики: экосистемный подход.....	180
4 Стратегирование и программирование как инструменты государственной политики в экономической сфере .....	201
4.1 Институциональные основы стратегирования и программирования, механизм их влияния на национальную экономику .....	201
4.2 Программные и стратегические методы государственного управления экономическим развитием с привлечением ресурсов частного сектора.....	220
4.3 Механизм информационной поддержки стратегирования и программирования экономического развития .....	236
5 Методические особенности осуществления государственной политики в экономической сфере на региональном уровне публичного управления.....	255
5.1 Влияние фактора пространственного развития на разработку и реализацию государственной политики в экономической сфере.....	255
5.2 Механизмы усиления мультипликативных свойств экономики на региональном уровне мерами государственной политики.....	269
5.3 Прогнозирование регионального развития как основа формирования эффективной государственной политики в экономической сфере на региональном уровне.....	281
Заключение .....	293
Список сокращений и условных обозначений.....	314
Список использованных источников .....	315
Приложение А. Показатели развития государственно-частного партнерства в России .....	363
Приложение Б. Четырехступенчатая модель создания интегрированной системы измерения затрат и производительности .....	368

Приложение В. Национальные цели развития и целевые показатели развития Российской Федерации на горизонте до 2030 года: содержательная характеристика.....	369
Приложение Г. Пример оценки инвестиционного климата на региональном уровне .....	373

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы диссертации.** Стоящие перед современной Россией вызовы (внешнее санкционное давление, необходимость модернизации путем перехода к новому технологическому укладу, недостаточная инновационность экономики, отсутствие значимого экономического роста, существующие диспропорции в региональном развитии, остро ощущаемое населением экономическое неравенство и мн. др.) требуют разработки эффективной государственной экономической политики (ГЭП), которая позволила бы устранить порождаемые указанными вызовами угрозы и создать условия для формирования динамичной национальной экономики, способствующей устойчивому росту благосостояния населения и обеспечивающей прочные политические позиции России в мире.

С учетом значимости имеющихся системных вызовов (и появления вызовов ситуационных, например – пандемии Covid-19) и ограниченности временных, материальных и финансовых ресурсов, которыми обладает наша страна в настоящий момент времени, разработка экономической политики должна осуществляться на основе ясного понимания тех целей и задач, которые будут достигаться при помощи мер экономической политики, а также тех инструментов, которые могут быть для этого результативно использованы. Это требует пересмотра роли государства, общества, бизнеса в разработке и реализации ГЭП, а также использования новых возможностей, которые связаны с «цифровой революцией», затрагивающей не только бизнес и повседневную жизнь граждан, но и процессы государственного управления, в частности, связанные с разработкой и реализацией ГЭП.

Сегодня в России остро стоит комплекс теоретических и прикладных проблем, для преодоления которых необходимо развитие теории и методологии государственной экономической политики, адаптированных к современным условиям модернизации и цифровизации национальной экономики. ГЭП нуждается в трансформации. Для того, чтобы эта трансформация была успешной,

требуется тщательная научная проработка и обоснование целей, задач, форм осуществления и методов проведения ГЭП. Рассмотренные обстоятельства определяют актуальность темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Объектом осуществления экономической политики является национальная экономика, изменения в которой, как наблюдаемые, так и прогнозируемые, являются основой для трансформации ГЭП. В этой связи, при проведении исследования были изучены научные результаты ряда специалистов (Аджемоглу Д., Баранов А.О., Белл Д., Бобков В.Н., Бодрунов С.Д., Глазьев С.Ю., Гэлбрейт Дж.К., Дятлов С.А., Журавлева Г.П., Кирдина С.Г., Клейнер Г.Б., Лейн Д., Миропольский Д.Ю., Плотников В.А., Полтерович В.М., Попов А.И., Райнерт Э.С., Рязанов В.Т., Робинсон Дж.А., Сухарев О.С., Уильямсон О.И., Хайек Ф.А., Харламов А.В., Шваб К. и др.), в трудах которых получили отражение теоретические и методологические положения теорий экономического роста, социально-экономического развития, структурирования национальной экономики, выработки теоретико-методологических основ разработки и реализации государственной экономической политики, а также основные концептуальные подходы к модернизации экономики и экономической политики. На этой основе были сформированы базовые теоретические предпосылки авторского исследования.

Государственная политика, в частности проводимая в экономической сфере, является сложным, комплексным феноменом. Ее анализом и системным изучением, выявлением форм и методов ее осуществления, поиском направлений повышения ее эффективности, в том числе в условиях происходящих технологических (в частности – цифровых), демографических, социальных и иных трансформаций занимаются многие ученые, среди которых: Айрапетян М.С., Андросов В.В., Афонцев С.А., Большаков С.Н., Бурганов О.В., Вертакова Ю.В., Демиденко Д.С., Ершов М.В., Князьнеделин Р.А., Коломбатто Э., Константириди Х.А., Кудрявцева Т.Ю., Кузьбожев Э.Н., Кузык Б.Н., Курбанов А.Х., Кушлин В.И., Лившиц В.Н., Любимов И.Л., Лясников Н.В., Орлова Е.Р., Тамбовцев В.Л., Танасова А.С., Соколова Е.Ю., Харла-

мова Т.Л., Чепель С.В., Яковец Ю.В. и др. Анализ их трудов, а также содержащихся в них научных и прикладных разработок, позволил автору сформировать методологию проведения диссертационного исследования, а также конкретную методику его осуществления.

Особенностью ГЭП, разрабатываемой и реализуемой в России, является наличие в ней ярко выраженного регионального блока. Это определяется региональным многообразием национальной экономики, значительным количеством и высоким уровнем дифференциации по различным экономическим и социальным показателям российских регионов. В этой связи, при разработке научно-прикладных аспектов авторского исследования были учтены научные результаты, изложенные в трудах таких специалистов, как: Баринаева В.А., Ванчикова Е.Н., Голубецкая Н.П., Гранберг А.Г., Земцов С.П., Калинина О.В., Козьменко С.Ю., Коростышевская Е.М., Крыжановская О.А., Литвиненко А.Н., Миндлин Ю.Б., Пешкова Г.Ю., Положенцева Ю.С., Растова Ю.И., Рисин И.Е., Родионов Д.Г., Рохчин В.Е., Скотаренко О.В., Суворов А.В., Уваров С.А., Хачатурян А.А. и др., которые касаются регионального контура российской ГЭП.

Развитие цифровых технологий и научно-техническое развитие в целом, переход к новому технологическому укладу, а также возрастание динамизма социально-экономических процессов, развитие методов менеджмента привели к тому, что при управлении экономическими объектами большое распространение получили неиерархические (сетевые и гибридные) методы организации взаимодействия. В рамках ГЭП эта тенденция получила отражение в развитии партнерского взаимодействия государственных органов с бизнесом, населением, институтами гражданского общества, что находит формальное закрепление, в частности, в механизме государственно-частного партнерства (ГЧП). В этой связи при проведении диссертационного исследования были учтены результаты ряда специалистов (Адаменко А.А., Алексеев А.Н., Бондарев Н.С., Варнавский В.Г., Дерябина М.А., Иродова Е.Е., Йескомб Э.Р., Кашин А.В., Ковальчук Ю.А., Костин К.Б., Котляров И.Д., Маркелов В.А., Парфенчик А.А.,

Пашкус В.Ю., Резникова О.С., Руденко М.Н., Макаров И.Н., Ольховик В.В., Пирогова О.Е., Срничек Н., Степнов И.М., Федотова Г.В. и др.), касающиеся особенностей партнерского взаимодействия в современной экономике, в том числе государства – с иными стейкхолдерами ГЭП, а также специфики осуществления ГЧП в России и ее регионах.

Проведенный анализ литературных источников позволяет сделать вывод о том, что проблемы трансформации государственной экономической политики, с учетом процессов модернизации, цифровизации и иных изменений объекта ее осуществления – национальной экономики, сегодня являются весьма острыми. Несмотря на наличие довольно значительного числа публикаций в данной предметной области, ряд вопросов остаются слабоизученными, что не только сдерживает развитие научного знания, но также создает барьеры для устойчивого социально-экономического развития страны. Понимание этого позволило автору сформулировать цель и задачи диссертационного исследования, обосновать его объект и предмет.

**Цель исследования** состоит в разработке научно-методического аппарата трансформации государственной экономической политики, адаптированного к современным и перспективным условиям модернизации и цифровизации национальной экономики России.

Данная цель определила постановку и дальнейшее решение следующих **задач** исследования:

- уточнить трактовку понятия «государственная экономическая политика», на основе чего научно обосновать перечень ее задач, а также принципов разработки и реализации;

- разработать модель государственной экономической политики, адаптированную к цифровой трансформации национальной экономики и базирующуюся на использовании организационных и технологических преимуществ цифровизации;

- разработать методический подход к выделению уровней разработки и реализации государственной экономической политики, учитывающий состав объектов и субъектов указанной политики;

- научно обосновать рекомендации по повышению эффективности государственной экономической политики в России, основанные на анализе ее эволюции в постсоветский период и развитии методологии разработки и реализации;

- разработать методический подход к типизации моделей модернизации национальной экономики, базирующийся на оценке мирового опыта разработки и реализации государственной политики экономической модернизации;

- разработать подход к классификации мер поддержки проектов государственно-частного партнерства, рассматриваемого как форма реализации государственной экономической политики;

- выделить проблемы использования государственно-частного партнерства в национальной экономике России и научно обосновать способы их преодоления в рамках реализуемой государственной экономической политики;

- разработать механизм информационной поддержки стратегирования и программирования экономического развития в рамках осуществления государственной экономической политики;

- научно обосновать модель выбора региональных приоритетов реализации государственной экономической политики с учетом асимметрии регионального развития, присущего России.

**Объект исследования** – система органов и институтов публичного управления, выступающих в качестве субъектов разработки и реализации государственной экономической политики, а также национальная экономика России, выступающая в качестве объекта указанной политики.

**Предмет исследования** – управленческие и экономические отношения, опосредующие процессы разработки и реализации государственной экономической политики.

**Область исследования.** Содержание и направленность диссертационной работы, её основные научные результаты соответствуют научной специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент), следующим пунктам паспорта специальности: 10.4. Государственная политика, механизмы, методы и технологии ее разработки и реализации. Стратегии и тактики в осуществлении государственной политики; 10.5. Особенности разработки и реализации государственной политики в экономической и социальной сферах. Прямые и обратные связи государственной политики, механизмов, методов и технологий ее разработки и реализации. Развитие форм государственно-частного партнерства. Управление государственным имуществом.

**Теоретической и методологической основой исследования** послужили фундаментальные положения экономической теории, теории управления социально-экономическими процессами и системами, теория и методология государственного регулирования экономики и публичного управления, институциональная экономическая теория, теория и методология осуществления государственной экономической политики, инструментарий оценки и обеспечения эффективности сложных систем и др., получившие отражение в трудах отечественных и зарубежных ученых (монографиях, научных статьях, докладах на научных конференциях и т.д.).

В диссертации использованы законодательные и нормативные акты Российской Федерации, в том числе ведомственные, а также аналогичные акты регионального уровня, данные федеральных министерств и ведомств экономического блока (Минэкономразвития России, Минпромторг России, Минтранс России и др.), отражающие ключевые подходы к разработке и реализации государственной экономической политики, стратегии, программы, дорожные карты и иные аналогичные документы федерального и регионального уровней, ориентированные на управление процессами экономического развития в РФ и ее регионах.

При написании диссертационной работы применялся широкий спектр *методов* проведения экономических и управленческих исследований.

Исследование базируется на использовании общенаучной диалектической методологии, методах системного и институционального анализа, анализа и синтеза, методах оценки эффективности сложных систем, программно-целевого управления и планирования, стратегирования и программирования, инструментарию ресурсного подхода, методах прогнозирования и моделирования, индукции и дедукции, экономико-статистических и экспертных методах и др.

**Информационная база исследования** включает отчетные, аналитические и прогнозные данные органов публичного управления федерального и регионального уровней РФ, статистические и аналитические материалы, касающиеся процессов разработки и реализации государственной политики в экономической сфере, подготовленные российскими и международными исследовательскими организациями, материалы деловых СМИ и научной печати, научных обзоров, монографий, сборников статей и т.д., тематические научные и аналитические Интернет-ресурсы, а также данные, собранные, обработанные и сформированные автором непосредственно в ходе проведения исследования.

**Обоснованность и достоверность** результатов диссертационного исследования определяется непротиворечивой постановкой исследовательских задач, методически корректным выбором цели, объекта, предмета исследования, а также научным обоснованием методики его проведения, научно обоснованным выбором методологии и инструментария исследования, исходных данных для его выполнения, апробацией и публикацией в рецензируемых научных изданиях полученных результатов исследования, их одобрением научно-экспертным сообществом, сходимостью авторских результатов с положениями и выводами других специалистов, полученными с использованием альтернативных методов.

**Научная новизна** диссертационной работы и полученных результатов в целом заключается в решении научной проблемы, имеющей важное хозяйственное значение, связанной с разрешением противоречия между несовершенством научно-методического аппарата разработки и реализации государственной экономической политики и объективно изменившимися под

воздействием модернизации и цифровизации национальной экономики России условиями ее осуществления. В рамках разрешения этого противоречия разработан комплекс теоретических и методических положений трансформации государственной экономической политики, отличающийся учетом специфики проявления феноменов модернизации и цифровизации российской экономики, в том числе на региональном уровне, а также механизмов сетизации управления, что позволяет обеспечить эффективность государственной политики в экономической сфере и ее адаптацию к современным и перспективным изменениям структуры национальной экономики.

К наиболее важным научным результатам проведенного исследования, определяющим его научную новизну, **полученным лично автором и выносимым для публичной защиты**, относятся следующие:

1. Предложена авторская трактовка сущности государственной экономической политики (комплекс действий государства, реализуемый на международном, макроэкономическом, отраслевом и региональном уровнях (а в отдельных случаях – и на микроэкономическом уровне) и направленный на выбор и реализацию оптимальной институциональной модели национальной экономики, на достижение максимально эффективного (с учетом национальных экономических интересов и имеющихся ресурсов) функционирования национальной экономики в мировой системе разделения труда в интересах достижения и поддержания высокого уровня благосостояния и качества жизни населения в долгосрочной перспективе), отличительными признаком которой является ее многоуровневость и социальная направленность, что позволило сформировать уточненный перечень ключевых задач государственной экономической политики, а также принципов ее разработки и реализации;

2. Предложена модель разработки и реализации государственной экономической политики в условиях цифровой трансформации национальной экономики, отличающаяся применением платформенной архитектуры и базирующаяся на использовании экосистемного подхода, что позволяет обеспечить эффективность государственной экономической политики в условиях

трансформаций, связанных с переходом к новому технологическому укладу, а также обеспечить конкурентоспособность национального бизнеса на международном уровне;

3. Разработан методический подход к выделению уровней разработки и реализации государственной экономической политики, отличие которого состоит в учете уровневости и объектов, и субъектов указанной политики, а также институциональной ориентации регионов, что позволило дополнить традиционную модель государственной экономической политики надрегionalным (макрорегиональным) уровнем и предложить рекомендации по развитию системы горизонтальных связей, повышающих однородность и устойчивость экономического пространства страны;

4. Доказана противоречивость реальной российской государственной экономической политики, отличие авторского подхода состоит в акценте на методологическом факторе указанной противоречивости (несбалансированное использование в экономической политике инструментов монетаристского, институционального и промышленного подходов), прослеживаемом в динамике, что позволило предложить меры, направленные на повышение эффективности государственной экономической политики, основанные на развитии методологии ее разработки и реализации;

5. Разработан методический подход к типизации моделей модернизации национальной экономики, как целевого ориентира государственной экономической политики, базирующийся на оценке мирового опыта разработки и реализации политики экономической модернизации, отличающийся учетом системообразующей роли институтов развития, понимаемых не как специальные организации, но как совокупность правил и норм, которые формируют стимулы к инновационному развитию и создают условия для его проведения, что позволяет формировать эффективную комбинацию институциональных и промышленных компонентов государственной экономической политики;

6. Разработан методический подход к классификации мер поддержки проектов государственно-частного партнерства, рассматриваемого как форма

реализации государственной экономической политики, отличающийся учетом не только непосредственных экономических эффектов поддержки такого рода проектов, но и положительных экстерналий от их реализации долгосрочного характера, что позволяет рационализировать меры экономической политики, направленные на стимулирование партнерских отношений между государством и бизнесом;

7. Систематизированы проблемы использования государственно-частного партнерства в национальной экономике России, подход к выделению которых отличается использованием методики компаративного анализа российской и международной практики партнерства государства и бизнеса, что позволило установить ключевые причины недостаточной эффективности партнерств в российской практике, связанные с отсутствием заинтересованности частных партнеров в реализации совместных проектов из-за высоких рисков государственного вмешательства;

8. Предложен механизм информационной поддержки стратегирования и программирования экономического развития в рамках осуществления государственной экономической политики, отличающийся выделением контуров индикативного, директивного и смешанного управления, что позволяет более полно учитывать специфику российской экономики в системе информационных показателей государственной экономической политики;

9. Предложена модель выбора региональных приоритетов реализации государственной экономической политики, отличающаяся учетом эффектов мультипликации автономных расходов и перераспределения региональных доходов, что позволяет устранить противоречивость целей экономической политики и обеспечить комплексность ее осуществления за счет интегративного развития региональных хозяйственных комплексов.

**Теоретическая значимость** работы состоит в развитии теоретических положений и методологии разработки и реализации государственной политики, прежде всего – в экономической сфере, развитии ее научно-методического инструментария (механизмов, методов, моделей, технологий и т.д.)

осуществления); в развитии теоретических взглядов на сущность и специфику государственно-частного партнерства, разработке научно-методического инструментария его организации и осуществления с учетом цифровизации и платформизации не только хозяйственных и социальных процессов, но и государственной политики.

**Практическая значимость работы** состоит в том, что содержащиеся в ней научные положения, теоретические и методические разработки, практико-ориентированные рекомендации могут быть использованы органами публичного управления федерального и регионального уровней при разработке и реализации государственной политики в экономической сфере, ориентированной на устойчивое и эффективное развитие хозяйственного комплекса в увязке с достижением целей социального развития в условиях цифровизации и с учетом постпандемических реалий. Положения диссертации могут быть использованы при разработке программных, стратегических и плановых документов, регламентирующих процессы реализации государственной экономической политики, в том числе с учетом возможности привлечения к ее реализации частного капитала и институтов гражданского общества. Представленные в диссертации разработки могут быть использованы менеджментом частных компаний при принятии управленческих решений о взаимодействии с государственными органами в рамках осуществления проектов государственно-частного партнерства, а также в ходе такого рода проектного взаимодействия. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе организаций высшего и дополнительного профессионального образования при подготовке кадров по направлениям «Менеджмент», «Экономика», «Государственное и муниципальное управление» и т.п.

**Апробация и реализация результатов исследования.** Основные идеи, положения и выводы диссертации, разработанные по результатам исследования рекомендации обсуждались и получили положительную оценку специалистов на ряде международных, национальных и межвузовских научных конференций, в том числе: «Вызовы цифровой экономики: тренды развития в

условиях последствий пандемии COVID-19» (Брянск, 2021); «Национальная безопасность России: актуальные аспекты» (Санкт-Петербург, 2020); «Социально-экономические и финансовые аспекты развития Российской Федерации и её регионов в современных условиях» (Грозный, 2020); «Современное общество: проблемы, противоречия, решения» (Санкт-Петербург, 2020); «Стратегическое управление развитием социально-экономических систем» (Воронеж, 2020); «Тенденции развития Интернет и цифровой экономики» (Симферополь, 2020); «Вызовы цифровой экономики: развитие комфортной городской среды» (Брянск, 2020); «Приоритетные направления инновационной деятельности в промышленности» (Казань, 2020); «Социально-гуманитарные технологии в управлении человеческими ресурсами в сфере физической культуры, спорта и здоровья» (Санкт-Петербург, 2020); «Актуальные вопросы развития современного общества (Курск, 2020, 2014); «Наука и практика глобально меняющегося мира в условиях многозадачности, проектного подхода, рисков неопределенности и ограниченности ресурсов» (Санкт-Петербург, 2020); «Актуальные проблемы развития туристской индустрии» (Курск, 2019); The Convergence of Digital and Physical Worlds: Technological, Economic and Social Challenges (Санкт-Петербург, 2018); «Государство и рынок: механизмы и институты Евразийской интеграции в условиях усиления глобальной гиперконкуренции» (Санкт-Петербург, 2017); «Экономическая безопасность: современные угрозы и пути их нейтрализации» (Санкт-Петербург, 2017); «Исследование инновационного потенциала общества и формирование направлений его стратегического развития» (Курск, 2017); «Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд» (Новосибирск, 2017); 4th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts (Albena, 2017); «Современные тенденции развития менеджмента и государственного управления» (Орёл, 2016); Innovation Management and Education Excellence Vision 2020: from Regional Development Sustainability to Global Economic Growth (Milan, 2016); «Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика» (Курск, 2015); «Поколение будущего: взгляд

молодых ученых» (Курск, 2013); «Тренды развития современного общества: управленческие, правовые, экономические и социальные аспекты» (Курск, 2012) и др.

Научные положения и результаты исследования реализованы в практической деятельности ряда организаций и учебных заведений, а также использованы при выполнении исследований в рамках гранта Президента РФ по государственной поддержке ведущих научных школ РФ НШ-2702.2020.6 «Концептуальные основы новой парадигмы экономического развития в эпоху технологической и социальной трансформации».

**Публикации.** По результатам исследования опубликовано 59 научных работ общим объемом 85,7 п.л., из которых лично автору принадлежат 29,0 п.л., в том числе 18 научных статей опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России для публикации результатов кандидатских и докторских диссертаций, и 2 статьи – в изданиях, индексируемых в Scopus и WoS, также по результатам авторских исследований опубликовано 8 монографий и разделов в монографиях. Ряд публикаций подготовлен соискателем в соавторстве с другими исследователями, при этом все основные результаты, отраженные в диссертации и выносимые на защиту, получены лично автором.

**Объем диссертации** – 375 страниц машинописного текста, в том числе в диссертацию включены 21 рисунок и 33 таблицы. Работа состоит из введения, 5-ти глав, включающих 15 параграфов, заключения, списка сокращений и условных обозначений, списка литературы, в который включено 434 наименования научной, справочной, деловой и нормативно-методической литературы, а также 4-х приложений.

**Структура и логика исследования** обусловлены целью, задачами, объектом и предметом исследования, его границами, выбранной методологией проведения исследования и логикой изложения полученных результатов.

Во *введении* описана актуальность темы исследования, показана степень ее разработанности, сформулированы цели и задачи диссертационного исследования, описана научная новизна и положения, выносимые на защиту,

раскрыта теоретическая и практическая значимость результатов работы, указаны методы исследования, оценена степень достоверности результатов, приведены сведения об их апробации и публикации.

В первой главе *«Теоретические аспекты разработки и реализации государственной политики в экономической сфере»* раскрыта теоретическая сущность экономической политики, выделены её задачи, описаны инструменты разработки и реализации государственной экономической политики в специфических условиях цифровой трансформации, а также выделены уровни государственной экономической политики, для каждого из которых описаны их особенности, выделены и проанализированы межуровневые взаимосвязи.

Во второй главе *«Анализ современных подходов к разработке и реализации государственной политики в экономической сфере: опыт России и стран мира»* рассмотрена государственная экономическая политика, реализуемая в России и детально описаны ее структура, методология осуществления и результаты, раскрыт мировой опыт разработки и реализации государственной экономической политики, а также описан механизм трансформации государственной экономической политики в современных условиях.

В третьей главе *«Организация партнерского взаимодействия государства и бизнеса при осуществлении политики в экономической сфере»* оценены возможности государственно-частного партнерства, рассматриваемого автором как инструмент государственной экономической политики, выделены ключевые проблемы использования государственно-частного партнерства в национальной экономике России, а также разработана методология развития государственно-частного партнерства как инструмента реализации государственной экономической политики, базирующаяся на экосистемном подходе.

В четвертой главе *«Стратегирование и программирование как инструменты государственной политики в экономической сфере»* выполнено научное обоснование институциональных основ стратегирования и программирования, описан механизм их влияния на национальную экономику, систематизированы программные и стратегические методы государственного управ-

ления экономическим развитием с привлечением ресурсов частного сектора, а также научно обоснован механизм информационной поддержки стратегирования и программирования экономического развития в рамках реализуемой государственной политики.

В пятой главе *«Методические особенности осуществления государственной политики в экономической сфере на региональном уровне публичного управления»* проработан вопрос оценки влияния фактора пространственного развития на разработку и реализацию государственной политики в экономической сфере, предложен механизм усиления мультипликативных свойств экономики на региональном уровне мерами государственной политики, выполнено обоснование инструментария прогнозирования регионального развития, рассматриваемого автором как основа формирования эффективной государственной политики в экономической сфере на региональном уровне.

В *заключении* диссертации изложены основные результаты выполненного исследования, сформулированы рекомендации по его итогам, описаны перспективы дальнейшей разработки темы исследования.

# 1 Теоретические аспекты разработки и реализации государственной политики в экономической сфере

## 1.1 Теоретическая сущность экономической политики и её задачи

Стоящие перед Россией вызовы (санкционное давление<sup>1</sup>, переход к новому технологическому укладу<sup>2</sup>, отсутствие значимого экономического роста, существующие диспропорции в региональном развитии<sup>3</sup>, остро ощущаемое населением экономическое неравенство<sup>4</sup> и т. д.) требуют разработки эффективной национальной экономической политики, которая позволила бы устранить порождаемые ими угрозы и создать условия для построения в нашей стране динамичной экономики, способствующей росту благосостояния населения и обеспечивающей прочные политические позиции России в мире. С учетом значимости этих системных вызовов (и появления вызовов ситуационных, например – пандемии Covid-19) и ограниченности временных и финансовых ресурсов, которыми обладает наша страна в настоящий момент, разработка экономической политики должна осуществляться на основе ясного понимания тех целей и задач, которые будут достигаться при помощи

---

<sup>1</sup> Вертакова Ю. В., Положенцева Ю. С., Клевцова М. Г. Санкции в условиях глобализации и их влияние на экономическое развитие России // Экономика и управление. – 2015. – № 10. – С. 24-32; Рукинов М.В. Экономические санкции и их влияние на экономическую безопасность // Ученые записки Международного банковского института. 2019. – № 1 (27). – С. 121-131; Фитуни Л. Л. «Санкционное таргетирование»: инструмент внешней политики, нечестной конкуренции или глобального социального инжиниринга? // Вестник МГИМО Университета. – 2019. – № 3. – С. 17-41.

<sup>2</sup> Бодрунов С. Д., Демиденко Д. С., Плотников В. А. Реиндустриализация и становление «цифровой экономики»: гармонизация тенденций через процесс инновационного развития // Управленческое консультирование. – 2018. – № 2. – С. 43–54; Глазьев С. Ю. Перспективы становления в мире нового VI технологического уклада // Мир (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2010. – № 2. – С. 4-10; Коломыцева О. Ю., Плотников В. А. Специфика обеспечения экономической безопасности предприятий в условиях цифровизации экономики // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2019. – № 5-1. – С. 75-83.

<sup>3</sup> Коростышевская Е. М., Плотников В. А., Пролубников А. В., Рукинов М. В. Социальная компонента государственной региональной политики и ее роль в обеспечении устойчивого развития и экономической безопасности // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2018. – № 6. – С. 120-126.

<sup>4</sup> Варшавский А. Е. Неравенство: богатые и бедные, их характеристика и проблемы // Вопросы политической экономии. – 2019. – № 2. – С. 58-74.

экономической политики (ЭП), а также тех инструментов, которые могут быть для этого использованы, и роли государства в реализации ЭП.

В данном разделе диссертационного исследования мы выполним анализ существующих подходов к пониманию сущности ЭП и ее задач.

Традиционно экономическая политика рассматривается как комплекс действий государства, направленный на разработку и выполнение мероприятий по обеспечению эффективного функционирования национальной экономики с учетом стоящих перед страной и обществом задач и наличных ресурсов (хотя в существующей литературе, как отечественной, так и зарубежной<sup>5</sup>, представлено значительное число определений ЭП, все они по своему содержанию соответствуют приведенному выше, отличаясь лишь степенью детализации)<sup>6</sup>. Как правило, предполагается, что эти мероприятия относятся к макроэкономическому уровню.

Однако такая трактовка ЭП, по нашему мнению, не совсем точно отражает ее суть:

1. За пределами ЭП остается такое ключевое решение, как выбор институциональной модели ЭП, т. е. роли государства в регулировании национальной экономики. Существуют два полярных понимания роли государства: как создателя и гаранта институциональной среды для взаимодействия хозяйствующих субъектов (либеральный подход) и как организатора и регулятора всей хозяйственной деятельности в рамках национальной экономики (государственный подход, который в пределе предполагает государственную собственность на ключевые ресурсы и плановую экономику)<sup>7</sup>. Между этими двумя полюсами размещается большое количество разнообразных смешанных моделей (которые, как правило, и реализуются в хозяйственной практике)<sup>8</sup>. Мы

---

<sup>5</sup> Малган Дж. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – 472 с.

<sup>6</sup> Андросов В. В. Экономическая политика государства: вопросы методологии // Социально-экономические явления и процессы. – 2010. – № 2. – С. 8-11.

<sup>7</sup> Плотников В. А. Выбор модели экономического развития Российской Федерации: патернализм или либерализм // Известия Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. – 2006. – № 1. – С. 147-150.

<sup>8</sup> Аджемоглу Д., Робинсон Дж. А. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ, 2016. – 693 с.; Князьнеделин Р. А., Курбанов А. Х., Плотников В. А.

полагаем, что одним из ключевых элементов экономической политики является выбор и последовательное проведение ее институциональной модели, т. е. установленной, с учетом национальных экономических интересов, степени влияния государства на функционирование народного хозяйства, а также степени вовлеченности государства в хозяйственную деятельность.

Под влиянием государства мы понимаем то, насколько активно государство влияет на решения и политику хозяйствующих субъектов, а под вовлеченностью – непосредственное участие государства в экономической активности (т. е. осуществление определенных видов хозяйственной деятельности за счет государственных ресурсов; в случае России, например, речь может идти о монополии государства на развитие атомной энергетики). При этом, что очень важно, будучи в целом унифицированной в масштабах государства, институциональная модель должна допускать определенные вариации с учетом специфики отдельных отраслей и регионов;

2. В настоящее время национальные экономики отдельных стран функционируют не сами по себе, а являются элементами единой глобальной экономики (т. е. единой всемирной системы разделения и кооперации труда)<sup>9</sup>. Задача ЭП, очевидно, заключается в обеспечении такого места национальной экономики в глобальном разделении труда, которое позволяло бы обеспечить достижение национальных экономических интересов. Это означает, что ЭП государства неизбежно включает в себя и международное измерение, т. е. комплекс мер по регулированию взаимодействия национальной и глобальной экономики<sup>10</sup>. Сюда же относится проблема выбора баланса между специ-

---

Государственный заказ как инструмент промышленной политики в оборонно-промышленном комплексе: теория и практика. СПб.: ООО «Копи-Р Групп», 2013. – 240 с.; Райнерт Э. С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2011. – 384 с.

<sup>9</sup> Дементьев В. Е., Новикова Е. С., Устюжанина Е. В. Место России в глобальных цепочках создания стоимости // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2016. – № 1. – С. 17-30; Кадочников П. А. Перспективные вопросы расширения участия России в глобальных цепочках добавленной стоимости // Российский внешнеэкономический вестник. – 2015. – № 2. – С. 8-13; Котляров И. Д. Формы аутсорсинга в современной международной торговле // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 6. – С. 65-72.

<sup>10</sup> Рукинов М.В. Наднациональные инструменты обеспечения экономической безопасности Российской Федерации // Национальная безопасность России: актуальные аспекты: сборник избранных статей всероссийской научно-практической конференции (Санкт-Петербург, ноябрь 2019). СПб.: ГНИИ «Нацразвитие», 2019. – С. 68-74.

ализацией национальной экономики и обеспечением ее независимости от поставок иностранных ресурсов.

Наличие международного измерения у ЭП связано и с обратным эффектом: государство не только стремится управлять взаимодействием национальной экономики с экономиками других стран и мировой экономикой в целом, но также и сталкивается с встречными мерами со стороны других государств. Примером может быть «Энергетическая хартия» Евросоюза, которая формально затрагивает только государства-члены ЕС, но условиям которой должны подчиняться поставщики энергоресурсов в Европу. В результате создаются значительные препятствия для реализации стратегии развития России как энергетической сверхдержавы. Еще один пример – стратегия американской администрации Дональда Трампа, ориентированная на наращивание американского экспорта и на сокращение дефицита торгового баланса США, ставшая причиной принуждения Китая к росту закупок американской продукции. Как следствие, с одной стороны, возможности государства по принятию регулирующих мер в интересах национальной экономики увеличиваются, поскольку они приобретают международное измерение, но, с другой стороны, в своей внутренней экономической политике государство теперь вынуждено учитывать интересы других стран, что неизбежно снижает потенциал регулирования и его гибкость.

Более того, отдельные компании, ведущие свою хозяйственную деятельность в России, могут руководствоваться при принятии решений не интересами ЭП нашей страны, а целями и задачами ЭП других государств. Речь прежде всего идет о транснациональных компаниях. Еще одним показательным примером являются ситуации, когда российская компания для обеспечения экономической безопасности нашей страны в целом вынуждена отказываться от развития отдельных видов деятельности. Примером может быть «Сбербанк» – российская компания (более того, обладающая в общественном мнении имиджем государственного банка), отказавшаяся от распространения своей сети отделений на Крым и Севастополь из-за опасения тотальных

санкций, которые, с учетом системообразующей роли «Сбербанка» для национальной банковской системы, создадут критическую угрозу для национальной экономической безопасности.

В отдельных, предельных случаях национальная экономика может либо полностью подчинить себе экономики других государств, либо, напротив, встроиться в сферу экономического влияния других стран в роли ресурсного придатка. В этой ситуации, как мы полагаем, международное измерение национальной экономической политики проявляется особенно выпукло. В качестве примера реализации международной составляющей национальной ЭП можно привести проект «Пояса и пути»<sup>11</sup>, успешно реализуемый Китаем и направленный на встраивание национальных экономик стран-участников в экономическую систему Китая, т. е. перевод их на обслуживание экономических интересов Китая.

Иными словами, даже в пределах страны государство не всегда свободно от учета действий других стран. Таким образом, выход ЭП на международный уровень носит взаимный характер (меры по регулированию системы двусторонних и многосторонних экономических отношений принимаются всеми участниками этих отношений и затрагивают друг друга), и при этом регулирующие меры охватывают и национальных экономики взаимодействующих стран (т. е. внешние меры приобретают внутренний характер);

3. Хотя традиционно к экономической политике относят только макроэкономический уровень, мы полагаем, что в рассмотрение необходимо включать также региональный и отраслевой уровни (в дополнение к отмеченному выше включению в экономическую политику международного или геоэкономического уровня). Это позволит детализировать и конкретизировать меры ЭП политики с учетом специфики отдельных отраслей и регионов. Для России, с ее многоотраслевым характером и ярко выраженной дифферен-

---

<sup>11</sup> Анохов И. В., Суходолов А. П. Проект «Один пояс – один путь»: гармонизация долгосрочных интересов России и Китая // Вестник МГИМО Университета. – 2019. – № 3. – С. 89-110; Уянаев С. В. Китайский проект «Один пояс – один путь»: концепция, план, сотрудничество с Россией // Проблемы Дальнего Востока. – 2015. – № 4. – С. 8-21.

циацией регионов по уровню экономического развития, хозяйственной специализации и т. д., такой учет при разработке ЭП представляется необходимым. Более того, в отдельных случаях целесообразно включать в ЭП и микроэкономические мероприятия – в тех ситуациях, когда они связаны с деятельностью отдельных компаний, имеющих ключевое значение для национальной экономики.

С учетом сказанного выше мы считаем возможным определить экономическую политику как *комплекс действий государства, реализуемый на международном, макроэкономическом, отраслевом и региональном уровнях (а в отдельных случаях – и на микроэкономическом уровне), и направленный на выбор и обеспечение оптимальной институциональной модели национальной экономики и на достижение максимально эффективного (с учетом национальных экономических интересов и имеющихся ресурсов) функционирования национальной экономики в мировой системе разделения труда в интересах достижения и поддержания высокого уровня благосостояния и качества жизни населения в долгосрочной перспективе.* Отметим, что, хотя акцент в предложенном определении сделан на месте национальной экономики в мировой системе разделения труда, оно также описывает ситуацию автаркической экономики: в определенных ситуациях автаркия может быть оптимальным способом участия в мировой системе разделения труда.

ЭП как комплекс действий государства включает в себя ряд подкомплексов – отдельных политик (подвидов ЭП), регулирующих специфические сферы хозяйственной жизни страны: денежно-кредитную, бюджетно-налоговую, промышленную, социальную и т. д. Для успеха экономической политики в целом необходимо обеспечить единство целей и задач этих специфических политик, т. е. единство институциональной модели их реализации. В противном случае отдельные подвиды ЭП будут реализовываться независимо друг от друга и ориентироваться на достижение своих собственных целей (нередко – в ущерб как другим подвидам ЭП, так и всей ЭП страны в целом).

К сожалению, как показывает анализ текущей ситуации в Российской Федерации, такого институционального единообразия ЭП в нашей стране не наблюдается. Если декларируемая промышленная политика ориентирована на достижение высоких (выше среднемировых) темпов экономического роста (что предполагается достигать путем целевой поддержки приоритетных отраслей экономики и реализации национальных проектов), то денежно-кредитная политика направлена на подавление инфляции любой ценой (что создает препятствия для инвестиционной политики бизнеса и для развития промышленности), а налоговая политика – на максимальное изъятие налоговых платежей из экономики, что может наносить ущерб эффективности и возможностям развития предприятий.

Последний тезис может быть подтвержден следующей цитатой (см.: <https://www.kommersant.ru/doc/4205985>): «Рост налоговых поступлений существенно опережает темпы увеличения ВВП: за последние пять лет [данные на декабрь 2019 г. – прим. автора] при росте экономики на 3,2% налоговые сборы в реальном выражении выросли в 1,4 раза (+36,5%)». Безусловно, такое десятикратное (по темпам) увеличение объема налоговых изъятий создает мощную ресурсную базу для осуществления государством ЭП, но, в то же время, подрывает стимулы к развитию предпринимательства и снижает ресурсные возможности для развития бизнеса.

Классический перечень задач ЭП представлен в столь же классическом учебнике экономической теории<sup>12</sup>, однако соответствующие положения, по нашему мнению, нуждаются в уточнении и детализации (которые приведены в столбце «Комментарии» таблицы 1.1).

Представленный в таблице перечень задач ЭП, как мы полагаем, неполон. В нем, в частности, отсутствует такая важнейшая задача, как формирование ресурсной базы для выполнения государством своих функций по обеспечению национальной безопасности и т. д. Часть пунктов недостаточно дета-

---

<sup>12</sup> Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. М.: Республика, 1992. – Т. 1. – 399 с.

лизирована – такова ситуация со сбалансированностью торгового баланса. Мы считаем необходимым подчеркнуть, что эта сбалансированность должна быть не только количественной, но и качественной.

Таблица 1.1 – Задачи экономической политики (составлено автором по материалам К. Р. Макконнелла и С. Л. Брю<sup>13</sup> и собственных разработок)

Задачи экономической политики	Комментарии
Обеспечение роста национальной экономики	Рост должен быть качественным, т. е. достигаться за счет создания долгосрочных конкурентных преимуществ национальной экономики, обеспечения технологического лидерства и т. д. Экономическая политика, при которой, например, рост достигается за счет экспорта природного сырья с последующим потреблением полученных доходов (без их инвестирования), эффективной признана быть не может
Достижение полной занятости	Необходимо добиваться полной занятости населения на качественных рабочих местах, позволяющих формировать и максимально использовать человеческий капитал страны и гарантировать работникам высокий уровень дохода
Экономическая эффективность	Экономическая эффективность государственной экономической политики не должна пониматься как минимизация текущих расходов государства. Речь должна идти о

<sup>13</sup> Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. М.: Республика, 1992. – Т. 1. – 399 с.

Задачи экономической политики	Комментарии
	<p>максимизации эффекта от мер экономической политики. Кроме того, экономическую эффективность было бы логичнее рассматривать не как задачу экономической политики, а как ее свойство, т. е. принцип, в соответствии с которым экономическая политика должна разрабатываться и реализовываться</p>
<p>Стабильность уровня цен</p>	<p>Стабильность цен не сводится только к антиинфляционной (антидефляционной) денежной политике. Государство должно быть способно купировать ценовые шоки на товарных рынках</p>
<p>Экономическая свобода</p>	<p>Справедливо только в том случае, если выбрана институциональная модель, предполагающая экономическую свободу (возможны и альтернативные институциональные модели)</p>
<p>Справедливое распределение доходов</p>	<p>Предполагает недопущение неоправданного обогащения как физических лиц, так и организаций (в частности, недопущение монопольного завышения цен)</p>
<p>Создание социальных гарантий</p>	<p>Обеспечение устойчивости населения к неблагоприятным экономическим ситуациям</p>
<p>Сбалансированность внешнеторгового баланса</p>	<p>Сбалансированность внешней торговли должна иметь количественный (отсутствие внешнеторгового дефицита) и качественный (недопущение зависимости от внешних поставок ключевых для национальной экономики ресурсов) характер</p>

Национальная экономика не должна попадать в зависимость от иностранных поставок ключевых ресурсов. Это не означает, что следует стремиться к полной обеспеченности за счет внутренних ресурсов<sup>14</sup> – речь идет о том, что у иностранных контрагентов не должно быть возможности перекрыть поставки этих ресурсов из-за их собственной зависимости от внешнеэкономического сотрудничества с данным государством. Кроме того, в приведенной таблице 1 отдельные пункты явно избыточны (как, например, требование экономической свободы – в определенных ситуациях, как показывает сталинская догоняющая модернизация, ЭП может быть эффективной даже при отсутствии экономической свободы). Наконец, в этом перечне нет пунктов, в которых бы указывалось на необходимость обеспечения оптимального положения национальной экономики в мировой системе разделения труда (требование сбалансированности внешнеторгового баланса прямого отношения к участию в мировой системе разделения труда не имеет).

По нашему мнению, перечень задач ЭП, представленный в таблице, также некорректен с методологической точки зрения, поскольку в нем смешиваются задачи ЭП и принципы, в соответствии с которыми она должна строиться. В частности, экономическая эффективность представляет собой не задачу экономической политики, а ее принцип. Экономическая свобода также скорее должна рассматриваться как принцип, но более низкого порядка, справедливый только для отдельных институциональных моделей ЭП.

Таким образом, наиболее известный и популярный в экономических исследованиях перечень задач ЭП не дает адекватного представления о том, какие же именно задачи экономическая политика должна действительно решать. Прделанный выше анализ позволяет наметить следующие основные направления, которые должны реализовываться в рамках национальной ЭП:

1. Создание и поддержание роста национальной экономики на основе формирования долгосрочных конкурентных преимуществ в рамках

---

<sup>14</sup> Плотников В. А., Сулейманова М. В. Анализ моделей обеспечения национальной продовольственной безопасности // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2019. – № 5. – С. 7-12.

многоотраслевого, технологически развитого и инновационно ориентированного народного хозяйства;

2. Обеспечение полной и достойной занятости населения. При этом занятость должна быть естественной, а не искусственной: речь идет не о создании любой ценой рабочих мест для имитации наличия работы у большинства населения (побочным следствием такого подхода является ориентация на развитие трудоемких, а не капиталоемких производств, что было типично для советской экономики), а о формировании спроса на качественную и высококвалифицированную рабочую силу. Очевидно, что эта задача тесно связана с предыдущей;

3. Обеспечение национальной экономики финансовыми, человеческими, инфраструктурными и иными ресурсами, которые необходимы для ее стабильного и эффективного функционирования. Фактически это означает, что национальная экономика должна быть в достаточной степени обеспечена ресурсами, необходимыми для реализации коммерческих, некоммерческих и личных проектов, при этом соответствующие ресурсы должны быть доступны (с административной, организационной и ценовой точки зрения) для заинтересованных в них физических и юридических лиц. Важно подчеркнуть, что государство необязательно должно быть провайдером всех этих ресурсов – их поставщиками могут быть коммерческие организации или частные лица (в т. ч. – в общем случае – и иностранные). Необходимо создать условия для наличия в экономике этих ресурсов и обеспечения доступа к ним, а также для предотвращения рисков ограничения доступа к этим ресурсам (что связано со следующим пунктом);

4. Создание экономической базы для защиты национальной безопасности. Данный пункт не следует понимать как наличие оборонно-промышленного комплекса и вооруженных сил, поскольку риски для национальной безопасности связаны не только с военными угрозами, но и со стихийными бедствиями, скачками цен на рынках ключевых ресурсов, политическими и экономическими санкциями и т. д. Государство должно иметь достаточную

экономическую базу для того, чтобы иметь возможность в максимальной степени снизить негативное воздействие этих факторов на национальную экономику;

5. Недопущение чрезмерного неравенства населения. Высокий уровень неравенства не только создает угрозу для социальной стабильности в стране, но и подрывает платежеспособный спрос, ведет к снижению качества жизни населения (т. е. препятствует достижению цели экономической политики) и к ухудшению качества человеческого капитала;

6. Создание системы социальных гарантий. Эта задача, как и предыдущий пункт, тесно связана с достижением целей экономической политики. Кроме того, она связана с обеспечением национальной экономической безопасности, т. е. с предотвращением угроз благополучию населения в неординарных ситуациях;

7. Формирование и поддержание эффективной системы внешнеторговых связей, позволяющих сформировать и реализовать конкурентные преимущества национальной экономики на международном рынке. Цель такой системы внешнеторговых связей заключается в гарантированном доступе национальной экономики (что примыкает к задачам, перечисленным выше в пп. 1 и 3) к необходимым для нее ресурсам и к внешним рынкам сбыта, при этом необходимо стремиться экспортировать продукцию с максимальной добавленной стоимостью.

Задачи, представленные в этом перечне, как легко убедиться, тесно связаны друг с другом. Решение отдельных задач является необходимым условием для решения других задач и, в свою очередь, опирается на решение прочих задач. Таким образом, система задач имеет комплексный, системный характер. В то же время, приведенный перечень показывает, что задачи ЭП могут быть разбиты на два ключевых блока:

1. Создание условий для эффективного функционирования хозяйствующих субъектов. Предполагается, что, действуя в своих собственных интересах, но при этом координируя свое поведение с поведением других

участников экономической деятельности, предприятия и другие рыночные игроки будут тем самым способствовать и достижению интересов национальной экономики. Например, фирма, сумевшая стать мировым лидером в своей отрасли, обеспечит лидерство в этой отрасли и для национальной экономики своей страны<sup>15</sup>. Задача ЭП, таким образом, состоит в том, чтобы создавать условия для формирования долгосрочных конкурентных преимуществ у национальных компаний за счет упрощения доступа к ключевым факторам производства. Иными словами, речь идет об обеспечении эффективности рыночной экономики;

2. Компенсация провалов рынка. Рыночные игроки в первую очередь заинтересованы в достижении своих собственных целей, и в ряде случаев они это делают, пренебрегая интересами общества. Экономическая политика должна предотвращать возникновение таких провалов или же компенсировать их негативные последствия. Чем сильнее эгоистическое поведение экономических агентов, тем чаще возникают провалы рынка и тем активнее должны проводиться мероприятия по их устранению. Отказ от ликвидации провалов рынка ведет к несправедливому распределению благ в национальной экономике, а в долгосрочном плане подрывает ее эффективность.

Очевидно, что перечисленные выше блоки по своему содержанию соответствуют двум полярным институциональным моделям ЭП – либеральной (рыночной) и государственной (в пределе – плановой). Таким образом, сущность ЭП государства определяется институциональной основой ее проведения, которая, в свою очередь, обуславливается существующим качеством национальной экономики и имеющимися ресурсами.

---

<sup>15</sup> Приведем несколько примеров российских компаний – лидеров мирового рынка (см. [https://ruxpert.ru/Российские\\_компании\\_—\\_лидеры\\_мирового\\_рынка](https://ruxpert.ru/Российские_компании_—_лидеры_мирового_рынка)): ООО «Вайлдберриз», крупнейший интернет-магазин одежды в России, в 2019 году стал самым популярным в мире; ЗАО «Монокристалл», обеспечивает около половины (47%) мирового производства искусственных сапфиров для светодиодов, прочных планшетных экранов и прочей оптоэлектроники; 95% продукции экспортируется в 25 стран мира; ГК «Технониколь», производитель кровельных, гидроизоляционных, звукоизоляционных и теплоизоляционных материалов, входит в 5-ку крупнейших европейских производителей гидроизоляционных материалов.

В завершение данного раздела диссертационного исследования формулируем те принципы, на основании которых, по нашему мнению, должна строиться государственная экономическая политика:

1. Ориентация на достижение национальных экономических интересов. Этот принцип имеет двоякую природу: во-первых, он указывает на наличие у ЭП цели, во-вторых, он определяет эту цель. Несмотря на кажущуюся очевидность этого принципа, он соблюдается далеко не всегда (можно указать на отсталые страны, где ЭП ориентирована на извлечение ренты в интересах правящей элиты), иногда же его соблюдение носит видимый, иллюзорный характер (что равнозначно его несоблюдению). Классический пример такой иллюзорности – расходование рентных сверхдоходов на максимизацию текущего потребления, или же, напротив, их «складирование» в виде низкорискованных и низкодоходных инструментов при формировании разного рода стабилизационных фондов.

В обоих случаях формально можно говорить о заботе о благополучии населения: об увеличении покупательной способности в первом случае и защите от экономических шоков – во втором (более того, защита от шоков соответствует одной из сформулированных выше задач ЭП – обеспечение экономической безопасности). Однако максимизация текущего потребления неизбежно носит краткосрочный характер из-за колебаний цен на экспортируемые ресурсы. Что же касается защиты от шоков, то тратиться на них должны не все сверхдоходы, и даже не большая их часть. Такая защита от шоков лишает экономику инвестиционных ресурсов и тормозит экономический рост.

Как мы уже указывали, задача национальной ЭП – обеспечение благосостояния населения за счет обеспечения долгосрочных конкурентных преимуществ страны, формирования многоукладной экономики и занятия достойного места в мировой системе разделения труда. Для этого сверхдоходы должны инвестироваться в отрасли инфраструктуры с большим мультипликативным эффектом и в создание предприятий – национальных отраслевых лидеров.

Отказ от такого использования сверхдоходов представляет собой, по сути дела, отказ от достижения национальных экономических интересов;

2. Целостность – национальная ЭП должна представлять собой комплекс взаимосвязанных действий, а не набор разрозненных (хотя, возможно, по отдельности вполне значимых) мероприятий. Иными словами, ЭП не должна сводиться к набору национальных проектов, реализуемых без привязки друг к другу;

3. Универсальность – ЭП должна охватывать все основные аспекты национальной экономики на всех уровнях, а не ограничиваться регулированием отдельных направлений деятельности;

4. Комплексность – ЭП должна включать набор инструментов и мероприятий, достаточный для достижения ее целей по всем направлениям. Следствием из этого принципа является необходимость сочетать инструменты, типичные как для различных институциональных моделей, так и для разных уровней и видов ЭП (промышленной, финансовой и т. д.). Хотя одна институциональная модель может быть доминирующей, однако ее необходимо дополнять инструментами других институциональных моделей (чтобы компенсировать недостатки этой доминирующей модели). Но при этом, разумеется, речь идет не о хаотическом смешении разнородных инструментов, а об их балансе;

5. Диалектичность, которая может быть определена как «управляемая противоречивость». Одним из принципов диалектики Гегеля является закон единства и борьбы противоположностей, и именно его мы имеем в виду, когда говорим об этом принципе разработки ЭП. Прежде всего речь идет о сочетании унификации экономической политики и адаптации ее к локальным условиям. С одной стороны, как мы уже говорили выше, она должна быть единой для всей национальной экономики, а с другой – в ней необходимо учитывать особенности различных отраслей, регионов и т. д. Чрезмерная унификация уничтожит эту специфику и вместе с ней – те положительные особенности, которые с ней связаны, но избыточная адаптация приведет к тому, что

единой ЭП не станет. Таким образом, в ЭП эти две тенденции должны сочетаться, но именно управляемо, без подавления одной из них. Кроме того, это сочетание не должно быть механическим, неподвижным и реализуемым бездумно, оно должно быть гибким и адаптивным;

6. Экономическая эффективность – затраты на проведение мер ЭП не должны быть больше тех выгод, которые от этих мер ожидаются. И, как мы уже указывали выше (см. табл. 1.1), экономическая эффективность не должна пониматься как минимизация текущих затрат государства, речь идет о максимизации эффекта;

7. Ресурсная обеспеченность – ЭП должна быть подкреплена необходимыми финансовыми, организационными, кадровыми, инфраструктурными и иными ресурсами. Без такой ресурсной поддержки ЭП приобретает декларативный характер, а ее цели становятся недостижимыми.

Мы целенаправленно не включили в наш перечень принципов такие требования, как свобода предпринимательства, гарантия прав собственности и т. д. Несмотря на всю их несомненную важность, они соответствуют лишь одной из нескольких возможных институциональных моделей национальной экономики, т. е. не имеют универсального характера. Возможны ситуации, когда достижение национальных экономических интересов не просто обеспечивается без соблюдения этих принципов, а требует целенаправленного отказа от них.

Таким образом:

- экономическая политика в современных условиях должна быть ориентирована на обеспечение оптимального (с учетом национальных экономических интересов и имеющихся ресурсов) места национальной экономики в мировой системе разделения и кооперации труда;

- ключевой характеристикой экономической политики является ее институциональная модель, т. е. баланс между мероприятиями, направленными на создание условий для эффективного функционирования хозяйствующих

субъектов, и мероприятиями, направленными на компенсацию провалов рынка;

- институциональная модель должна быть в целом унифицированной в масштабах государства, но допускать определенные вариации с учетом специфики отдельных отраслей и регионов (т. е. при сохранении внутреннего единства в ней должна быть предусмотрена возможность адаптации к конкретным условиям ее реализации);

- экономическая политика государства не должна ограничиваться макроэкономическим уровнем. Необходимо, чтобы она охватывала геоэкономический, макроэкономический, региональный и отраслевой уровни экономики, а в отдельных случаях включала бы в себя и микроэкономический уровень.

## 1.2 Инструменты разработки и реализации государственной экономической политики в условиях цифровой трансформации

Роль государства в экономике в настоящее время переживает глубокую трансформацию, обусловленную происходящими технологическими, организационными, социальными и экономическими изменениями<sup>16</sup>:

1. Государство перестает быть функциональным, т. е. ориентированным на выполнение собственных задач, и постепенно становится сервисным, т. е. предоставляющим разного рода услуги населению и хозяйствующим субъектам<sup>17</sup>. По сути дела, это означает возврат к первоначальной роли государства как провайдера тех услуг, организовать оказание которых силами частных структур или отдельных граждан экономически неэффективно, затруднительно с организационной точки зрения или чревато нежелательными социальными последствиями. Это ведет к пересмотру отношений между государством и обществом вообще (и экономическими агентами в частности). Государство в этой ситуации не использует население, организации и бизнес для достижения своих целей, а создает условия для наиболее эффективного функционирования и взаимодействия в обществе и экономике.

Это, в частности, предполагает высокий уровень ответственности государства перед обществом и бизнесом за выполнение взятых на себя государством обязанностей. В реальности, разумеется, картина носит более сложный характер. Если представить функциональную и сервисную модель государства как два полюса одного континуума, то реальное государство находится где-то в промежутке между этими полюсами. Однако, анализ литературы и доступных эмпирических данных и экспертных суждений показывает, что в настоящее время существует устойчивая тенденция к движению государства в

---

<sup>16</sup> Глазьев С. Ю. Перспективы становления в мире нового VI технологического уклада // Мир (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2010. – № 2. – С. 4-10.

<sup>17</sup> Поспелова Е. А., Казакова М. В. Применение концепции New Public Management в России // Государственная служба. – 2015. – № 2. – С. 22-26; Сунаева Ю. В. Оценка услуг государственного сектора по методике SERVQUAL // Социальная политика и социология. – 2019. – № 18. – С. 80-88; Южаков В. В., Бойков В. Э., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. На пути к сервисному государству: удовлетворенность получателей государственных услуг // Экономическая политика. – 2014. – № 3. – С. 116-142.

сторону сервисной модели – разумеется, с сохранением, в большей или меньшей степени, элементов функционального подхода;

2. Развитие технологий<sup>18</sup> ведет к трансформации взаимодействия государства и общества (и бизнеса). С одной стороны, государство получает в свое распоряжение эффективный инструмент практически тотального контроля над населением и хозяйствующими субъектами: современные цифровые технологии позволяют надежно отследить поведение любого человека и фирмы, выявить любой денежный перевод или иную транзакцию и т. д. Это может привести к новому уровню контроля над экономикой со стороны государства – контролю, который был невозможен в плановой экономике (традиционно считающейся примером тотального контроля над народным хозяйством со стороны государства), что позволяет поставить вопрос о том, как именно этот контроль будет использоваться<sup>19</sup>.

С другой стороны, использование «электронного правительства» и «электронной демократии»<sup>20</sup> делают возможным механизм обратной связи

<sup>18</sup> Бодрунов С. Д., Демиденко Д. С., Плотников В. А. Реиндустриализация и становление «цифровой экономики»: гармонизация тенденций через процесс инновационного развития // *Управленческое консультирование*. – 2018. – № 2. – С. 43–54; Волкова А.А., Плотников В.А., Рукинов М.В. Цифровая экономика: сущность явления, проблемы и риски формирования и развития // *Управленческое консультирование*. – 2019. – № 4 (124). – С. 38-49; Коломыцева О. Ю., Плотников В. А. Специфика обеспечения экономической безопасности предприятий в условиях цифровизации экономики // *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета*. – 2019. – № 5-1. – С. 75-83; Кузнецов Н. В., Лесных Ю. Г. Цифровизация информационной поддержки принятия решений в сфере государственного управления // *Общество: политика, экономика, право*. – 2020. – № 1. – С. 30-35; Родионов Д. Г., Конников Е. А., Конникова О. А. Методология системного анализа информационной среды // *Экономические науки*. – 2021. – № 196. – С. 160-174; Устюжанина Е. В., Сигарев А. В., Шеин Р. А. Цифровая экономика как новая парадигма экономического развития // *Экономический анализ: теория и практика*. – 2017. – Т. 16. – № 12. – С. 2238-2253; Эмиров Н. Д., Степочкина М. Д. Государственно-частное партнерство - эффективный инструмент развития регионов России // *Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования*. – 2015. – № 1. – С. 228-232.

<sup>19</sup> Ярким примером, подтверждающим авторский тезис, сформулированный задолго до наступления этих событий, является информационное противостояние между командами кандидатов в президенты США Трампа и Байдена, наблюдавшееся на завершающем этапе предвыборной борьбы и в период до официального объявления результатов выборов. Известны и получили широкий резонанс случаи, когда частные СМИ, контролируемые командой Байдена, блокировали информационные обращения действующего президента Трампа к американскому народу.

<sup>20</sup> Безуглая Л. А. Институциональная среда интернет-коммуникаций в рамках электронного правительства как базового института информационной экономики // *Terra Economicus*. – 2013. – Т. 11. – № 1-2. – С. 14-17; Вассерман Е. В. Электронное государство как фактор редуцирования неопределенности в условиях информатизации общества // *Terra Economicus*. – 2013. – Т. 11. – № 4-2. – С. 27-32; Парфенчик А. А. Использование социальных сетей в государственном управлении // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2017. – № 2. – С. 186-200; Ревякин С. А. Функциональность электронных платформ общественного участия: причем здесь социальные сети? // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2019. – № 3. – С. 88-106; Швецов А. Н., Рысина В. Н. Цифровизация госуправления в России на фоне лучшего зарубежного опыта // *ЭКО*. – 2020. – № 2. – С. 60-80.

между правительством и населением (бизнесом) и упрощают контроль со стороны общества над реализацией политики (в т. ч. и экономической). Наконец, повышается прозрачность деятельности государства для населения и хозяйствующих субъектов. Перевод ряда процессов в цифровой формат упрощает сбор и использование информации о них не только для государства, но и для сторонних организаций. Отметим, что государство само повышает прозрачность информации о своей хозяйственной деятельности – например, переходя к электронной модели организации государственных закупок;

3. Государство сегодня становится не только регулятором хозяйственной деятельности и исполнителем тех функций, реализация которых на рыночной основе затруднительна (компенсатором провалов рынка), но и активным рыночным игроком. Прямо, косвенно (через подконтрольные структуры) или организационно (через распределение подрядов) контролируя крупные компании в разных отраслях экономики (примером из российской практики могут быть лидирующие компании из ключевых для нашей страны сфер – «Роснефть» на рынке нефти, «Газпром» на рынке газа и «Сбербанк» на финансовом рынке контролируются государством прямо, а сеть супермаркетов «Магнит» – косвенно, через контролируемый государством банк «ВТБ»), государство тем самым, с одной стороны, усиливает свой потенциал как регулятора народного хозяйства, а с другой стороны, вовлекается в конфликт интересов между своими функциями как регулятора и инвестора в социально значимые проекты и своими запросами как собственника и рыночного игрока.

Примером может быть выход ВТБ на рынок зерновой логистики и фактическое получение контроля над вывозом наиболее значимого для нашей страны экспортного вида продукции сельского хозяйства. Зерновая логистика в России уже была достаточно развита и представляет собой высокодоходный бизнес, и вытеснение из него частных игроков может создавать угрозы для эффективности зернового рынка. Напротив, существует множество видов сельскохозяйственной и биоресурсной логистики, которые имеют большое

значение для продовольственной безопасности государства (овощехранилища<sup>21</sup>, рыбная логистика<sup>22</sup> и т. д.), и которые нуждаются в поддержке со стороны государства, но куда государственные компании не идут. Подчеркнем, что это явление наблюдается не только в России, для которой традиционно высока роль государства в экономике. Например, нашумевший проект Илона Маска по разработке ракеты-носителя Falcon во многом был реализован благодаря контрактной поддержке со стороны NASA.

Имеет место и обратный процесс. Масштабность стоящих перед государством задач в сочетании с ограниченностью бюджетных средств и недостаточной компетентностью органов государственного управления в ряде областей ведут к тому, что государство все шире привлекает к выполнению своих функций частные коммерческие структуры на основе таких инструментов, как государственно-частное партнерство (ГЧП) и аутсорсинг<sup>23</sup>. Это сращивание государства и частного капитала (отражающее переход современной экономики на стадию государственно-монополистического капитализма, что было описано в трудах В. И. Ленина<sup>24</sup>, к идеологической основе исследований которого можно относиться со скепсисом, но в чьей экономической компетентности сомневаться, по мнению автора, не следует) вызвано ростом инвестиций, необходимых для реализации современных инвестиционных и инновационных проектов, и потребностью в обеспечении приемлемого уровня доходности, рисков и гарантий соблюдения интересов для частного капитала;

---

<sup>21</sup> Котляров И. Д. Сетевое сотрудничество в агропроме как инструмент развития сельского хозяйства // Региональные агросистемы: экономика и социология. – 2015. – № 2. – С. 13.

<sup>22</sup> Котляров И. Д. Интеграция в рыбной отрасли как инструмент обеспечения ее развития // Вестник Тихоокеанского государственного экономического университета. – 2013. – № 1. – С. 48-56.

<sup>23</sup> Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2009. – № 3. – С. 17-33; Горбань Т. С. Развитие инфраструктуры в рамках государственно-частного партнерства // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 12-4. – С. 45-47; Курбанов А. Х., Плотников В. А. Государственно-частное партнерство и аутсорсинг: сравнительный анализ структуры и характера отношений // В мире научных открытий. – 2013. – № 4. – С. 33-47; Поветкина Н. А., Леднева Ю. В. «Финтех» и «регтех»: границы правового регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2018. – № 2. – С. 46-67; Эмиров Н. Д., Степочкина М. Д. Государственно-частное партнерство - эффективный инструмент развития регионов России // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2015. – № 1. – С. 228-232.

<sup>24</sup> Ленин В. И. Империализм как высшая стадия капитализма // В. И. Ленин. Полное собрание сочинений. Издание пятое. Т. 27. – М.: Издательство политической литературы, 1973. – С. 299-426.

4. Общество частично берет на себя выполнение функций государства, чему благоприятствуют развитие технологий (упрощающее информационное взаимодействие) и рост социальной ответственности населения. Точнее будет сказать, что общество в настоящее время частично компенсирует неспособность государства компенсировать провалы рынка. Традиционно именно государство занималось мобилизацией ресурсов для решения тех проблем, которые было сложно устранить на рыночной основе (инфраструктура, образование, здравоохранение, пенсионное и социальное обеспечение и т. д.). Однако важным недостатком решения этих проблем силами государства являются высокий уровень бюрократизма и обезличенности. Выбор задач для решения и выделяемый на них объем ресурсов определяется органами государственного управления, зачастую – в отрыве от реальных потребностей тех людей и организаций, в интересах которых формально решаются соответствующие проблемы. Именно по этой причине возникают провалы государства.

Общество частично берет на себя устранение наиболее значимых, по его мнению, провалов. Речь прежде всего идет о волонтерской и благотворительной деятельности, тем не менее, важен сам тренд: общество готово активно участвовать в решении значимых задач (как финансово, так и организационно). В этой связи интересно подчеркнуть, что общество в современных условиях берет на себя и компенсацию провалов рынка, т. е. реализацию проектов, привлечь ресурсы для которых на рыночной основе было бы невозможно. Мы говорим о предпринимательских идеях, которые были осуществлены благодаря такому инструменту, как краудфандинг<sup>25</sup>. И в этом случае это не только благотворительные и креативные проекты, но и проекты с ярко выраженной инновационной и производственной составляющей.

Это означает, что общество готово финансировать те проекты, которые представляются для него значимыми. Иными словами, общество готово быть источником ресурсов для инновационных проектов, и необходимо создавать

---

<sup>25</sup> Мотовилов О. В. Феномен краудфандинга: исследование особенностей // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. – 2018. – Т. 34. – № 2. – С. 298-316.

механизмы для того, чтобы эти ресурсы использовались систематически, не для отдельных креативных предпринимательских идей, а в интересах национальной экономики в целом.

Эти изменения неизбежно влияют на подходы к разработке экономической политики государства и на механизм ее реализации. Кроме того, они создают дополнительные риски, связанные с тем, что новые инструменты и модели взаимодействия будут использоваться неэффективно. Далее мы проанализируем то, как должны трансформироваться содержание и механизм реализации экономической политики государства в новых технологических, экономических и социальных условиях.

Перечисленные выше изменения во взаимодействии государства, общества и бизнеса позволяют констатировать наличие следующих ключевых тенденций:

1. Растет информационная прозрачность взаимодействий. Перевод большинства операций в цифровой формат сделал возможным сбор и обработку информации о всех взаимодействиях, и значительно упростил контроль над ними;
2. Резко выросла информационная связность основных стейкхолдеров экономической политики (государства, общества и хозяйствующих субъектов). Это связано с внедрением новых технологических (интернет) и организационных (электронное правительство и электронная демократия) инструментов для упрощения передачи информации;
3. Увеличивается организационная взаимосвязь стейкхолдеров экономической политики. Государство владеет (совладеет) крупнейшими компаниями или косвенно контролирует их деятельность через механизм госзаказа. Частный бизнес активно вовлекается в решение тех задач, которые традиционно относились к прерогативе государства (например, развитие инфраструктуры), причем делает это в партнерстве с государством. Общество переходит от роли простого поставщика рабочей силы и потребителей конечной продукции к роли со-организатора значимых хозяйственных и социальных проектов;

4. Меняются ожидания экономических агентов и общества от деятельности государства. Государство становится источником услуг, необходимых для полноценного функционирования общества и экономики.

Сказанное означает, что *в настоящее время в национальной экономике формируется сложная, взаимосвязанная экосистема, состоящая из государства, экономических агентов (как коммерческих, так и некоммерческих организаций), элитных групп и общества, при этом, что очень важно, в такой системе отсутствует отчетливо выраженный доминирующий игрок*. Разумеется, государство обладает большими ресурсами, чем остальные игроки, однако оно в ряде ситуаций становится всего лишь «первым среди равных».

Зачастую на приоритетном соблюдении своих интересов могут настоять отдельные ведущие компании или элитные группировки. Примером такой экосистемы на микроуровне (точнее, на региональном уровне) являются кластеры, представляющие собой сложное переплетение организаций и групп без отчетливой вертикали власти<sup>26</sup>. Мы полагаем, что такие экосистемы сейчас возникают и на национальном уровне. Снова повторимся, что, хотя у государства и есть вертикаль власти, однако она не пронизывает все сферы функционирования общества и экономики. При этом возрастает роль других стейкхолдеров государственной политики, которые, к тому же, ожидают, что эта вертикаль власти будет использоваться не для исключительного обслуживания государственных интересов, а для удовлетворения потребностей стейкхолдеров.

Можно утверждать, что государственная вертикаль управления уже не является единственной вертикалью власти в современном мире, при этом одновременно резко возрастает количество и роль горизонтальных связей. Именно это многообразие связей обуславливает как резкий рост связности, так

---

<sup>26</sup> Миндлин Ю. Б. Экономическая сущность кластеров // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2011. – № 1. – С. 3-7; Миндлин Ю. Б. Кластеры: анализ экономико-организационной природы // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2015. – № 3-4. – С. 31-34; Родионов Д. Г., Афанасов А. Ю., Горовой А. А. Региональная кластерная политика в контексте управления развитием региональной экономики // Мир экономики и права. – 2014. – № 4-5. – С. 18-30; Родионов Д.Г., Кудрявцева Т.Ю. Механизм и принципы формирования кластерной промышленной политики // Инновации. – 2018. – № 10 (240). – С. 81-87; Формы стратегического партнерства: модели взаимодействия в регионе / Вертакова Ю.В., Ватутина О.О., Андросова И.В. и др. Курск: Изд-во ЮЗГУ, 2013. 298 с.

и трансформацию моделей взаимодействия между стейкхолдерами государственной экономической политики.

Очевидно, что основные исторически сложившиеся модели формирования и реализации государственной экономической политики (дирижистская, при которой государство напрямую руководит экономикой, и либеральная, при которой государство ограничивается созданием правил игры и стимулов) оказываются неадекватными современным условиям. Дирижистская модель предполагает чрезмерное усиление роли государства (и неизбежное при этом неэффективное использование ресурсов на содержание контролирующего аппарата), тогда как либеральный подход, напротив, не соответствует ни ожиданиям общества от сервисного государства, ни возросшему потенциалу технологических и организационных инструментов.

Мы можем констатировать, что государство в настоящее время сталкивается с проблемой перехода к новому технологическому (и одновременно – социальному и экономическому; на тесную взаимосвязь этих явлений указывает, например, С. Д. Бодрунов в своей концепции «ноономики») укладу. Иными словами, речь идет о поиске новой роли государства и новой модели его функционирования (и, если говорить о проблемах более частного характера, о новом подходе к формированию и реализации государственной экономической политики), соответствующей условиям нового технологического уклада (ТУ). Трансформацию переживает вся мирохозяйственная система, и, очевидно, что должна трансформироваться и модель функционирования государства.

Интересно отметить, что в условиях нового ТУ у органов власти возникает сильный соблазн использовать инновационные технологические инструменты не в целях повышения эффективности национальной экономики, а для достижения собственных целей государства (государственного аппарата, бюрократии). С одной стороны, современные технологии, делающие прозрачными любые взаимодействия между хозяйствующими субъектами, позволяют осуществлять полный контроль над экономикой. Однако этот контроль пока

имеет преимущественно фискальный характер<sup>27</sup>. Государство стремится повысить налоговые изъятия (и тем самым нарастить свою ресурсную базу), выводя из тени те трансакции, информация о которых в доцифровую эпоху была недоступна (или ее получение было связано со слишком высокими издержками).

Формально речь идет о соблюдении законности – однако, во-первых, изъятие денег из экономики, как мы указывали ранее, снижает инвестиционный потенциал бизнеса и покупательскую способность домохозяйств (что ведет к ограничению экономического роста), и, во-вторых, полученные государством дополнительные финансовые ресурсы используются не всегда прозрачно. Такое использование цифровых технологий может показаться разновидностью дирижистского подхода, однако это не так – речь идет об усилении фискального контроля над экономикой, а не о повышении качества управления ею (иными словами, государство использует новый инструментарий ограниченно, только для усиления контроля над деятельностью хозяйствующих субъектов, а не для регулирования национальной экономики в целом).

Частичным оправданием для такого поведения государства может служить то, что оно, будучи заинтересованным в т. ч. и в собственной эффективности, в первую очередь реализует те меры, связанные с использованием технологических инноваций, который принесут максимальный экономический эффект в краткосрочной перспективе. Внедрение цифровых технологий налогового контроля позволяет получить такой эффект. Важно, чтобы трансформация государства не ограничивалась этим, а вела в т. ч. и к применению новых технологий в области формирования и реализации государственной экономической политики.

Мы полагаем, что государство в новом ТУ должно пройти через ту же трансформацию, через которую прошла фирма, превратившаяся из жестко управляемого, полностью контролирующего используемые в своей хозяйст-

---

<sup>27</sup> Огородникова И. И. Цифровая трансформация налогового контроля: эволюция и тенденция // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2019. – № 46. – С. 152-162.

венной деятельности производственные ресурсы и противопоставленная своей внешней среде рыночного игрока в платформу или экосистему (именно платформы и экосистемы считаются формами организации, соответствующими новому ТУ<sup>28</sup>). Наш тезис можно развить далее. Как показано в одном из исследований<sup>29</sup>, для каждого технологического уклада характерна своя форма функционирования экономической организации. Вряд ли будет ошибкой утверждать, что каждому ТУ соответствует также своя форма функционирования государства (как специфической разновидности организации).

Отсюда следует естественный вывод, что государство должно перейти от вертикальной иерархической структуры, организующей деятельность национальной экономики для достижения национальных интересов (т. е. от структуры, содержательно соответствующей фирме, координирующей свою цепочку поставок – именно такая модель экономической организации была характерна для предшествующего ТУ), к платформе (или, возможно, к экосистеме), обеспечивающей эффективное взаимодействие основных стейкхолдеров государственной политики (в т. ч. и экономической). Именно организация такой платформы (экосистемы), создание правил ее деятельности и контроль над поведением взаимодействующих субъектов должны быть целью государственной экономической политики.

Подобная платформа ни в коем случае не противоречит реализуемой государством тенденции к росту прозрачности хозяйственной деятельности – напротив, именно переключение на платформенное взаимодействие между стейкхолдерами государственной экономической политики приведет к большей прозрачности. При этом использование нового технологического и организационного инструментария не будет ограничиваться фискальными функциями, а будет охватывать все сферы взаимодействия экономических агентов, что, с одной стороны, позволит государству эффективно регулировать

---

<sup>28</sup> Срничек Н. Капитализм платформ. М.: ВШЭ, 2020. – 128 с.

<sup>29</sup> Орехова С. В., Заруцкая В. С. Интеграция бизнеса: эволюция подходов и новая методология // Журнал экономической теории. – 2019. – Т. 16. – № 3. – С. 554-574.

национальную экономику, а с другой стороны – даст возможность хозяйствующим субъектам активно вовлекать государство в решение своих задач. В некотором смысле можно будет говорить о новой модели государственно-частного партнерства – более гибкой и более эффективной.

Данная платформа предоставит технологическую и информационную инфраструктуру для гибкого формирования ГЧП для различных проектов, причем такие партнерства могут быть двусторонними (т. е. принимать как форму привлечения частных ресурсов для решения общественных задач, как это имеет место в существующей модели ГЧП, так и форму привлечения государственных ресурсов для удовлетворения потребностей коммерческих структур – например, для доступа к информации, продвижения на экспортных рынках и т. д.). Это будет своего рода виртуальное государственно-частное партнерство (аналог виртуальных предприятий, хорошо известных в бизнесе и в сфере потребления<sup>30</sup>), создаваемое под решение конкретных задач (что соответствует ярко выраженной тенденции к виртуализации хозяйствующих субъектов).

Предлагаемая нами платформа сможет организовать поток таких ГЧП. Благодаря новым технологическим инструментам государство сможет сотрудничать даже с малыми субъектами предпринимательства (что может создать мощный стимул для развития частного бизнеса), тогда как небольшие компании получат доступ к государственным ресурсам (государственный заказ, экспортное продвижение, технологические разработки, находящиеся в государственной собственности, юридическая поддержка). Что очень важно, поддержку бизнеса можно будет сделать гибкой и точечной (что потребует, разумеется, внесения соответствующих изменений в законодательство). Это будет своего рода инверсия электронной фискальной системы – государство будет не только взимать деньги с хозяйствующих субъектов, но и распределять между ними меры поддержки (на основе детального анализа информации о

---

<sup>30</sup> Котляров И. Д. Феномен виртуальных потребительских кооперативов // Общество и экономика. – 2016. – № 12. – С. 75-82.

деятельности этих субъектов, которая будет доступна благодаря электронным системам контроля).

Этот подход предполагает как технологическую, так и организационную перестройку модели государственного регулирования экономики. С технологической точки зрения, организуется гибкая система информационного обмена между всеми стейкхолдерами государственной экономической политики на основе цифровых технологий. Государство тем самым получает возможность воздействовать как на хозяйствующие субъекты (как по отдельности, так и на их определенные совокупности), так и на их взаимосвязи. Что касается организационной составляющей, то у государства возникает возможность довести свои меры по регулированию национальной экономики до отдельных субъектов предпринимательства и формировать хозяйственные объединения, направленные на достижение целей государственной экономической политики. Такая платформа создает основу для функционирования национальной экономики как единого целого.

Может показаться, что платформенная модель экономики представляет собой возрождение планового хозяйства времен СССР с его стремлением довести контроль до отдельного предприятия и единой национальной экономикой, полностью администрируемой государством<sup>31</sup>. Сходство подкрепляется тем, что платформам нередко приписывают социалистическую или даже коммунистическую природу. Однако, по мнению автора, это не так. Платформенная модель не предполагает государственной собственности на все производственные активы – она призвана повысить эффективность капиталистической экономики, в которой присутствует частная собственность на средства производства, свободный рынок и конкуренция. В ней не ставятся директивные цели и не планируется деятельность каждого предприятия – контроль сохраняется за собственниками и назначенными ими менеджментом. Регулирование

---

<sup>31</sup> Джабборов Д. Б. Большие данные, плановая экономика и государство // Вопросы политической экономии. – 2019. – № 4. – С. 96-101.

со стороны государства дополняется саморегулированием компаний, их взаимной координацией.

Наконец, в платформенной модели отдельное предприятие не является исключительно объектом управления – оно представляет собой самостоятельного участника совместных действий по реализации задач государственной экономической политики. Это, в частности, достигается благодаря развитой двусторонней связи (в т. ч. при помощи электронного правительства), за счет чего отдельные организации могут влиять как на содержание государственной экономической политики, так и на выбор инструментов ее реализации. Платформа призвана повысить эффективность взаимодействия стейкхолдеров государственной экономической политики друг с другом и дать государству инструмент по гибкому регулированию национальной экономики и координированию деятельности хозяйствующих субъектов. Роль такой платформы – предложить участникам хозяйственной деятельности услуги по координации их усилий для достижения совместных целей в рамках государственной политики (именно предоставление таких услуг является сущностью деятельности платформ).

Это – дальнейшее развитие концепции сервисного государства (отметим, что в этом случае принципиально меняется подход к пониманию сущности налогов, которые приобретают, по крайней мере частично, роль платы за услуги по координации). Интересно подчеркнуть, что в рамках плановой экономики идея платформенной модели государственной экономической политики реализована быть не могла, поскольку в такой экономике отсутствует ключевой элемент платформы – свободные рыночные агенты. При этом, как уже было сказано, платформенная модель благодаря использованию инновационных цифровых технологий, может, в случае необходимости, обеспечить такой уровень контроля над народным хозяйством, который в плановой экономике был невозможен.

Однако возможности контроля над экономикой со стороны государства в нормальной ситуации (при отсутствии чрезвычайных ситуаций и т. д.)

нивелируются, во-первых, наличием у предприятий и организаций свободы принятия управленческих решений, во-вторых, возможностью рыночных игроков влиять на формирование государственной экономической политики за счет механизма обратной связи, и, в-третьих, отсутствие у государства стремления наращивать свои транзакционные издержки за счет полного переключения управления экономикой на себя.

В полном виде платформенный подход к регулированию национальной экономики пока не был реализован ни в одной стране мира. Тем не менее, его отдельные элементы уже представлены в ряде государств, в т. ч. и в России (такие, например, как электронные платформы государственных закупок<sup>32</sup>, электронные системы государственных услуг). Определенное сходство с нашей концепцией имеют проекты разработки технологических платформ<sup>33</sup> – однако они все же скорее продолжают дирижистский подход (выстраивание мощных компаний и отраслей в критических важных для национальной безопасности и национальной экономики областях), чем отражают платформенный подход к управлению национальной экономикой. Тем не менее, по крайней мере часть этих технологических платформ может быть использована в качестве инфраструктурной базы для государственной платформенной экономической политики<sup>34</sup>.

Частный бизнес продвинулся в создании платформ гораздо дальше, однако, очевидно, эти платформы служат коммерческим интересам их вла-

---

<sup>32</sup> Князьнеделин Р. А., Бекмурзаев И. Д., Титов В. А. Повышение эффективности системы государственных закупок на основе цифровых платформ // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2019. – № 2. – С. 53-61; Плотников В. А., Гущин А. Ю. Электронный аукцион как инновационная форма взаимодействия государства и предпринимательства // Вестник ОрелГИЭТ. – 2012. – № 3. – С. 12-16.

<sup>33</sup> Ларин С. Н., Агабабян А. Г. Анализ опыта использования инструментария технологических платформ для развития инноваций в Европейском Союзе и информационные возможности его применения в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – Т. 10. – № 10. – С. 59-68.

<sup>34</sup> Перечень технологических платформ (утвержден решениями Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г., протокол № 2, от 5 июля 2011 г., протокол № 3, решением президиума Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 21 февраля 2012 г., протокол № 2). Доступно онлайн по адресу: [http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/formation/doc20120403\\_11](http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/formation/doc20120403_11). Проверено 02.12.2019; Постановление Правительства РФ от 18.04.2016 № 317 «О реализации Национальной технологической инициативы». Доступно онлайн по адресу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_196930/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196930/). Проверено 02.12.2019; Филин С. А. Стратегические технологические платформы как основа технологической безопасности России в будущем // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2019. – Т. 15. – № 1. – С. 18-34.

дельцев. Государство могло бы, с одной стороны, учитывая опыт уже внедренных отдельных электронных и сетевых инструментов регулирования национальной экономики, а с другой – опираясь на модели функционирования частных платформ, создать государственную платформу (экосистему) поддержки народного хозяйства. Отличительные черты экономической политики, выстроенной на платформенном подходе, приведены в таблице 1.2.

Таблица 1.2 – Сравнительный анализ различных подходов к формированию и реализации экономической политики (составлено автором)

Характеристика	Дирижистский подход	Либеральный подход	Платформенный подход
Цели	Целенаправленное выстраивание предприятий и отраслей, претендующих на глобальное лидерство	Создание условий для эффективного функционирования национального бизнеса и возникновения у него устойчивых конкурентных преимуществ	Создание условий для эффективного использования государственных и частных ресурсов путем их гибкого оптимального комбинирования
Инструменты	Административный контроль над экономикой (с приоритетным вниманием отраслям и предприятиям, претендующим на лидерство)	Система институтов, стимулов и ограничений, поощряющих развитие бизнеса	Платформенная инфраструктура для взаимодействия стейкхолдеров государственной экономической политики
Преимущества	- Благоприятен для догоняющего развития и технологического рывка;	Обеспечивает хозяйствующим субъектам прозрачную среду ведения бизнеса	Создание инфраструктуры ведения бизнеса с сохранением государственного контроля над

Характеристика	Дирижистский подход	Либеральный подход	Платформенный подход
	- Удобен в ситуации ресурсных ограничений		ее функционированием
Недостатки	- Непрозрачность распределения ресурсов; - Риски неэффективного использования ресурсов; - Высокие затраты на контроль; - Риски огосударствления экономики	Требует для своего существования системы эффективных рыночных и государственных институтов	- Сложность освоения в силу инновационного характера; - Риски внедрения разного рода рейтингов на произвольной основе; - Высокие издержки на обеспечение информационной безопасности; - Ориентация на повышение эффективности уже существующего бизнеса, а не на создание нового

Задачи цифровой платформы государственной экономической политики, по нашему мнению, можно разбить на два блока: сервисный и регулирующий (которые, разумеется, тесно связаны друг с другом). В рамках сервисного блока государство предоставляет участникам хозяйственной деятельности разнообразные услуги, призванные повысить их эффективность. Регулирующий блок направлен на обеспечение хозяйствующими субъектами требований действующего законодательства и целей государственной экономической политики.

Задачи платформы государственной экономической политики (отметим, что данный перечень не является исчерпывающим, мы назвали лишь те

функции, наличие которых на платформе имеет первостепенное значение) следующие:

- нормативно-правовое сопровождение деятельности хозяйствующих субъектов (включая содействие в выполнении норм действующего законодательства). В идеале для каждой компании может быть сформирован ее юридический профиль (систематизированный анализ ее потребностей в нормативно-правовом сопровождении с рекомендациями по их удовлетворению). Это сопровождение носит как информационно-консультационный (предоставление необходимой информации по юридической поддержке деятельности), так и технологический (автоматизированный контроль над соблюдением компанией норм действующего законодательства с возможностью их принудительного исполнения на основе регуляторных технологий – Regtech<sup>35</sup>);

- содействие в подборе оптимального контрагента с учетом специфических потребностей конкретного предприятия (в роли контрагента могут выступать поставщик, потребитель, банк, орган исполнительной власти, отвечающий за регулирование той или иной сферы деятельности, и т. д.). Эта функция включает в себя предоставление информации о потенциальных контрагентах. В случае необходимости (например, при возникновении потребности в усилении государственного контроля над экономикой) эта функция может быть использована для принудительного выстраивания производственных цепочек в интересах обеспечения национальной безопасности. Наличие этой функции показывает, что настройки платформы государственного регулирования экономики могут быть разными для разных экономических и политических ситуаций. В случае необходимости перевода национальной экономики на военные рельсы или при введении чрезвычайной ситуации такая платформа может быть использована для мобилизации предприятий. Можно будет говорить о своего рода «информационной реквизиции» компаний или их активов – формально оставаясь в частной собственности, они поступят под полный

---

<sup>35</sup> Поветкина Н. А., Леднева Ю. В. «Финтех» и «регтех»: границы правового регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2018. – № 2. – С. 46-67.

контроль государства, который будет обеспечиваться при помощи регуляторных технологий;

- предоставление инструментария для встраивания взаимодействия между контрагентами (консультационная помощь, рекомендации по встраиванию оптимальной производственной цепочки, в случае необходимости – логистическая, юридическая и платежная инфраструктура; для соответствующих функций могут привлекаться внешние исполнители). В частности, на этой платформе может быть реализована система «умных контрактов» по технологии блокчейн<sup>36</sup>, которая будет обеспечивать соблюдение участниками хозяйственной деятельности своих контрактных обязательств. «Умные контракты» обеспечивают в данном случае двойную гарантию добросовестности предприятий: за счет технологии блокчейн и благодаря тому, что сама платформа управляется государством как гарантом законности.

Эта функция может представлять собой мягкое «подталкивание» бизнеса к принятию выгодных для него решений, которые одновременно способствовали бы достижению государственных целей. Обработка информации о поведении субъектов предпринимательства при помощи больших данных и искусственного интеллекта позволит идентифицировать рыночные профили компаний и на основе их рекомендовать для каждой компании те варианты поведения компаний, которые, соответствуя интересам бизнеса, будут при этом содействовать достижению целей государственной экономической политики. Мы полагаем, что именно за счет такого мягкого «подталкивания» бизнес будет встраиваться в достижение целей государственной экономической политики на национальном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях.

Таким образом, будет реализована не идея индикативного планирования, но индикативного управления, с охватом всех функций управления. Платформа может предоставлять в распоряжение пользователей необходимую для

---

<sup>36</sup> Нурмухаметов Р. К., Степанов П. Д., Новикова Т. Р. Технология блокчейн: сущность, виды, использование в российской практике // Деньги и кредит. – 2017. – № 12. – С. 101-103.

них логистическую, юридическую или платежную инфраструктуру, однако ей не обязательно самой быть ее оператором. Она может привлекать для этих целей внешние сервисы, а сама выступать в качестве удобной надстройки (интерфейса) над ними, интегрируя их в общий сервисный пакет.

Еще одним очевидным инфраструктурным направлением деятельности такой платформы является ее использование для реализации потенциала промышленного интернета вещей (IIoT) и создания цифровых предприятий. Через такую платформу компании могли бы гибко формировать единые распределенные структуры для реализации своих проектов и координировать свою деятельность не только с организационной, но и с производственной точки зрения. Иными словами, осуществлялась бы не только координация управления на уровне предприятий (согласование стратегий и мероприятий, документооборот и т. д.), но и управление единым производственным процессом (через временное объединение сотрудничающих компаний в единое цифровое предприятие).

Фактически это означает, что предлагаемая нами платформа будет выступать в качестве мегаоператора облачной инфраструктуры в интересах национальной экономики (миграция в облака – тоже одна из ключевых тенденций цифровизации). Такая инфраструктура упростит российским предприятиям переход к новому технологическому укладу и снизит риски внешнего негативного воздействия (облачная инфраструктура будет находиться в России). Данное предложение полностью соответствует магистральным направлениям развития мировой экономики. Страны-лидеры создают своих глобальных мегаоператоров облачной инфраструктуры (таких, как Google). В России соответствующую роль – в силу сложившихся институциональных особенностей – придется взять на себя государству, например через подконтрольный ему «Ростелеком»;

- инструментарий многостороннего взаимодействия стейкхолдеров государственной экономической политики, которая позволит согласовывать их интересы (например, для обеспечения регионального развития или

противодействия кризису). По сути дела, речь идет о выходе «электронного правительства» на новый уровень развития и о его встраивании в данную платформу. Специфическим направлением реализации данной функции может быть «цифровое лоббирование», т. е. продвижение отдельными экономическими агентами (или их объединениями) своих интересов с целью их последующего закрепления в нормативной базе;

- модуль подготовки рекомендаций по разработке экономической политики. Благодаря наличию большого объема данных о состоянии экономики на всех уровнях и возможности их обработки при помощи искусственного интеллекта (что, в частности, позволяет прогнозировать прямые и косвенные последствия мероприятий в рамках государственной экономической политики) информационная система платформы может готовить для лиц, принимающих решения, эффективные рекомендации относительно оптимальных мер в сфере экономической политики. Речь ни в коем случае не идет о роботизации или алгоритмизации экономической политики. Мы лишь говорим о том, что система будет готовить рекомендации, тогда как окончательное решение относительно применяемых мер будет приниматься уполномоченными органами государственной власти. По сути дела, речь идет о разработке «цифрового двойника» («аватара») национальной экономики (что полностью соответствует тенденции к созданию цифровых двойников управляемых объектов, характерной для современной экономики). Хотя такая задача в настоящее время может показаться фантастической, однако быстрое количественное и качественное развитие технологий, по нашему мнению, в среднесрочной перспективе устранил все препятствия на пути к ее решению.

Легко убедиться, что каждая из представленных выше функций включается в себя элементы сервисного и регулирующего блока (см. табл. 1.3).

Таблица 1.3 – Структура функций цифровой платформы государственной экономической политики (разработано автором)

Функция	Сервисный компонент	Регулирующий компонент
Нормативно-правовое сопровождение деятельности	Информационно-консультационная поддержка деятельности организации	Автоматизированный контроль соблюдения норм действующего законодательства
Содействие в подборе оптимального контрагента	Информационно-консультационная поддержка выбора оптимального партнера с учетом потребностей организации	Возможность выстраивания производственных цепочек в интересах государства
Предоставления инструментария для выстраивания взаимодействия между контрагентами	Сервисное сопровождение сотрудничества между компаниями	Возможность «мягкого подталкивания» бизнеса к принятию выгодных для него, но при этом соответствующих интересам государства решений
Предоставление инструментария для согласования интересов	Цифровая площадка для согласования интересов различных стейкхолдеров	Автоматизированный контроль выполнения решений, принятых в результате согласования
Подготовка рекомендаций по формированию экономической политики	Учет интересов различных игроков	Автоматизированный контроль выполнения требований экономической политики

Анализ данных, представленных в таблице, показывает, что рассматриваемая нами цифровая платформа будет опираться на активное использование искусственного интеллекта, больших данных, формирование профилей участников хозяйственной деятельности, разработку рекомендаций для них и автоматизированное выполнение ключевых положений экономической политики. В целом это соответствует основным направлениям цифровизации хозяйственной деятельности.

Важно подчеркнуть, что эта цифровая платформа станет удобной технологической основой для экосистемы национальной экономической политики. Кроме того, она будет основой для организации гибких форм межфирменного сотрудничества (виртуальных предприятий) и сотрудничества между государством и бизнесом (виртуальных государственно-частных партнерств), а также вовлечения виртуальных предприятий в государственно-частные партнерства<sup>37</sup>. Гибкость является одним из ключевых признаков современных хозяйственных отношений, тогда как существующие формы сотрудничества (особенно с участием государства) высокой гибкостью не обладают. Предлагаемая платформа позволит устранить эту проблему, которая носит системный характер.

Внедрение платформы государственной экономической политики не означает, что государство откажется от других инструментов регулирования экономики. Реальное народное хозяйство многоукладно (в т. ч. и с технологической точки зрения), доминирование одного уклада не исключает сохранения пережитков (порой весьма значительных) предшествующих ТУ, и инструменты регулирования национальной экономики должны отражать эту многоукладность. Кроме того, в отдельных случаях использование платформенного подхода приведет не к снижению, а к росту транзакционных издержек. В частности, при регулировании деятельности системно значимых предприятий

---

<sup>37</sup> Казьмина И. В., Щеголева Т. В. Обоснование механизма взаимодействия виртуальных предприятий с производственными предприятиями технически сложной продукции на основе государственно-частного партнерства // Организатор производства. – 2020. – Т. 28. – № 1. – С. 7-16.

более целесообразным представляется использование двустороннего («государство – компания»), а не многостороннего (платформенного) взаимодействия, поскольку это позволит повысить эффективность государственной экономической политики применительно к таким компаниям за счет ее адресности. Это, однако, не исключает того, что данные системно значимые предприятия будут использовать эту платформу в своих интересах.

Разумеется, предлагаемая нами платформенная модель реализации государственной политики не является идеальной, ей присущ ряд недостатков (приведенных в табл. 1.2). Ключевым из них, по нашему мнению, является то, что платформы ориентированы преимущественно на перераспределение имеющихся ресурсов, а не на создание новых. Тем не менее, в нашей модели этот недостаток не имеет большого значения. Данная платформа будет представлять собой удобную инфраструктуру для ведения бизнеса, ее наличие повысит инвестиционную привлекательность Российской Федерации и сделает возможным создание новых предприятий.

Еще один важный риск заключается в том, что при объединении национальной экономики в единую цифровую систему резко возрастает ее уязвимость перед внешними угрозами. Фактически отключение такой платформы может повлечь за собой полное блокирование функционирования национальной экономики. С учетом специфики текущей геополитической ситуации, угрозы для платформы могут быть как цифровыми (кибератаки), так и политическими (введение санкций против нее). Что касается санкций, то можно возразить, что реализация такой платформы в нашей стране потребует длительного времени, и к моменту ее запуска санкции могут быть сняты. Тем не менее, по оценкам многих специалистов (и автор солидарен с этой позицией) санкции носят долгосрочный характер, а такая платформа представляет собой очевидное направление санкционного давления – ее запуск позволит нарастить эффективность национальной экономики России, что для США и их союзников недопустимо. По этой причине санкционные риски необходимо принимать во внимание. Что же касается киберугроз, то функционирование такой

платформы потребует значительных затрат на обеспечение ее информационной безопасности.

Наличие санкций усложняет реализацию предлагаемого нами проекта, поскольку у России отсутствует собственная элементная база, а ее продажи нашей стране ограничены. Это ставит вопрос о получении доступа к ней (возможно, при содействии Китая). Стоит также отметить, что регулярно возникают опасения относительно отключения нашей страны от Интернета в рамках расширения режима санкций. Очевидно, что создавать сейчас собственный внутренний интернет (национальный интранет, по примеру КНДР) нецелесообразно с экономической и организационной точки зрения (в дублирующей инфраструктуре интернета сейчас острой потребности нет). Однако предлагаемая нами цифровая платформа могла бы стать основой для такого национального интранета. И поэтому ее создание позволит минимизировать риски санкционного давления.

Таким образом, по результатам представленных выше рассуждений, можно сделать следующие выводы:

- переход к новому технологическому укладу требует соответствующей трансформации государства в целом и инструментария формирования и реализации государственной экономической политики, чтобы он соответствовал изменившимся социальным, экономическим и технологическим условиям;

- в настоящее время внедрение цифрового инструментария в государственном управлении связано с выполнением сервисным (государственные услуги) или контрольно-надзорных (налогообложение, социальный рейтинг, как в Китае) функций. Мы полагаем, что потенциал цифровых технологий необходимо использовать не только для контроля над экономикой, но и для ее регулирования;

- в качестве инструмента реализации государственной экономической политики мы предлагаем соответствующую платформу, которая сделает более эффективным взаимодействие между государством, хозяйствующими

субъектами и обществом. Именно платформы (и экосистемы) являются формой организации, соответствующей новому технологическому укладу;

- данная платформа должна обеспечивать доступ ко всей инфраструктуре, необходимой для организации экономических взаимодействий;

- платформа может обеспечивать разный уровень контроля над национальной экономикой со стороны государства. В обычных условиях речь может идти о координации деятельности хозяйствующих субъектов. Хотя эта цель не является приоритетной, данная платформа может быть использована для «информационной мобилизации» национальной экономики в случае чрезвычайных ситуаций. Использование Regtech позволит настроить взаимодействие компаний так, что они будут направлены на реализацию задач государственной экономической политики;

- несмотря на то, что внедрение такой платформы связано со значительными издержками (на формирование соответствующей инфраструктуры и обеспечение ее функционирования и безопасности), служит источником новых рисков (прежде всего, по причине киберугроз) и может повлечь за собой опасения со стороны общества и рыночных игроков относительно чрезмерно строгого контроля над национальной экономикой, внедрять ее все-таки необходимо. В противном случае инструментарий внедрения и реализации государственной экономической политике будет в нашей стране намного менее эффективным из-за технологической отсталости.

### 1.3 Уровни государственной экономической политики: подход к выделению и анализ взаимосвязей

Государственная экономическая политика (ГЭП) по определению является многоуровневой, поскольку многоуровневыми являются как ее объект (национальная экономика), так и субъект (система государственного управления)<sup>38</sup>. Из этого следуют две ключевые методологические задачи разработки ГЭП: во-первых, как корректно разделить объект и субъект ГЭП на уровни и, во-вторых, как обеспечить правильное соответствие между уровнями. Отметим, что решение первой задачи не равнозначно решению второй: для системы государственного управления реализация ГЭП является лишь одной из множества задач, и поэтому ее структурирование на уровни исходя исключительно из целей ГЭП может помешать эффективному достижению других целей этой системы.

Аналогично, национальная экономика представляет собой совокупность хозяйствующих субъектов, действующих не только (и в ряде случаев – не столько) для достижения целей ГЭП, но и в своих собственных интересах, и поэтому структурирование ее исключительно в соответствии со структурой системы государственного управления может привести к снижению эффективности народного хозяйства. Такое структурирование оправдано только в случае полного государственного контроля над экономикой, но в условиях рыночной экономики (а также экономики смешанного типа) оно может стать источником проблем.

Ситуация осложняется тем, что если система государственного управления носит в некотором смысле искусственный характер, поскольку создается целенаправленно и отличается более или менее строгой и фиксированной структурой, то национальная экономика по своей природе представляет собой

---

<sup>38</sup> Курбанов А. Х., Смуров А. М., Плотников В. А. Сущность и эволюция государственной экономической политики в современной России // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2016. – № 5. – С. 131-142; Чепель С. В. Как повысить эффективность экономической политики: экономический анализ роли государственных институтов // Вопросы экономики. – 2009. – № 7. – С. 62-74.

естественный объект с размытыми границами между уровнями. Если система государственного управления дискретна, то национальная экономика как система хозяйственных связей непрерывна. Таким образом, структурировать ее необходимо так, чтобы, с одной стороны, обеспечить возможность управления ею в рамках ГЭП (т. е. путем выделения однозначно определенных объектов управления), но, с другой стороны, в максимальной степени учесть ее сложный, непрерывный характер.

Хотя в данном исследовании задача разработки математической модели ГЭП не ставится, можно утверждать, что соответствие между уровнями системы государственного управления и уровнями национальной экономики будет нечетким (т. е., в случае разработки такого рода модели в дальнейшем рекомендуется использовать теоретико-методический аппарат нечеткой логики). Это означает, что, хотя у каждого уровня государственного управления будет приоритетный для него с точки зрения ГЭП уровень национальной экономики, ему будет необходимо учитывать и другие уровни народного хозяйства и участвовать в мероприятиях, связанных с реализацией ГЭП для этих уровней. Далее мы опишем те проблемы, которые связаны с разделением национальной экономики на уровни в интересах ГЭП.

В национальной экономике традиционно выделяются три уровня: национальный (применительно к России – федеральный), региональный и локальный (муниципальный)<sup>39</sup>. Теоретически такая модель соответствует и структуре государственного управления. Однако на практике с использованием такой трехуровневой системы возникают проблемы. Рассмотрим их сущность и содержание.

Прежде всего, в силу больших размеров нашей страны, непосредственный переход от федерального уровня управления к региональному затрудни-

---

<sup>39</sup> Коростышевская Е. М., Плотников В. А., Пролубников А. В., Рукинов М. В. Социальная компонента государственной региональной политики и ее роль в обеспечении устойчивого развития и экономической безопасности // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2018. – № 6. – С. 120-126.

телен<sup>40</sup> (это справедливо и для национальной экономики, в которой выделяются экономические районы или макрорегионы<sup>41</sup>). Для частичного устранения этой проблемы в России существует институт федеральных округов – не предусмотренных Конституцией РФ укрупненных образований, представляющих, по сути дела, уровень управления, занимающий промежуточное положение между региональным и федеральным уровнями (прямого соответствия между федеральными округами и экономическими районами нет, в отличие от других уровней управления). Он позволяет координировать мероприятия по реализации ГЭП на надрегиональном уровне. В отличие от предусмотренного Конституцией административного деления нашей страны, федеральные округа официальными единицами не являются, что делает их использование гораздо более гибким.

В частности, для повышения эффективности ГЭП на региональном и надрегиональном уровнях отдельные субъекты федерации могут передаваться из одного федерального округа в другой по указу Президента РФ. Именно это произошло с Забайкальским краем и Республикой Бурятия, которые в 2018 г. были переданы из Сибирского федерального округа в состав Дальневосточного федерального округа (что упростило администрирование федеральной целевой программы «Финансово-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»). Интересно, что после этой передачи Дальневосточный федеральный округ совпал по составу с Дальневосточным экономическим районом (это единственное совпадение среди всех федеральных округов и экономических районов нашей страны).

Кроме того, по мере необходимости федеральные округа могут укрупняться (вхождение Крымского федерального округа в состав Южного) или, наоборот, дробиться (выделение Северо-Кавказского федерального округа из

---

<sup>40</sup> Вертакова Ю. В., Плотников В. А. Теоретические аспекты учета динамических характеристик социально-экономических систем в управлении региональным развитием // Известия Русского географического общества. – 2011. – Т. 143. – № 6. – С. 42-50; Плотников В. А. Управление социально-экономическим развитием регионов в посткризисных условиях // Известия Курского государственного технического университета. – 2010. – № 3. – С. 93-100.

<sup>41</sup> Вертакова Ю. В., Пролубников А. В., Прокопенко О. С. Трансформация хозяйственных комплексов макрорегионов мерами структурной и кластерной политики // Вестник Академии знаний. – 2019. – № 4. – С. 70-79.

Южного). Проведение таких изменений с субъектами федерации сталкивается с гораздо большими административными и регуляторными трудностями. Использование федеральных округов, таким образом, позволяет частично смягчить избыточную жесткость административного и политического устройства Российской Федерации.

Еще одной важной особенностью федеральных округов является то, что они представляют собой не иерархические (в частности, главы субъектов федерации не находятся в подчинении у полномочного представителя президента в соответствующем федеральном округе), а координационные структуры<sup>42</sup>. По сути дела, использование федеральных округов позволяет сделать реализацию ГЭП более гибкой за счет как формирования надрегиональных структур, так и управления составом этих структур. Фактически речь идет о реализации сетевого подхода (гибкость состава и координационный, а не иерархический, механизм регулирования) на надрегиональном уровне. Распространение сетевых структур является отличительной тенденцией современного менеджмента<sup>43</sup>, и по этой причине их отражение в системе государственного управления нашей страны, по мнению автора, оправдано<sup>44</sup>. Именно поэтому мы считаем, что институционализировать статус федеральных округов в Конституции РФ не следует – после этого они утратят свою гибкость.

Таким образом, наряду с официальной трехуровневой структурой государственного управления в нашей стране можно говорить о фактически четырехуровневой структуре: федеральный уровень – окружной (надрегиональный) уровень – региональный уровень – муниципальный уровень. При этом надрегиональный уровень придает гибкость и целостность трехуровневой вертикали управления. Это позволяет говорить о необходимости выделения

---

<sup>42</sup> Плещенко В. И. Об институциональной среде российского общества и о перспективе формирования новых структур координационного типа // *Общество и экономика*. – 2017. – № 7. – С. 41-45.

<sup>43</sup> Котляров И. Д. Формы ведения предпринимательской деятельности в виртуальном пространстве: попытка классификации // *Экономическая наука современной России*. – 2011. – № 2. – С. 89-100; Орехова С. В., Заруцкая В. С. Интеграция бизнеса: эволюция подходов и новая методология // *Журнал экономической теории*. – 2019. – Т. 16. – № 3. – С. 554-574.

<sup>44</sup> Кулакова Т. А., Пашкус В. Ю., Волкова А. В. Сети против иерархий или новые иерархии? Возможности и ограничения сетевого подхода в управлении публичной политикой // *Проблемы современной экономики*. – 2020. – № 1. – С. 40-44.

надрегионального уровня и в национальной ЭП. Формально таким уровнем являются экономические районы, однако они практически не институционализированы в российской экономической политике.

Мы полагаем, что необходимо устранить эту проблему и осуществлять регулирование экономики на надрегиональном (макрорегиональном) уровне, передав соответствующие полномочия на окружной уровень системы государственного управления (неадминистративный статус экономических районов хорошо соответствует неадминистративному статусу федеральных округов). Хотя экономических районов в нашей стране больше, чем федеральных округов, это проблему можно решить за счет того, что в федеральный округ будет входить более одного района. Такая модель, по нашему мнению, представляла бы разумный компромисс между полным отказом от единства федеральной ГЭП в отношении регионов с переводом ее на региональный уровень и полной централизацией регионального компонента ГЭП и его сосредоточения на федеральном уровне управления. Центр в этом случае определял бы единую стратегию развития и координировал бы деятельность регионов<sup>45</sup>.

Также следует указать, что трехуровневая структура построена на вертикальных связях, из-за чего системе государственного управления не хватает горизонтальных взаимодействий. Этот недостаток она унаследовала от советских времен. Попыткой – к сожалению, провалившейся – его устранить во времена СССР было внедрение системы совнархозов при Н. С. Хрущеве<sup>46</sup>. Причинами провала этой реформы управления экономикой стало тотальное замещение системы вертикальных связей (при отсутствующих горизонтальных) системой горизонтальных связей (при отказе от вертикальных). Это позволяет сделать очевидное предположение, что оптимальная система государственного регулирования экономики должна основываться на балансе верти-

---

<sup>45</sup> Шкурпат А. В. Возможности использования опыта Канады для совершенствования региональной политики // Российский внешнеэкономический вестник. – 2020. – № 2. – С. 107-118.

<sup>46</sup> Миндлин Ю. Б. Сравнительная характеристика кластеров и совнархозов // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2020. – Т. 1. – № 5. – С. 124-129.

кальных и горизонтальных связей<sup>47</sup>, быть гибридной. При этом вертикальные связи должны охватывать все горизонтальные уровни, а горизонтальные связи должны быть представлены на всех вертикальных уровнях.

Развитие горизонтальных связей соответствует типичной для современного менеджмента тенденции отхода от жесткой иерархической модели управления и стимулирования различных форм саморегулирования. Саморегулирование снижает транзакционные издержки управления, позволяет эффективно распределить обязанности между различными уровнями ГЭП и дает возможность приблизить центры принятия решений к тем сферам, в которых эти решения необходимы. Доминирование вертикальных связей, когда регионы связаны с центром, но не друг с другом, ведет к ряду нежелательных последствий:

1. В рамках двусторонних отношений «центр-регион» естественным образом возникает конфликт экономических интересов, когда оба участника этих отношений стремятся максимально отстоять свои интересы за счет интересов партнера. Центр преследует общенациональные экономические интересы, тогда как регион стремится в первую очередь к достижению локальных целей. При этом центр, за счет больших властных полномочий и благодаря тому, что регионы не имеют общих экономических интересов и из-за этого не действуют скоординированно, может навязать им свою волю. Это, в свою очередь, ведет к разочарованию регионов и к их недовольству политикой центра, и даже противодействию ей.

Наличие системы горизонтальных экономических связей могло бы, во-первых, сбалансировать взаимодействие «центр-регион», сделать его не двусторонним, а многосторонним, и, во-вторых, ослабить этот конфликт, поскольку речь шла бы не о противостоянии «центр-регион», а о необходимости учитывать сложный комплекс разнородных экономических интересов центра

---

<sup>47</sup> Кулакова Т. А., Пашкус В. Ю., Волкова А. В. Сети против иерархий или новые иерархии? Возможности и ограничения сетевого подхода в управлении публичной политикой // Проблемы современной экономики. – 2020. – № 1. – С. 40-44.

и различных регионов. Это позволило бы повысить эффективность реализации национальной экономической политики;

2. Двусторонние отношения предполагают, что регион связан преимущественно с центром, но не с другими регионами. Это препятствует формированию единого экономического пространства, предусмотренного в Конституции Российской Федерации. Иными словами, единство национальной экономики основано на связях отдельных регионов с центром, а не на комплексе связей друг с другом. В этой ситуации любое ослабление центра приведет к тому, что регионы начнут проводить собственную экономическую политику, мало учитывающую как интересы центра, так и интересы других регионов (с этой проблемой, как хорошо известно, Россия столкнулась в переходный период, в 1990-е гг.), в результате чего единое экономическое пространство страны распадется. Наличие горизонтальных связей регионов друг с другом снизило бы эти риски и упрочило бы экономическое единство страны. В этом случае единство экономического пространства обеспечивалось бы не только двусторонними вертикальными связями центра и регионов, но и сложной системой горизонтальных связей;

3. Доминирование вертикальных связей означает, что ГЭП реализуется только по вертикальной модели. Иными словами, каждый регион в рамках своего взаимодействия с центром осуществляет те мероприятия, которые для него установлены. Это означает, что синергетический эффект от согласованного и скоординированного проведения разных мероприятий в разных регионах отсутствует, поскольку они проводятся разобщенно. Разумеется, они координируются из центра, но эта координация отличается очевидной неполнотой, поскольку она носит стратегический характер: центр не имеет возможности входить во все локальные детали, а попытка их привести к единой модели сталкивается с сопротивлением регионов (см. выше, п. 1) и снижает эффективность ГЭП.

Если бы горизонтальные связи были в достаточной степени развиты, регионы бы не только координировали свою деятельность по проведению этих

мероприятий, но и могли бы транслировать друг другу полезный эффект от них. Именно это могло бы стать основой для синергетического эффекта ГЭП и послужило бы основой для роста национальной экономики. Фактически речь идет о том, чтобы регионы, за счет укрепления связей между ними, взяли бы на себя часть функций по совместному проведению единой государственной экономической политики. Наличие горизонтальных связей сделало бы цели ГЭП более прозрачными для регионов (поскольку они смогли бы рассматривать эти цели не только как общегосударственные, но и как затрагивающие систему горизонтальных связей, в которых эти регионы участвуют) и усилило бы их мотивацию к достижению этих целей.

Наращивание потенциала горизонтальных связей ни в коем случае не следует воспринимать как стремление усилить регионы за счет центра. Сразу хотелось бы оговориться, что мы ни в коем случае не рекомендуем возвращаться к «параду суверенитетов» и «губернаторской вольнице» 1990-х гг. Проблема заключается в том, что роль центра в настоящее время, по нашему мнению, чрезмерно сильна. Преимуществом этого является возможность центра принимать единые решения и мобилизовать ресурсы для реализации разного рода мероприятий, связанных с обеспечением национальной безопасности. Однако обратной стороной такого дисбаланса является чрезмерная ответственность центра, необходимость прибегать к его помощи (как финансовой, так и организационной) при возникновении любых проблем на региональном уровне.

В результате нагрузка на федеральный центр чрезмерно возрастает, что негативно сказывается на его эффективности. Вместо того, чтобы определять единую ГЭП и передавать ее региональную составляющую на выполнение в регионы, центр вынужден дополнительно курировать качество проведения региональных мероприятий, в отдельных случаях доходя до необходимости решать возникающие проблемы в «ручном режиме»<sup>48</sup>. Снижается и

---

<sup>48</sup> Ильин В. А., Морев М. В. Эффективность «ручного» управления государством. Проверка на прочность – 2020 // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2020. – Т. 13. – № 2. – С. 9-24.

эффективность региональных властей, у которых резко падает качество управленческих решений и уровень ответственности, растет иждивенчество.

Инструментами формирования горизонтальных связей, по нашему мнению, могут быть:

1. Развитие внутри- и межокружного экономического взаимодействия. Федеральные округа могут способствовать развитию экономических связей и унификации экономической политики как в своих пределах, так и во взаимодействии друг с другом. С этой точки зрения промежуточное положение федеральных округов в системе государственного управления (между национальным и региональным уровнями) и их не до конца оформленный официальный статус являются важными преимуществами. Они могут выступать в качестве посредников при реализации мер экономической политики, относящихся к разным регионам, и способствовать выстраиванию экономических связей между регионами. Они также могут быть посредниками в согласовании целей экономического развития между центром и регионами и унифицировать экономическую политику в конкретном федеральном округе. Таким образом, институт федеральных округов может выполнять двойственную функцию посредничества с точки зрения реализации ГЭП: во-первых, между центром и регионами, и, во-вторых, между разными федеральными округами и входящими в них регионами. В первом случае горизонтальные связи выстраиваются в пределах одного округа, во втором случае – между регионами из разных округов;

2. Выделение, для достижения определенных целей, специфических объектов управления, в которых бы объединялись области, относящиеся к разным регионам. Примером такого объекта управления является Арктическая зона Российской Федерации<sup>49</sup>, в которую, наряду с полностью отнесенными к ней субъектами федерации (Мурманская область, Ненецкий автономный

---

<sup>49</sup> Целыковских А. А., Курбанов А. Х. Логистические проблемы организации материально-технического обеспечения войск (сил) в Арктической зоне Российской Федерации и способы их решения // Военная мысль. – 2018. – № 7. – С. 40-49.

округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ), входят и отдельные области других субъектов федерации (городской округ Воркута, относящийся к Республике Коми, отдельные улусы и национальные районы Республики Саха – Якутии, отдельные районы Республики Карелия и т. д.). Выделение таких объектов позволяет усиливать экономическое взаимодействие между их составными частями и унифицировать экономическую политику для этих областей. Очень важным мы считаем то, что такие объекты управления формируются именно в целях реализации ГЭП, а не исходя из формальных административных признаков. По этой причине использование таких объектов управления (которые можно назвать метарегионами) мы считаем оправданным и рекомендуем расширять сферу их применения. Они, как и федеральные округа, позволяют компенсировать излишнюю жесткость вертикали власти;

3. Кластерное строительство<sup>50</sup>, однако, по сравнению с приведенными выше инструментами, оно носит более локальный характер;

4. Развитие межрегиональных производственных цепочек, в которых будут объединяться предприятия из разных областей, что будет способствовать формированию совместных экономических интересов. Парадоксальным образом выстраиванию таких цепочек в текущей ГЭП уделяется мало внимания. Хотя в официальных документах и выступлениях руководства страны подчеркивается, что создание национальных производственных цепочек имеет большое значение, реальные шаги ориентированы на развитие отдельных производств в конкретных регионах (через такие инструменты, как территории опережающего развития, специальные инвестиционные контракты и т. д.) без создания условий для возникновения сложных многоуровневых производств, распределенных по различным регионам.

---

<sup>50</sup> Вертакова Ю. В., Прокопенко О. С. Использование кластерного подхода в реализации структурной политики // Вестник Академии знаний. – 2019. – № 3. – С. 61-68; Миндлин Ю. Б. Особенности применения кластеров в региональном управлении // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2014. – № 2. – С. 70-80.

Сказанное выше означает, что в России актуален переход к смешанной вертикально-горизонтальной структуре реализации ГЭП. Вертикальные связи обеспечивают в этом случае единство ГЭП в масштабе национальной экономики, тогда как горизонтальные связи обеспечивают единство объектов ГЭП со сходной спецификой.

Важной проблемой с точки зрения реализации ГЭП являются значительные диспропорции в уровне экономического и социального развития между регионами, а также разная институциональная ориентация регионов. Если экономические и социальные диспропорции подробно изучены в имеющейся литературе<sup>51</sup> и их негативный эффект хорошо известен, то феномен, который мы предлагаем называть «институциональной ориентацией» пока, насколько нам известно, не исследовался. *Под институциональной ориентацией мы понимаем стратегические направления развития регионов с точки зрения их встраивания в мировую экономическую систему разделения и кооперации труда.*

Институциональная ориентация имеет несколько иной смысл по сравнению с региональной специализацией. Региональная специализация указывает на то, какие отрасли и сферы деятельности развиты в соответствующем регионе<sup>52</sup>. Институциональная ориентация региона подразумевает то, каким образом региональная экономика (с учетом ее специализации) встраивается в мировую. При этом институциональная ориентация региона задает модели поведения основных участников хозяйственной деятельности соответствующего

---

<sup>51</sup> Бабурин В. Л., Земцов С. П. География инновационных процессов в России // Вестник Московского университета. Серия 5: География. – 2013. – № 5. – С. 25-32; Вертакова Ю. В., Плотников В. А. Теоретические аспекты учета динамических характеристик социально-экономических систем в управлении региональным развитием // Известия Русского географического общества. – 2011. – Т. 143. – № 6. – С. 42-50; Коростышевская Е. М., Плотников В. А., Пролубников А. В., Рукинов М. В. Социальная компонента государственной региональной политики и ее роль в обеспечении устойчивого развития и экономической безопасности // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2018. – № 6. – С. 120-126; Плотников В. А. Управление социально-экономическим развитием регионов в посткризисных условиях // Известия Курского государственного технического университета. – 2010. – № 3. – С. 93-100; Польшев А. О. Эффективность измерения территориальных пропорций в экономике России // Российский внешнеэкономический вестник. – 2020. – № 2. – С. 93-106.

<sup>52</sup> Земцов С. П., Баринаева В. А. Смена парадигмы региональной инновационной политики в России: от выравнивания к «умной специализации» // Вопросы экономики. – 2016. – № 10. – С. 65-81. Куценко Е. С., Абашкин В. Л., Исланкина Е. А. Фокусировка региональной промышленной политики через отраслевую специализацию // Вопросы экономики. – 2019. – № 5. – С. 65-89.

региона (фирм, домохозяйств, региональных властей, некоммерческих организаций и т. д.).

Термин «институциональная ориентация» уже использовался в отечественной научной литературе, однако в несколько ином смысле<sup>53</sup>, и широкого распространения не получил. Мы считаем возможным ввести в научный оборот термин «институциональная ориентация региона» в приведенном выше значении.

Виды институциональной ориентации региона могут классифицироваться по следующим критериям:

1. Прямое или косвенное участие в мировой экономике. В первом случае ведущие экономические отрасли региона непосредственно связаны с мировой экономикой через импорт сырья или экспорт готовой продукции. При косвенном участии экономика региона встроена в национальные производственные цепочки в качестве промежуточного звена, и прямого выхода на мировую экономику не имеет. При прямом участии в мировой экономике мы полагаем необходимым различать одностороннюю или двустороннюю модели. Односторонняя модель предполагает, что региональная экономика взаимодействует с мировой только с одной стороны производственно-сбытовой цепочки (либо закупая ресурсы, либо экспортируя готовую продукцию).

При двусторонней модели регион получает ресурсы из-за рубежа и экспортирует готовую продукцию, никак не участвуя во внутринациональных цепочках добавленной стоимости. Двусторонняя модель вовсе не является экзотикой. Она достаточно активно используется, например, на Дальнем Востоке, где рыболовные предприятия закупали или брали в лизинг суда за рубежом, и экспортировали улов без всякой переработки. Еще одним примером может быть Красноярский край в 1990-х гг., где крупнейшие предприятия алюминиевой промышленности функционировали на основе толлинга.

---

<sup>53</sup> Белковский А. Н., Абрамов В. В. Институциональное управление потребительским рынком Москвы // Менеджмент в России и за рубежом. – 2005. – № 6. – С. 18-33.

При двусторонней модели экономика региона сильнее интегрирована в мировую, чем в национальную, и это необходимо принимать во внимание при разработке мер ГЭП для данного региона. Отметим, что рассматривать модель включения в мировую экономику надо не только для производителей, но и для потребителей. Для потребителей нужно принимать во внимание, что является источником их снабжения. Примером может быть тот же Дальний Восток с его тотальным доминированием праворульных автомобилей и с жестким противодействием местного населения попыткам ограничить использование этого вида транспортных средств. Это позволяет говорить, что потребительский сектор Дальнего Востока также сильнее привязан к иностранным рынкам, чем к отечественному. В результате формируется институциональная ориентация Дальнего Востока на приоритетное включение в тихоокеанское, а не национальное экономическое пространство, что формирует угрозы развала единого экономического пространства нашей страны;

2. Ориентация на определенные рынки (прежде всего, по географическому признаку). Здесь можно говорить о наличии или отсутствии географической специализации. При наличии географической специализации регион сотрудничает преимущественно с конкретной страной (или группой близких стран). Отсутствие географической специализации предполагает, что партнерами региона являются страны из разных частей мира. В случае России географическая специализация ярко выражена и, что очень важно, она значительно различается для разных частей страны. Европейская часть России больше ориентирована на европейский рынок, Южный федеральный округ в силу своей аграрной специализации преимущественно работает со Средиземноморьем, тогда как Сибирь явно тяготеет к Китаю. Такое разбиение России на зоны экономических интересов других государств, как мы полагаем, также создает угрозы как для реализации единой экономической политики, так и для единого экономического пространства;

3. Создаваемая добавленная стоимость. Речь идет о той выгоде, которую получает регион от участия в мировом рынке, является ли он

поставщиком природных ресурсов или продукции с низкой добавленной стоимостью, или же он выступает в качестве полноправного участника глобальных производственных цепочек. Применительно к России, к сожалению, чаще всего имеет место поставка продукции с низкой добавленной стоимостью. Основным источником дохода является природная рента.

Выполненный анализ позволяет говорить о ряде проблем в сфере институциональной ориентации регионов:

- ряд регионов ориентирован на приоритетное взаимодействие с экономиками других стран, а не на функционирование в качестве элемента единой национальной экономики России;

- Россия отчетливо делится на зоны, каждая из которых ориентирована на выстраивание экономических связей с конкретной группой стран, что препятствует формированию единой системы внешнеэкономических интересов;

- доминирует ориентация на производство и экспорт продукции с низкой добавленной стоимостью (основной доход формируется за счет ренты, величина которой сильно зависит от колебаний цен на мировых сырьевых рынках). В результате отсутствуют условия для создания качественных рабочих мест и выстраивания национальных производственных цепочек.

Очевидно, что доминирование вертикальных связей в сочетании с институциональной ориентацией ряда регионов на внешних игроков становится причиной того, что создаются значительные риски для экономического единства нашей страны. Если с политической точки зрения Россия едина, то с экономической точки зрения отечественное народное хозяйство не формирует единый комплекс из взаимосвязанных производственных и сбытовых цепочек с едиными межрегиональными экономическими интересами (в отличие от национальных экономик развитых и передовых развивающихся стран – США, Евросоюза, Китая). Каждый регион реализует собственную модель выхода на мировой рынок, как правило – с минимальной добавленной стоимостью (речь, прежде всего, идет о природной ренте). Эта экономическая раздробленность России препятствует эффективной реализации единой ГЭП.

С точки зрения уровней ГЭП эту проблему можно трактовать в следующем ключе: условием успешной реализации ГЭП является наличие внутреннего единства на каждом уровне ГЭП. Иными словами, на каждом уровне ГЭП должно быть, с одной стороны, представлено разделение этого уровня на отдельные элементы, а с другой стороны – существовать единство элементов этого уровня. В России же разделение на регионы представлено, однако их экономическое единство явно недостаточно.

Важной задачей совершенствования ГЭП в России, по нашему мнению, является кластеризация регионов с точки зрения их институциональной ориентации и разработка комплекса мер в целях формирования единого экономического пространства страны, развития национальных производственных цепочек<sup>54</sup> и максимизации объема добавленной стоимости, создаваемой национальной экономикой. Такая типологизация регионов позволила бы усовершенствовать ГЭП на региональном уровне.

Основные проблемы реализации ГЭП, рассмотренные нами в ходе исследования, представлены в таблице 1.4.

Таблица показывает высокий потенциал федеральных округов как инструмента совершенствования ГЭП. Мы полагаем, что необходимо закрепить за федеральными округами определенные полномочия в области реализации ГЭП (унификация экономической политики на уровне федерального округа, развитие взаимодействия между округами в целях согласования экономической политики и выстраивания системы экономических связей и т. д.). Также таблица указывает на высокую значимость национальных производственных цепочек. Мы считаем, что необходимо в качестве приоритетной цели развивать межрегиональные производственные цепочки, а не содействовать развитию конкретных регионов в отрыве от обеспечения единства национальной экономики. Межрегиональные производственные цепочки позволят использовать конкурентные преимущества отдельных регионов и сформируют

---

<sup>54</sup> Кадочников П. А. Перспективные вопросы расширения участия России в глобальных цепочках добавленной стоимости // Российский внешнеэкономический вестник. – 2015. – № 2. – С. 8-13.

экономические связи между ними. Напротив, развитие отдельных регионов ведет к их дальнейшему обособлению и выключению из единого экономического пространства.

Таблица 1.4 – Основные проблемы реализации государственной экономической политики в России (составлено автором)

Проблема	Сущность	Возможные пути решения
Отсутствие промежуточного (между федеральным и региональным) уровня управления	Большой размер страны и национальной экономики делают переход от федерального уровня к региональному слишком резким	Развитие института федеральных округов путем закрепления за ними определенных полномочий в сфере проведения ГЭП
Доминирование вертикальных связей	Чрезмерные затраты центра на реализацию ГЭП	Развитие системы горизонтальных связей через институт федеральных округов (внутри- и межокружное взаимодействие), выделение специфических объектов управления, кластерное строительство, развитие национальных производственных цепочек
Различия в институциональной ориентации регионов	Приоритетная ориентация ряда регионов на мировые рынки и низкое качество участия регионов в мировой экономике	- Разработка ГЭП с учетом кластеризации регионов по типу институциональной ориентации; - Формирование национальных производственных цепочек

Инструментом создания таких производственных цепочек могли бы стать государственно-частные партнерства<sup>55</sup>. Они могли бы быть реализованы в форме создания производств под обслуживание государственных нужд с перспективой выхода на рынки коммерческих потребителей. Такая модель снизила бы риски первоначальных инвестиций, позволила бы выстроить систему межфирменных взаимодействий и дала бы возможность предприятиям сформировать первоначальные компетенции в определенных сферах. Направлениями, в которых могли бы быть созданы такие производства, могут выступать отрасли, имеющие стратегическое значение для национальной безопасности<sup>56</sup> (микроэлектроника, фармацевтика и т. д.), а также отрасли, связанные с технологиями нового технологического уклада (робототехника, искусственный интеллект и т. д.).

Таким образом, по результатам проведенного анализа, мы можем констатировать следующее:

- наличие в системе государственного управления надрегionalного (окружного) уровня делает эту систему более гибкой и эффективной за счет применения сетевого инструментария, который частично компенсирует недостатки, присущие жесткой вертикальной трехуровневой системе; представляется целесообразным закрепить наличие в национальной экономике надрегionalного (макрорегионального) уровня, передав реализацию ГЭП на этом уровне федеральным округам;

- соответствие между уровнями системы государственного управления и уровнями национальной экономики не должно быть жестким, так как это приведет к изоляции уровней друг от друга и к недостаточной координации мероприятий, проводимых на разных уровнях. Хотя за каждым уровнем системы государственного управления должен быть закреплен приоритетный

---

<sup>55</sup> Курбанов А. Х., Плотников В. А. Государственно-частное партнерство и аутсорсинг: сравнительный анализ структуры и характера отношений // В мире научных открытий. – 2013. – № 4. – С. 33-47; Эмиров Н. Д., Степочкина М. Д. Государственно-частное партнерство - эффективный инструмент развития регионов России // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2015. – № 1. – С. 228-232.

<sup>56</sup> Ворушили Л. В., Курбанов А. Х., Князьнеделин Р. А. Государственно-частное партнерство в оборонно-промышленном комплексе: анализ специфики и перспективы развития // Управленческое консультирование. – 2014. – № 3. – С. 73-80.

для нее уровень национальной экономики (и наоборот), границы между уровнями должны быть проницаемыми. Органы управления, расположенные на определенном уровне системы государственного управления, должны иметь возможность влиять на мероприятия ГЭП, проводимые за пределами закрепленного за ними уровня национальной экономики;

- необходимо развивать и внедрять инструментарий формирования и управления горизонтальными связями в национальной экономике и стимулировать развитие таких связей;

- введенное нами понятие институциональной ориентации регионов позволяет классифицировать их с точки зрения целей и моделей участия в мировой системе разделения и кооперации труда. Такая классификация позволяет адаптировать ГЭП к институциональным особенностям регионов и разрабатывать эффективные меры по обеспечению единства экономического пространства страны с учетом институциональной специфики регионов;

- анализ существующей институциональной ориентации регионов позволяет говорить о слабом уровне экономического единства страны. С учетом этого, приоритетной задачей ГЭП является развитие национальных производственных цепочек, которые будут способствовать формированию межрегиональных экономических связей и частичному переключению регионов с мирового рынка на внутренний (т. е. формированию единой системы национальных экономических интересов).

## **2 Анализ современных подходов к разработке и реализации государственной политики в экономической сфере: опыт России и стран мира**

### **2.1 Государственная экономическая политика России: структура, методология и результаты**

Россия, претендуя на значимую роль в мировой политике (фактически – на роль одного из полюсов многополярного мира) и в глобальной системе разделения и кооперации труда, должна реализовывать государственную экономическую политику, которая позволит ей обеспечить достижение этих целей. Отметим, что стремление к значимой роли на мировой экономической и политической арене обуславливается не гегемонистскими желаниями России (в которых нашу страну часто незаслуженно упрекают), а вполне объективными причинами. Занимая огромные пространства и обладая многочисленным населением, Россия объективно нуждается для эффективной реализации их потенциала в мощной, занимающей одно из ведущих мест в мире экономике, и в самостоятельной, суверенной политике.

Политическое и экономическое ослабление России приведет к распаду нашей страны как единой культурно-исторической сущности, что неприемлемо для многонационального российского народа (и стало бы для него масштабной социальной, культурной и экономической катастрофой – как стал такой катастрофой распад СССР). Именно желанием обеспечить достойные условия для развития нашей страны объясняется стремление России войти в число мировых экономических и политических лидеров. К сожалению, по ряду субъективных исторических причин желание России эффективно участвовать в мировой конкуренции истолковывается как гегемонизм, и поэтому постоянно осуществляются попытки подавить развитие России при помощи разных инструментов (санкции, ограничение в доступе к ресурсам, создание

образа токсичного партнера и т. д.). В силу этого, очевидно, предъявляются особые требования к эффективности ГЭП.

В данном разделе диссертационного исследования мы выполним анализ фактически реализуемой российской ГЭП на современном этапе (как в комплексе, так и отдельных ключевых мероприятий), выявим те проблемы, которые, на наш взгляд, являются основными, и дадим общую оценку ГЭП.

Прежде чем мы перейдем к анализу ГЭП России, необходимо дать краткое описание основных подходов к формированию ГЭП. На сегодняшний день предложено множество классификаций ГЭП (и в рамках каждой из классификаций выделяется большое количество разновидностей ГЭП). Приводить их в полном объеме в данном разделе диссертационного исследования представляется нецелесообразным, мы укажем лишь основные:

1. С точки зрения инструментов ГЭП целесообразно различать институциональный, монетарный и промышленный подход к формированию ГЭП. Институциональный подход предполагает, что ключевой задачей государства является выстраивание эффективных институтов<sup>57</sup>, в рамках которых происходит взаимодействие экономических агентов. В рамках монетарного подхода основной задачей ГЭП выступает контроль над денежным предложением в национальной экономике<sup>58</sup>. Наконец, при промышленном подходе государство преследует цель обеспечить развитие национальной экономики (или ее ключевых отраслей) при помощи продуманной системы стимулирующих мер<sup>59</sup>;

---

<sup>57</sup> Аджемоглу Д., Робинсон Дж. А. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ, 2016. – 693 с.; Бессонова О. Э. Институциональная модель российской экономики: ретроспектива и современный вектор развития // Экономическая наука современной России. – 2008. – № 4. – С. 28-40; Гайнетдинов А. Н. Институциональная концепция экономической политики // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – № 40. – С. 24-27; Иванов В. Н., Овсиенко Ю. В., Тихонов А. О., Ясинский Ю. М. Сравнительный анализ институциональной и экономической динамики России и Белоруссии (2000-е годы) // Экономика и математические методы. – 2011. – Т. 47. – № 3. – С. 3-18.

<sup>58</sup> Бекарева С. В., Мельтенисова Е. В., Шиховцова Е. А., Сун Юйин. Влияние монетарной политики Народного банка Китая на экономическое развитие страны // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. – 2019. – Т. 35. – № 2. – С. 223-250; Friedman M. Quantity Theory of Money // Eatwell J., Milgate M., Newman P. (eds) Money. The New Palgrave, London: Palgrave Macmillan, 1989. – P. 1-40.

<sup>59</sup> Добрынина М. В. Глобальный промышленный ренессанс и новая промышленная политика России: экономическое и политическое измерения // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2020. – Т. 26. – № 1. – С. 114-122; Князьнеделин Р. А., Курбанов А. Х., Плотников В. А. Государственный заказ как инструмент промышленной политики в оборонно-промышленном комплексе: теория и практика. СПб.: ООО

2. С точки зрения контроля государства над экономикой можно различать либеральную (рыночную) и дирижистскую экономические модели (пределной формой дирижистской модели является плановая экономика)<sup>60</sup>;

3. По критерию участия национальной экономики в мировой системе разделения и кооперации труда можно выделить глобализованное и автаркическое народное хозяйство. Глобализация предполагает отчетливую специализацию национальной экономики в рамках глобальной экономики, тогда как при автаркии народное хозяйство стремится сформировать замкнутую систему, не участвующую во взаимодействии с национальными экономиками других стран<sup>61</sup>;

4. Учет доминирующей формы собственности позволяет противопоставить экономику, основанную на частной собственности, и экономику, в которой преобладает государственная (общественная) собственность.

Разумеется, приведенные выше критерии не являются взаимоисключающими – их следует использовать совместно для более точной идентификации типа ГЭП, используемого в конкретной стране. Эти критерии не являются избыточными или взаимоисключающими. Например, институциональная модель может использоваться не только для развития рыночной экономики (как это часто предполагается), но и для создания жесткой плановой экономики. Иными словами, институциональная модель направлена на формирование институтов, однако тип этих институтов никак не регламентируется. Далее, критерии контроля государства над экономикой и тип собственности не являются

---

«Копи-Р Групп», 2013. – 240 с.; Кудрявцева Т. Ю., Кожина К. С. Государственные меры поддержки легкой промышленности России // Естественно-гуманитарные исследования. – 2021. – № 36 (4). – С. 144-146; Куценко Е. С., Абашкин В. Л., Исланкина Е. А. Фокусировка региональной промышленной политики через отраслевую специализацию // Вопросы экономики. – 2019. – № 5. – С. 65-89; Романова О. А., Пономарева А. О. Промышленная политика: новые реалии, проблемы формирования и реализации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2020. – Т. 13. – № 2. – С. 25-40.

<sup>60</sup> Государство и рынок: новое качество взаимодействия в информационно-сетевой экономике: монография, в 2 томах. – Том 2. – Санкт-Петербург, 2007; Князьнеделин Р. А. Сравнительный анализ рыночной и плановой экономических систем: теоретические проблемы и практические результаты // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 9-2. – С. 1027-1033; Плотников В. А. Выбор модели экономического развития Российской Федерации: патернализм или либерализм // Известия Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. – 2006. – № 1. – С. 147-150.

<sup>61</sup> Загашвили В. С. Импортзамещение и глобализация. Найдет ли Россия «золотую середину»? // Металлы Евразии. – 2017. – № 3. – С. 12-15.

синонимами. Известны примеры национальных экономик, основанных на частной собственности, но при этом активно использующих дирижистский или даже плановый инструментарий (Франция после Второй Мировой войны, нацистская Германия, царская Россия во время Первой Мировой войны). Наряду с этим предлагались модели экономик, основанных на государственной собственности, но использующих элементы рынка<sup>62</sup> (попыткой построить такую экономику – однако на иных, по сравнению с рекомендациями Оскара Ланге, началах – была перестройка в позднем СССР).

Потребность в использовании такого большого числа классификационных признаков при анализе ГЭП России объясняется спецификой развития национальной экономики после 1991 г. Трансформация от плановой экономики к рыночной, поиск места России в мировой системе разделения труда, динамика национальных интересов – все это обусловило достаточно резкие колебания в выборе модели ГЭП. Для учета этих колебаний необходим достаточно большой набор классификационных критериев.

Подчеркнем, что выделенные по одному критерию виды ГЭП не исключают друг друга. Национальная экономика представляет собой сложную, многоаспектную и многоукладную систему, и полное господство одного типа ГЭП ведет к ослаблению ее разнообразия и снижению эффективности. Выбрав приоритетное направление ГЭП, государство должно активно использовать инструменты и других видов ГЭП (как для усиления эффективности выбранной приоритетной ГЭП, так и для компенсации присущих ей недостатков).

С точки зрения выбора модели ГЭП, современная Россия находится в достаточно противоречивой ситуации. Сравнительно недавнее советское прошлое, для которого была характерна тотальная собственность государства на средства производства и столь же тотальный контроль над экономикой, в сочетании, с одной стороны, с представлениями о том, что отказ от такой модели

---

<sup>62</sup> Lange O. On the Economic Theory of Socialism: Part One // Review of Economic Studies. – 1936. – V. 4. – No 1. – P. 53-71; Lange O. On the Economic Theory of Socialism: Part Two // Review of Economic Studies. – 1937. – V. 4. – No 2. – P. 123-142.

стал причиной краха СССР, а с другой стороны, с усиливающимся международным давлением на Россию, требуют использования мобилизационных инструментов ГЭП с усилением государственного контроля и с приоритетом мер промышленной политики. Однако значимая роль рыночных фундаменталистов в экономическом руководстве страны ведет к тому, что акцент делается на монетарный и институциональный инструментарий, и рекомендуется минимальное участие государства в экономике. Фактически вся история постсоветской ГЭП представляет собой балансирование и поиск компромисса между этими двумя доминирующими векторами<sup>63</sup>. Важной проблемой, по нашему мнению, является то, что найти эффективный баланс до сих пор так и не удалось.

После 1991 г. ключевыми инструментами российской ГЭП стали методы институциональной и монетарной политики. Причем применение монетарной политики началось позже, в середине 1990-х гг. (и происходило оно эпизодически и непоследовательно), изначально основное внимание уделялось институциональному инструментарию, причем, если можно так выразиться, деструктивному. Целью реформаторов, пришедших к власти в независимой России в 1991/2 гг., было не строительство институтов, которые обеспечат формирование эффективной национальной экономики, а демонтаж советских хозяйственных институтов и создание условий для недопущения возрождения советской экономической системы (речь прежде всего шла об ускоренной приватизации и о создании новой прослойки собственников).

Разумеется, предполагалось, что институты, которые будут построены в ходе такой политики реформ, с течением времени начнут работать в целях эффективного функционирования национальной экономики, однако никаких инструментов, которые обеспечили бы именно такое развитие постсоветских институтов, предложено не было. Избыточные надежды возлагались на «невидимую руку рынка», которая обеспечит функционирование национальной экономики в интересах общества. К сожалению, единственным институтом,

---

<sup>63</sup> Баранов А. О. Об искусстве компромисса между целями экономической политики в свете кризиса в России в 2015-2016 годах // ЭКО. – 2017. – № 6. – С. 49-63.

который удалось выстроить в ходе такой политики, стал институт финансовой олигархии, который действительно эффективно пресек попытки коммунистической реставрации в ходе выборов 1996 г.

Однако другими результатами этой политики стало тотальное ослабление государства, резкое падение уровня жизни населения, крах системы денежного обращения (вследствие чего стали активно использоваться разного рода денежные суррогаты наподобие векселей, а также произошла долларизация внутреннего денежного обращения), фактическое отсутствие соблюдения конституционных прав граждан (вплоть до права на жизнь – из-за разгула бандитских группировок, «черных риелторов» и т. д.), деиндустриализация и переход к сырьевой экономике. Ослабление государства выразилось не только в его целенаправленном уходе из экономики, но и в его неспособности выполнять свои функции по поддержанию миропорядка и безопасности из-за нехватки ресурсов.

Монетарная политика стала реализовываться в июле 1995 г. и носила характер закрепления курса национальной валюты по отношению к доллару США. Это позволило резко снизить инфляцию. Тем не менее, никаких монетарных стимулов для развития отечественных производств использовано не было. Важную роль в финансировании государственных расходов и в обеспечении функционирования финансового рынка в России в тот период играли государственные краткосрочные облигации (ГКО), представлявшие, в условиях фактически фиксированного валютного курса и высокой доходности, привлекательный инструмент для спекулятивных инвесторов, однако не подкрепленный реальными доходами государства. Крах финансовой пирамиды ГКО в августе 1998 г. привел к острому экономическому и финансовому кризису в России и показал неэффективность ГЭП первого постсоветского десятилетия.

Результатом стал переход к постепенному усилению роли государства и частичному восстановлению национальной промышленности и бизнеса в целом (чему способствовал кризис 1998 г., создавший, за счет девальвации рубля, мощные стимулы для развития национальных производств). Рост цен

на нефть обеспечил приток финансовых ресурсов в экономику. В результате как производство (сырьевые отрасли и сегмент товаров и услуг B2C), так и доходы населения в период 2000-2008 г. росли исключительно быстрыми темпами. В это же время осуществлялся массовый приток иностранных инвестиций в национальную экономику (впрочем, значительная их часть имела на самом деле российское происхождение и представляла собой реинвестирование вывезенного из России в офшоры капитала).

Тем не менее, продуманной, целостной ГЭП, ориентированной на модернизацию и быстрый экономический рост, в этот период не проводилось (хотя хорошо известный лозунг об удвоении ВВП за десять лет относился к этому периоду, тем не менее, значимых мер по его реализации не предпринималось). Осуществлялся, как уже было сказано выше, стратегический курс на восстановление экономической мощи государства (через возврат контроля над ключевыми отраслями; это можно трактовать как начало тенденции к частичному огосударствлению экономики, поскольку восстановление контроля происходило через передачу активов ключевых отраслей государственным компаниям, как это имело место, например, при выкупе «Роснефтью» бывших активов «Юкоса»), сопровождавшийся отдельными точечными мероприятиями по ключевым проектам (локализация автомобильной промышленности, строительство транзитных путей для транспортировки нефти и газа в обход Украины – первая линия «Северного потока» – и т. д.).

При этом, финансовый блок правительства формировал и реализовывал собственную ГЭП, ориентированную на подавление инфляции, создание валютных резервов на случай кризиса и на поддержание стабильности курса национальной валюты (достижение долгосрочного экономического роста в цели данной политики не входило). Точнее будет сказать, что единственным компонентом ГЭП, носившим в том периоде комплексный и системный характер, был финансовый, или, что фактически равнозначно, ГЭП была основана на финансовом инструментарии. Рост экономики и увеличение доходов государства позволили расширить перечень инструментов финансовой и монетар-

ной политики и увеличить ее эффективность, на сама эта политика носила финансовые, а не общеэкономические цели.

Институциональное строительство не велось (за исключением устранения чрезмерных перекосов, сложившихся в 1990-е гг.), а промышленные мероприятия, как уже было сказано выше, были разрозненными. Отметим, что формирование финансовых резервов, происходившее за счет внесения в них части сверхдоходов от экспорта нефти, представляет собой типичную стратегию стран-поставщиков углеводородов на мировой рынок. Их создание стало важным шагом по сравнению с 1990-ми гг., когда такое резервирование не происходило. Однако характерной особенностью российской модели является то, что она была (и до сих пор остается) ориентированной преимущественно на защиту от экономических шоков, а не на финансирование экономического развития.

Средства соответствующих российских фондов инвестируются в низкодоходные иностранные активы повышенной надежности, чтобы обеспечить их гарантированную сохранность и высокий уровень ликвидности на случай необходимости их использования для компенсации последствий экономических кризисов. Из-за этого не достигается ни одна из целей классических фондов благосостояния и развития других государств-экспортеров нефти: (1) обеспечение высокого уровня доходности от инвестирования сверхдоходов, чтобы впоследствии, после исчерпания природных ресурсов, обеспечить страну надежным и большим по размеру источником денежных средств; (2) инвестирование средств в развитие национальной экономики, чтобы за счет краткосрочных (в историческом смысле) поступлений от экспорта создать условия для ее долгосрочной эффективности.

Иными словами, реализуемая ЭП была именно финансовой политикой, а не финансовым компонентом ГЭП. Она была самодостаточна и не интегрирована с долгосрочными национальными интересами. Интересно подчеркнуть, что основы экономического роста в период 2000-2008 гг. были во многом заложены благодаря монетаристским по своей природе действиям премьер-

министра России Е. М. Примакова в 1998 г. Примаков способствовал увеличению денежной массы в обращении (чем устранил денежный голод предприятий), что, в результате, открыло компаниям доступ к финансированию своей деятельности. За счет этого кризис 1998 г. в промышленности был пройден очень быстро (в отличие от остальной экономики), что заложило основу для дальнейшего устойчивого экономического роста на протяжении практически десятилетия.

Отчасти правота финансового блока руководства нашей страны (ориентация на формирование финансовых резервов) была подтверждена в ходе экономического кризиса 2008-2009 гг., когда наличие этих резервов позволило оказать необходимую поддержку экономике и снизить негативные последствия кризиса как для бизнеса, так и для населения (в частности, путем сохранения потребительского спроса за счет массовых повышений выплат сотрудникам бюджетного сектора экономики). Тем не менее, ориентация на защиту от кризисов, а не на обеспечение долгосрочного экономического роста, типичная для рассматриваемой финансовой политики, тормозит развитие национальной экономики.

В послекризисный период 2010-2014 гг. продолжалось огосударствление экономики<sup>64</sup> – в частности, «Роснефть» после слияния с ТНК-ВР стала контролировать 40% нефтяных запасов нашей страны.

После выхода из кризиса и краткосрочного экономического роста в 2010-2012 гг., Россия перешла к торможению экономического развития (см. рис. 2.1). Причинами замедления экономического роста в 2013 г. (т. е. еще до падения нефтяных цен и введения антироссийских санкций в 2014 г.) стали рост реального эффективного курса рубля, повышение издержек бизнеса из-за роста тарифов естественных монополий и оплаты труда, недостаточный темп роста денежной массы, усложнивший доступ к финансированию и приведший к повышению процентных ставок, нехватка производственных мощностей

---

<sup>64</sup> Рязанов В. Т. Новая экономическая политика (НЭП) № 2: исторические уроки и перспективы госкапитализма в России // Экономист. – 2018. – № 3. – С. 3-23.

(т. е. уже имевшийся высокий уровень загрузки не позволял расширять производство, а инвестиции в создание дополнительных мощностей сложны из-за ограничения доступа к финансированию)<sup>65</sup>.

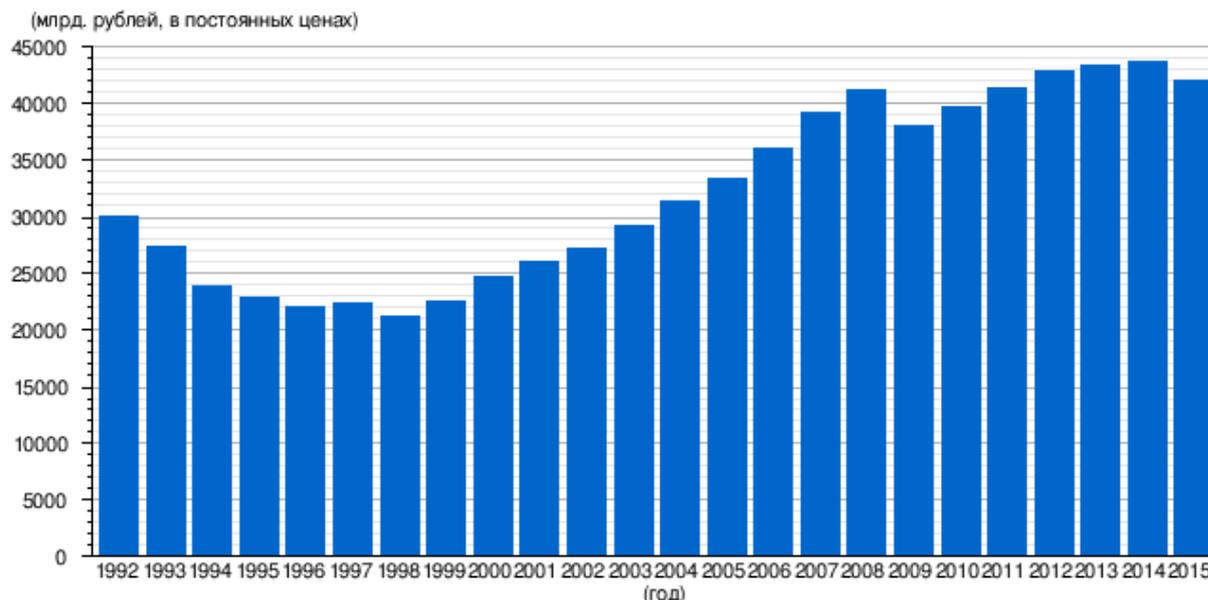


Рисунок 2.1 – Динамика ВВП России в 1992-2015 гг. (источник: Международный валютный фонд<sup>66</sup>).

Эти проблемы наглядно высветили дефекты российской ГЭП (в которой по-прежнему доминировала финансовая составляющая), однако реальных действий по их устранению предпринято не было. В частности, Банк России отказывался наращивать объем денежной массы из-за опасений инфляции. Свою основную задачу Банк России в этот период видел, как и прежде, в обеспечении финансовой стабильности, а также в очистке банковской системы (которая, к сожалению, также завершилась позднее практическим огосударствлением этой системы, поскольку, после ликвидации ряда крупных федеральных и мелких региональных банков, роль государственных банков, и прежде всего «Сбербанка», в национальной банковской системе значительно возросла).

<sup>65</sup> Баранов А. О. Замедление экономического роста в России и перспективы его преодоления // ЭКО. – 2013. – № 12. – С. 22-37; Крючкова Е. В. Российская экономика в посткризисный период: проблемы методологии // Вестник Университета. – 2014. – № 11. – С. 115-119.

<sup>66</sup> Сайт Международного валютного фонда. Доступно онлайн по адресу: [https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.aspx?sy=1992&ey=2015&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=77&pr1.y=16&c=922&s=NGDP\\_R&grp=0&a=](https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.aspx?sy=1992&ey=2015&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=77&pr1.y=16&c=922&s=NGDP_R&grp=0&a=). Проверено 17.06.2020.

Промышленная политика в этот период также скорее носила характер реализации набора ситуативных мероприятий, нежели продуманных действий, формирующих единую комплексную стратегию. При этом на значимые трансформации в мировой экономике своевременной реакции не было. В частности, в такой стратегической отрасли, как нефтегазовая, Россия продолжала вести свою традиционную политику ориентации на долгосрочные контракты и на поставки трубопроводного газа.

Возрастание роли спотовых поставок, формирование единого глобального рынка газа за счет развития продаж сжиженного природного газа<sup>67</sup>, а также сланцевая революция<sup>68</sup> – все эти события в течение длительного времени воспринимались руководством отечественной нефтегазовой отрасли как не имеющие существенного значения, в результате чего меры противодействия им существенно запоздали. Одновременно усиливалась зависимость отечественной нефтегазовой отрасли от иностранных поставщиков передового оборудования и технологий<sup>69</sup>. Активных попыток выстроить в стране свой собственный высокотехнологичный нефтесервисный кластер не предпринималось, все необходимые для нефтегазовой отрасли передовые ресурсы закупались за рубежом.

Начало геополитического противостояния России и коллективного Запада в 2014 г. в сочетании с падением цен на нефть<sup>70</sup> привели к необходимости принятия мер, направленных на формирование самостоятельной экономики. Фактически только эти негативные события смогли придать ГЭП России частично системный характер и дополнить ее, наряду с традиционными финансовыми мерами, также элементами собственно экономической политики. Этими элементами стали:

---

<sup>67</sup> Заболотский С. А. Современные тенденции поставок и потребления сжиженного природного газа в мире // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2013. – № 12. – С. 45-51.

<sup>68</sup> Золина С. А., Копытин И. А., Резникова О. Б. «Сланцевая революция» в США как главный драйвер перестройки мирового рынка нефти // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. – Т. 12. – № 6. – С. 71-93.

<sup>69</sup> Котляров И. Д. Аутсорсинговая модель организации российской нефтегазовой отрасли: проблемы и пути решения // Вопросы экономики. – 2015. – № 9. – С. 45-64.

<sup>70</sup> Бережная Л. И., Лившиц Ф. Н. Некоторые аспекты влияния на экономику России падения экспортных цен на нефть // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2015. – № 6. – С. 16-22.

- импортозамещение и ускоренное развитие собственных производств стратегической продукции (АПК, авиастроение, энергетическое машиностроение, сельскохозяйственное машиностроение). Важным примером является реализация проекта среднемагистрального авиалайнера МС-21 в партнерстве с Китаем (и, что особенно важно, создание собственного производства композитных материалов для этого самолета). Еще один пример – договор с немецкой компании Linde о локализации в России производства оборудования для сжижения газа;

- реализация программы перевооружения российской армии, позволившая резко нарастить финансирование оборонно-промышленного комплекса (ОПК), и тем самым создать условия для удержания приемлемых показателей экономического роста<sup>71</sup>;

- диверсификация системы внешнеэкономических партнерств России в целях избавления от чрезмерной зависимости от государств, ведущих против нашей страны санкционную политику.

Наиболее ярким примером успеха этих действий руководства страны стал отечественный АПК, сумевший добиться достижения целевых показателей практически по всем ключевым продуктам питания<sup>72</sup> (результативность российской политики в этом направлении признают и западные исследователи<sup>73</sup>), и постепенно переходящий к экспорту своей продукции (помимо зерна, которое в России стало экспортным товаром уже довольно давно) на мировой рынок. Однако реализовывать эти намерения приходится в исключительно неблагоприятной внешней и внутренней среде:

- ограничительные меры коллективного Запада препятствуют доступу нашей страны к финансовым и техническим ресурсам, необходимым для

---

<sup>71</sup> Князьнеделин Р. А., Курбанов А. Х., Плотников В. А. Государственный заказ как инструмент промышленной политики в оборонно-промышленном комплексе: теория и практика. СПб.: ООО «Копи-Р Групп», 2013. – 240 с.

<sup>72</sup> Плотников В. А., Сулейманова М. В. Анализ моделей обеспечения национальной продовольственной безопасности // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2019. – № 5. – С. 7-12.

<sup>73</sup> Wegren S. K., Elvestad C. Russia's food self-sufficiency and food security: an assessment // Post-Communist Economies. – 2018. – V. 30. – No 5. – P. 565-587.

технического перевооружения экономики, ликвидации технологического отставания и развития собственных передовых производств<sup>74</sup>;

- падение цен на углеводороды резко снизило финансовые возможности государственного бюджета по поддержке мероприятий по развитию национальной экономики;

- спровоцированное последовательными девальвациями рубля падение курса национальной валюты привело к значительному росту затрат предприятий на закупку иностранного оборудования, необходимого для проведения технического перевооружения, а также увеличило риски таких проектов (более высокая стоимость ведет к более длительному сроку окупаемости);

- негативные экономические и политические события привели к замедлению темпов экономического роста и к длительному падению доходов россиян. В этих условиях предприятия опасаются инвестировать в развитие новых производств.

Важным элементом ГЭП после 2014 г. стал «поворот на Восток», призванный избавить экономику нашей страны от чрезмерной зависимости от поставок природных ресурсов в Европу. Символом этого поворота стал газопровод «Сила Сибири», связывающий российские месторождения газа с Китаем. При этом данный проект не ограничивается простой поставкой газа – наряду с трубопроводной инфраструктурой в Амурской области строится мощный газоперерабатывающий комплекс. Это позволит эффективнее использовать природные ресурсы нашей страны и увеличить объем создаваемой в национальной экономике добавленной стоимости. Вероятно, с учетом постепенной утраты нефтью и газом своей роли ключевых энергоносителей развитие нефте- и газохимических производств должно стать стратегическим

---

<sup>74</sup> Афонцев С. А. Политика и экономика торговых войн // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2020. – № 1. – С. 193-198; Вертакова Ю. В., Положенцева Ю. С., Клевцова М. Г. Санкции в условиях глобализации и их влияние на экономическое развитие России // Экономика и управление. – 2015. – № 10. – С. 24-32; Рукинов М.В. Экономические санкции и их влияние на экономическую безопасность // Ученые записки Международного банковского института. – 2019. – № 1 (27). – С. 121-131.

приоритетом нашей страны, и Амурский газоперерабатывающий завод является первым шагом в этом направлении.

Руководство нашей страны придает большое значение таким инструментам ускорения экономического развития, как национальные проекты<sup>75</sup>. Однако их эффективность в этой роли, по нашему мнению, сомнительна. Это определяется рядом обстоятельств:

- состав и структура национальных проектов недостаточно проработаны с методологической точки зрения. В частности, отдельные проекты дублируют друг друга, а положительное влияние некоторых проектов на экономический рост не обосновано;

- отсутствует явная увязка между разными проектами, из-за чего их использование не является комплексным;

- старт национальных проектов длительное время откладывался из-за отсутствия ясных проектов их реализации и задержек с выделением денежных средств (а в 2020 году этому помешала пандемия Covid-19 и необходимость переориентации ресурсов на борьбу с ней). В результате их положительное влияние на национальную экономику уменьшается (поскольку результат будет достигнут позже запланированного срока, а задержки старта проекта ведут к накапливанию отставания национальной экономики).

Отметим, что проблема недофинансирования программ развития промышленности и экономики в целом типична для нашей страны и присуща не только национальным проектам. Имеет место систематическое недофинансирование уже утвержденных программ, выделенные деньги не расходуются по назначению. Причинами этого являются как недостаточно эффективное управление соответствующими программами (в силу чего они неспособны поглотить весь объем предусмотренных для них ресурсов, т. е. фактически эти программы реализуются в усеченном виде), так и стремление правительства

---

<sup>75</sup> Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты // Сайт Правительства России. Доступно онлайн по адресу: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/>. Проверено 18.06.2020.

урезать расходы и сохранить бюджетный профицит (вопреки заявленным целям экономического развития).

Важной проблемой является также то, что сроки действия программ поддержки национальной экономики являются слишком короткими, и отсутствует информация о прогнозах по выделению денежных средств по этим программам. Кроме того, имеющиеся программы регулярно пересматриваются (например, весьма эффективная программа субсидирования цен по российской сельхозтехнике будет замещена программой агролизинга с ограниченным финансированием). В совокупности это отсутствие прозрачности в отношениях между государством и бизнесом затрудняет инвестиционное планирование для отечественных предприятий и создает для них дополнительные риски, что, в результате, ведет к отказу от инвестиций.

Значимым источником давления на бизнес является ужесточение фискальной политики (в т. ч. и за счет использования цифровых технологий<sup>76</sup>). Собираемость налогов в России растет опережающими темпами по сравнению с ростом экономики. В результате доходность бизнеса снижается, как и стимулы к предпринимательской деятельности. В совокупности это позволяет говорить о том, что, хотя в России фактически впервые после 1991 г. стала формироваться и внедряться промышленная политика, инструментарий промышленного регулирования используется недостаточно последовательно и комплексно. Во многом это связано с тем, что большое значение сохранил финансовый компонент ГЭП, ориентированный, как мы уже говорили выше, на приоритетное урезание государственных расходов и обеспечение финансовой стабильности.

Имеет место институциональная трансформация национальной экономики, реализующаяся, в частности, через развитие различных форм

---

<sup>76</sup> Огородникова И. И. Цифровая трансформация налогового контроля: эволюция и тенденция // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2019. – № 46. – С. 152-162.

государственно-частного партнерства (ГЧП) для привлечения бизнеса к решению государственных задач<sup>77</sup>.

Еще одним признаком институциональной трансформации является продолжение курса на постепенное огосударствление национальной экономики (который уже вышел далеко за пределы потребности устранить перекосы приватизации 1990-х гг.). Интересно подчеркнуть, что экспорт ключевого продукта сельского хозяйства (зерна) в нашей стране также находится под косвенным государственным контролем (через банк ВТБ, которому принадлежат – полностью или частично – крупнейшие зерновые терминалы в Новороссийске; эти терминалы обеспечивают основной объем российского экспорта). Банку ВТБ также принадлежит контроль над одной из крупнейших розничных сетей России «Магнит», занимающей, по разным оценкам, 8-9% рынка продовольственной розницы и делящей первое-второе место с «X5 Retail Group».

Таким образом, в настоящее время государство обладает значимым контролем над такими важными отраслями, как нефтегазовая («Газпром», «Роснефть»), финансовая («Сбербанк», ВТБ), экспорт зерна (структуры ВТБ) и розничная торговля (ВТБ). При этом мы не говорим о тех отраслях, которые исторически полностью контролируются государством (атомная энергетика, ОПК) – приведенные выше примеры относятся к отраслям, в которых, после преобразований 1990-х гг., частный сектор либо доминировал, либо вообще заново создал эти отрасли (как, например, розничная торговля современных форматов). Эти отрасли имеют большое значение как для национальной экономики, так и для национальной безопасности, и в случае необходимости государство сможет проводить через контролируемые им компании разнообразные меры экономической политики. Можно утверждать, что в формально основанной на частной собственности российской экономике доля государственного сектора очень велика, и имеет место устойчивый тренд на огосударствление ключевых отраслей.

---

<sup>77</sup> Курбанов А. Х., Плотников В. А. Государственно-частное партнерство и аутсорсинг: сравнительный анализ структуры и характера отношений // В мире научных открытий. – 2013. – № 4. – С. 33-47.

Опасной тенденцией является и то, что основными получателями государственной поддержки являются государственные предприятия<sup>78</sup>. Частично это связано с тем, что частный сектор в условиях стагнации экономики не проявляет достаточной инвестиционной активности. Тем не менее, другой важной причиной является то, что частные компании не хотят участвовать в программах государственной поддержки из-за связанных с этим организационных и административных проблем<sup>79</sup>. Государству необходимо упрощать участие в программах государственной поддержки бизнеса и стимулировать инвестиционную активность частного сектора.

В условиях необходимости концентрации ресурсов, защиты от недружественного воздействия и обеспечения ускоренного роста национальной экономики стратегия огосударствления, вероятно, оправдана. Тем не менее, это создает большую нагрузку на государство, обедняет национальную экономику (поскольку государство вытесняет из бизнеса частных игроков), и при этом пока, что очень важно, нет признаков того, что эта концентрация ресурсов у государства представляет собой мобилизацию ресурсов для обеспечения экономического рывка. Государство ограничилось тем, что перевело под свой прямой или косвенный контроль ключевые активы, однако пока не использует этот контроль для обеспечения ускоренного роста или, хотя бы, для запуска его механизмов.

Государство не объясняет причины и цели этих своих шагов, о них можно только строить догадки с большей или меньшей степенью правдоподобия. Нам представляется логичной следующая трактовка: в поведении государства по получению контроля над ключевыми отраслями прослеживается отчетливая параллель с формированием финансовых резервов (которые, как было показано выше, только хранились на случай кризисов, но не инвестировались ни в национальную экономику, ни в активы повышенной доходности

---

<sup>78</sup> Симачев Ю. В., Кузык М. Г. Государственная поддержка предприятий: бенефициары и эффекты // Вопросы экономики. – 2020. – № 3. – С. 63-83.

<sup>79</sup> Там же.

для обеспечения благосостояния будущих поколений). Получая контроль над ключевыми отраслями, государство страхует себя от возможных рисков и обеспечивает для себя возможность применения ресурсов этих предприятий для решения своих задач, но при этом не использует ресурсы этих отраслей для развития. Иными словами, это будет означать, что целью ГЭП является не развитие национальной экономики, а поддержание стабильности и минимизация рисков.

В ситуации внешнего давления защита от рисков может быть оправданной. Тем не менее, такое смещение баланса между развитием и безопасностью в пользу безопасности в конечном счете создает угрозы для безопасности: низкие темпы роста ведут к сохранению и углублению отставания от ведущих экономик мира, недовольству населения (и ухудшению социальной стабильности), перекладыванию все большей доли национальных расходов на население (из-за нехватки ресурсов у государства), что будет провоцировать дальнейшее падение уровня жизни и т. д. (По сути дела, описанная цепочка событий приводит нас к «застою», который послужил одной из причин распада СССР) Ключевой задачей в этих условиях мы считаем переориентацию на обеспечение развития страны.

Еще одним вариантом объяснения может быть неэффективность (в глазах государства) отечественного бизнеса, заинтересованного в максимизации прибыли и не желающего инвестировать в долгосрочное развитие страны. Однако это предположение противоречит тому, что часть предприятий, перешедших под государственный контроль, были созданы частным бизнесом с нуля (как «Магнит»), и демонстрировали как хорошие темпы роста, так и соответствие потребностям населения. Фактически речь идет о том, что государственные структуры в целях наращивания рентабельности собственного бизнеса получают контроль над наиболее маргинальными предприятиями (что, очевидно, не имеет никакого отношения ни к целям развития, ни к выполнению государством своих функций).

Однако, независимо от справедливости этих догадок, лучшим подтверждением недостаточно эффективной ГЭП служит слабая динамика российской экономики. После 2013 г. нашей стране так и не удалось выйти на устойчивые темпы роста (см. табл. 2.1). При этом падение темпов роста было отмечено еще до санкций и снижения цен на углеводороды, что указывает на неэффективность отечественной ГЭП. Средний темп роста российской экономики за рассмотренный в таблице период (рассчитанный по формуле средней геометрической) составил лишь незначительные 1,08%.

Таблица 2.1 – Динамика темпов роста ВВП в России в 2010-2020 гг., %

Год	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Темп роста ВВП	4,5	4,3	3,4	1,3	0,7	-2,5	0,3	1,6	2,2	1,3	-3,5

Примечание: источник данных для 2010-2019 гг. – Федеральная служба государственной статистики; для 2020 г. использована оценка ВЭБ.РФ по данным за январь-ноябрь (см.: [http://inveb.ru/attachments/article/532/Индекс\\_ВВП\\_11\\_2020.pdf](http://inveb.ru/attachments/article/532/Индекс_ВВП_11_2020.pdf)).

Проведенный выше краткий анализ позволяет нам выделить основные этапы эволюции ГЭП в России (см. табл. 2.2). А также сделать следующие выводы:

- после распада СССР в России длительное время отсутствовала целостная экономическая политика. В реализуемых руководством страны мерах экономической политики доминировала институциональная и/или монетарная составляющая, которая преследовала свои узкие цели и не была ориентирована на достижение долгосрочного экономического роста;

- толчком к формированию более или менее целостной экономической политики послужили начало геополитического противостояния с коллективным Западом и резкое падение цен на нефть (оба события произошли в 2014 г.). В этот период государство приняло ясно выраженный курс на развитие отечественной экономики, ослабление зависимости от иностранных поставок стратегической продукции, диверсификацию рынков сбыта;

Таблица 2.2 – Эволюция государственной экономической политики в России в постсоветский период (составлено автором)

Период	Структура ГЭП
1991-1998 гг.	Институциональные мероприятия, направленные на слом советской системы хозяйствования и формирование института частной собственности. Цель создания институтов долгосрочного развития не ставилась. Меры промышленной политики практически не реализовывались из-за нехватки ресурсов у государства. Монетарная политика реализовывалась во второй части данного периода и ориентировалась только на удержание курса национальной валюты (независимо от последствий такого удержания для экономики страны)
1998-2009 гг.	Доминирование финансовых (монетарных) мероприятий, направленных на достижение стабильности финансовой системы. Меры промышленной политики носили точечный характер. Институциональные мероприятия сводились к устранению явных перекосов предыдущего периода
2009-2014 гг.	Сохранение доминирования стабилизирующих мероприятий монетарного характера. Промышленная политика по-прежнему сводится к разрозненным, точечным мерам. Активно реализуются меры по санации банковской системы. С институциональной точки зрения формируется отчетливый тренд на огосударствление экономики
С 2014 г.	Продолжается огосударствление экономики. Впервые в течение постсоветского периода формируется и реализуется промышленная политика (которая, хотя и реализуется теперь как единый набор мероприятий, однако системного, охватывающего всю национальную экономику и увязанного с другими направлениями ГЭП характера пока не приобрела). Сохраняется сильное влияние финансовой (монетарной) политики, ориентированной на обеспечение стабильности. Ужесточается фискальная политика (в т. ч. при помощи нового технологического инструментария)

- эффективной реализации ГЭП России препятствует отсутствие согласованности между ее отдельными компонентами. Если промышленная составляющая ГЭП ориентирована в первую очередь на развитие, то финансовый компонент ГЭП в качестве приоритетной цели имеет обеспечение финансовой безопасности, удержание стабильности, защиту от экономических шоков и минимизацию государственных расходов. Как следствие, меры промышленной политики пересматриваются, финансируются не в полном объеме и т. д., что мешает реализации их потенциала;

- отчетливой институциональной тенденцией ГЭП в последние годы стало огосударствление экономики путем перехода ключевых предприятий стратегически значимых отраслей под контроль принадлежащих государству структур. Проблема заключается в том, что эти меры снижают разнообразие хозяйственных моделей в национальной экономике, создает избыточную нагрузку на государство и усложняет развитие частного бизнеса. Кроме того, государственный контроль, насколько можно судить по имеющимся признакам, используется не для мобилизации ресурсов, а либо для повышения безопасности государства, либо для максимизации доходов государственных предприятий;

- в целом ГЭП России можно охарактеризовать как неэффективную с точки зрения ее способности обеспечить долгосрочный рост национальной экономики. В ней явно доминируют задачи достижения стабильности. Мы полагаем, что при формировании ГЭП нашей страны баланс между стабильностью и развитием должен быть пересмотрен в пользу развития (за счет соответствующих монетарных и институциональных мероприятий).

## 2.2 Мировой опыт разработки и реализации государственной экономической политики

Сама по себе природа вызовов, с которыми столкнулась наша страна – ликвидация экономического и технологического отставания от ведущих мировых государств (т. е. модернизация в целях резкого наращивания темпов экономического роста)<sup>80</sup> – уникальной не является. На сходные вызовы были вынуждены отвечать многие страны после начала Нового времени (именно тогда возникло т. н. Великое расхождение между Европой и остальным миром<sup>81</sup>), и особенно после первой промышленной революции. Именно так происходила их модернизация, индустриализация и т. д. Интересно отметить, что Россия в течение своей истории дважды успешно ликвидировала свое отставание – во время петровских реформ и в ходе сталинской модернизации (цена этого успеха – отдельный вопрос, который мы рассматривать не будем, т.к. его анализ выходит за границы нашего исследования). Более свежими примерами успеха являются послевоенная Япония, «азиатские тигры» и современный Китай.

Это означает, что при разработке российской государственной экономической политики (ГЭП) есть возможность опираться на мировой опыт реализации успешных моделей ГЭП. Необходимо осмыслить этот опыт и адаптировать его с учетом специфики как нашей страны, так и конкретных условий, в которых находится современная мировая экономика.

В данном разделе диссертационного исследования мы дадим краткий обзор мирового опыта в области политики модернизации национальной экономики. Такой выбор объекта анализа объясняется, как уже было сказано выше, спецификой задач, стоящих перед нашей страной – ликвидация технологического и экономического отставания и вхождение в число ведущих стран

---

<sup>80</sup> Ершов М. В., Танасова А. С., Соколова Е. Ю. О некоторых подходах государственного управления для стимулирования экономического роста // *Управленец*. – 2019. – Т. 10. – № 5. – С. 20-32; Журавлева Г. П. Экономическая политика современной России: модернизация и реиндустриализация // *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*. – 2014. – № 3. – С. 26-32; Любимов И. Л., Оспанова А. Г. Как сделать экономику сложнее? Поиск причин усложнения // *Вопросы экономики*. – 2019. – № 2. – С. 36-53.

<sup>81</sup> Померанц Кеннет. Великое расхождение. Китай, Европа и создание современной мировой экономики. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 592 с.

мира по уровню экономического развития. Мы не претендуем на полноту описания, наша задача заключается в выявлении основных тенденций и закономерностей модернизации, а также в идентификации факторов успеха ГЭП, ориентированной на модернизацию.

Мировой опыт показывает, что можно говорить о следующих уровнях успеха стратегии модернизации (мы говорим о модернизации национальной экономики в целом, а не каких-либо отдельных отраслей):

1. Отказ от модернизации. Такая разновидность ГЭП реализуется в двух основных ситуациях: страна лишена экономических ресурсов для проведения модернизации или страна способна обеспечить приемлемый уровень экономического благополучия для себя и для своих граждан за счет использования отсталых моделей национальной экономики. В первом случае речь идет о наиболее отсталых и бедных странах мира, опирающихся на иностранную помощь или на переводы своих граждан, работающих за рубежом (Гаити<sup>82</sup>, Таджикистан).

Вторая ситуация более интересна. Речь идет о вхождении национальной экономики в мировую на правах аграрного или сырьевого придатка или поставщика продукции низких переделов. Благополучие страны в этом случае достигается за счет высокой стоимости экспортируемой продукции (за счет природной ренты, высокого спроса на данную продукцию и т. д.). В этой ситуации как у правительства, так и у бизнеса отсутствуют стимулы к модернизации и к развитию собственных высокотехнологичных производств, поскольку приток выручки из-за рубежа позволяет закупать у иностранных поставщиков как технику, необходимую для обслуживания своих экспортных производств, так и товары для конечных потребителей.

Более того, попытки создания собственной инновационной промышленности оказываются провальными, поскольку она без поддержки оказывается неконкурентоспособной перед потоком импорта (острая форма «голландской

---

<sup>82</sup> Райнерт Э. С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2011. – 384 с.

болезни»). Предельным вариантом такой модели является деиндустриализация бывших индустриальных стран и их переход к сырьевой или аграрной модели роста. Именно такова была ситуация в России в период 1991-1998 гг. (в более мягкой форме она сохранялась до 2014 г.) – экспорт нефти и другого сырья позволял обслуживать потребности национальной экономики, технологичные производства закрывались или перепрофилировались, сохранились только те отрасли промышленности, которые были направлены либо на добычу природных ресурсов (или выпуск из них продукции низких переделов – черная и цветная металлургия), либо на обеспечение национальной безопасности России (оборонно-промышленный комплекс<sup>83</sup>).

По этому же пути идет современная Украина, причем, в отличие от России, после 2014 г. ее деиндустриализация только ускорилась, и акцент в ее экономической политике делается на производство и экспорт продукции сельского хозяйства (в соответствии с информацией, размещенной на сайте Кабинета министров Украины<sup>84</sup>, если в 2007 г. при общем объеме экспорта в 49,3 млрд долларов США доля сельского хозяйства в нем составляла 13%, то в 2019 г., при экспорте в 46,1 млрд долларов США, доля сельского хозяйства была равна уже 40%). Интересно отметить, что еще одним важным источником дохода для Украины являются денежные переводы от граждан, работающих за рубежом, т. е. модель, характерная для радикально отсталых стран (возможности для такой работы значительно расширились после подписания Украиной соглашения о безвизовых поездках с Евросоюзом).

При наличии такого стабильного потока доходов заинтересованность украинского государства и бизнеса в реализации долгосрочных, капиталоемких и рискованных проектов, связанных с инновационным развитием национальной экономики, очевидно, крайне невысока. Будут осуществляться только

---

<sup>83</sup> Zhuravlov D., Anishchuk V., Chyzhov, D., Pashynskyi, V., Zaitsev M. The defense-industrial complex as the basis of the national security of the state // Journal of Security and Sustainability Issues. - 2020. – V. 9. – No 3. – P. 829-842.

<sup>84</sup> Программа стимулирования экономики для преодоления последствий COVID-19: «Экономическое обновление». Информационно-аналитические материалы // Сайт Кабинета министров Украины, 2020. Доступно онлайн по адресу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/Prezentacii/Programa%20Ekonomichne%20stymyluvannia/analitichni-materiali-do-programi-stimulyuvannya-1.pdf>. Проверено 15.06.2020.

те промышленные проекты, которые направлены на обслуживание экспортных сырьевых потоков.

За пределами постсоветского пространства показательным примером рассматриваемого рода является Аргентина, которая демонстрировала исключительно высокие темпы роста экономики и благосостояния населения в первой половине XX в. благодаря аграрному экспорту<sup>85</sup>. Однако простая структура этого экспорта, ограниченный потенциал сельскохозяйственных производств и отказ от усложнения экономики стали тормозом для экономического роста в последующие периоды и законсервировали как технологическое отставание этой страны, так и ее статус как развивающейся. Вероятнее всего, именно такова будет судьба Украины.

Проблема такой стратегии заключается в том, что она фактически лишает страну экономического суверенитета (внешний приток денежных средств является единственным источником доходов, и передовые технологии тоже поступают из-за рубежа). Колебания цен на экспортируемую продукцию резко отражаются на состоянии национальной экономики и на благополучии населения<sup>86</sup> (что наглядно показывают экономические катастрофы Туркменистана и Венесуэлы). К еще большим проблемам приводит исчерпание экспортируемого ресурса (из-за чего национальной экономике приходится переживать болезненную трансформацию<sup>87</sup>).

Как правило, страна специализируется на экспорте определенного вида продукции, что препятствует возникновению сложных и разветвленных производственных цепочек (и не позволяет создавать добавленную стоимость и качественные рабочие места). Более того, даже те производственные цепочки, которые необходимы для обслуживания экспортных производств, в стране не формируются, поскольку в краткосрочной перспективе их проще и дешевле

---

<sup>85</sup> Любимов И. Л., Казакова М. В., Гвоздева М. А., Оспанова А. Г. Провал и триумф экономического усложнения: история Аргентины и Южной Кореи во второй половине XX века // Экономическая политика. – 2019. – Т. 14. – № 5. – С. 8-35.

<sup>86</sup> Бережная Л. И., Лившиц Ф. Н. Некоторые аспекты влияния на экономику России падения экспортных цен на нефть // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2015. – № 6. – С. 16-22.

<sup>87</sup> Амирбеков Ф. Ф. Где взять деньги для инвестиций в экономический рост (на примере экономики Азербайджана)? // Экономическая наука современной России. – 2018. – № 3. – С. 129-141.

приобрести за рубежом (в рассмотренном выше примере Украины зависимость от экспортных поставок по семенному материалу составляет 54-82%, по удобрениям – 70%, по сельскохозяйственной технике – 67%<sup>88</sup>; аналогичные проблемы имели место в нефтегазовой промышленности России до введения санкций в 2014 г.<sup>89</sup>).

При этом в экономике формируются олигархические группы, которые контролируют основные денежные потоки, что существенно ограничивает доступ к ресурсам и к рынкам для предпринимателей, готовых инвестировать в новые производства (в т. ч. высокотехнологичные). Консервируется технологическое отставание и имущественное неравенство (поскольку новых вариантов развития бизнеса нет или они очень затруднены), что в конечном счете создает угрозу для национальной безопасности и социальной стабильности. Ослабляется государство, поскольку олигархи, контролирующие экспортные потоки, не желают делиться с ним своими ресурсами, и обладают достаточной мощностью, чтобы противостоять давлению со стороны государства. Страна в результате оказывается неспособна противостоять внешним вызовам.

Такая модель приемлема для небольших государств с малым населением, инновационная экономика в которых будет заведомо неконкурентоспособна по сравнению с мировыми лидерами (примером может быть Бруней), при контроле государства над экспортными потоками (снова упомянем Бруней), и только в благоприятной, стабильной внешней и внутренней среде. Для больших по размерам населения стран заметный рост благосостояния может быть достигнут только за счет диверсификации и усложнения экспорта, т. е. модернизации<sup>90</sup>.

Обострение внутренних угроз ставит суверенитет страны, отказавшейся от модернизации, под угрозу. Примером может быть Речь Посполитая

---

<sup>88</sup> Программа стимулирования экономики для преодоления последствий COVID-19: «Экономическое обновление». Информационно-аналитические материалы // Сайт Кабинета министров Украины, 2020. Доступно онлайн по адресу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/Prezentacii/Programa%20Ekonomichne%20stymyluvannia/analitichni-materiali-do-programi-stimulyuvannya-1.pdf>. Проверено 15.06.2020.

<sup>89</sup> Котляров И. Д. Аутсорсинговая модель организации российской нефтегазовой отрасли: проблемы и пути решения // Вопросы экономики. – 2015. – № 9. – С. 45-64.

<sup>90</sup> Любимов И. Л., Казакова М. В., Гвоздева М. А., Оспанова А. Г. Провал и триумф экономического усложнения: история Аргентины и Южной Кореи во второй половине XX века // Экономическая политика. – 2019. – Т. 14. – № 5. – С. 8-35.

(Польша) в XVIII веке, процветавшая на экспорте зерна, но оказавшаяся неспособной (ни организационно, ни технологически), противостоять своим более мощным соседям (Австрия, Пруссия, Россия). Такова же ситуация на Украине, где события 2014 г. (гражданская война и карательные экспедиции центральных властей против населения Донецка и Луганска) показали полную неспособность политического режима противостоять внутренним угрозам, что кончилось фактическим развалом страны. Наконец, еще один современный пример – Ливия, огромные экспортные доходы которой служили основой для экономического благополучия страны и населения, но при этом отсутствие сильной, опирающейся на развитую промышленность экономики сначала привело к отсутствию перспектив личного успеха у граждан (что во многом стало причиной беспорядков в 2011 г.), а впоследствии – к неспособности противостоять внешней интервенции.

Здесь хотелось бы обратить внимание на важную особенность экономик, функционирующих по такой модели: уже упомянутое отсутствие перспектив роста и развития (экономики такого типа не нуждаются в большом населении). Государство за счет больших доходов может осуществлять активную социальную политику, делась экспортными сверхдоходами с населением, однако отсутствие перспектив порождает либо социальную апатию, либо социальные протесты. Парадоксальным образом, даже при обеспечении распределения сверхдоходов среди населения, такая экономика оказывается неэффективной с социальной точки зрения (что показал рассмотренный выше пример Ливии).

Отметим, что использование термина «отказ от модернизации» при оценке этой экономической модели означает, что модернизации как таковой нет вообще. Как правило, в национальной экономике таких государств представлен небольшой инновационно ориентированный компонент, однако он недостаточен для того, что переломить тенденцию на консервацию экономической и технологической отсталости. Далее, инновационные технологии внедряются в экспортоориентированных отраслях экономики для повышения

их эффективности, но на общее состояние национальной экономики эти точечные инновации значимого влияния не оказывают.

Наконец, руководство таких государств обычно декларирует свое стремление перевести национальную экономику на инновационный путь развития, но до реальных действий эти декларации чаще всего не доходят (из-за сильного сопротивления элит, нехватки ресурсов, нехватки политической воли или подлинной заинтересованности в развитии национальной экономики у руководства страны и т. д.);

2. Провальная модернизация – речь идет о попытках модернизации, которые оказались неуспешными и не позволили национальной экономике сократить свое технологическое отставание и резко увеличить темпы экономического роста. Причинами такого провала являются неправильный выбор государственной стратегии (некорректные цели, инструменты или темп реформирования), противодействие со стороны элит (комфортно чувствующих себя в рамках отсталой экономической модели – см. предыдущий пункт – и не желающих угроз своему экономическому благополучию и политическому статусу) или внешнее давление. В результате провала технологической модернизации национальной экономики не происходит, или даже имеет место откат на более низкий уровень технологического развития.

Примером такой провальной модернизации стала перестройка в СССР и последовавший за ней шоковый переход к рыночной экономике. Еще более наглядный пример – политика «большого скачка» в Китае (строго говоря, она была нацелена не на модернизацию, а на экономический рост, тем не менее, с определенными оговорками ее можно включить в нашу классификацию, поскольку эта стратегия была ориентирована на ускоренное развитие национальной экономики). Следствием этой политики стало резкое падение экономического роста, развал экономики и голод;

3. Точечная (дискретная) модернизация – в этом случае национальная экономика успешно ликвидирует свое технологическое отставание от стран-лидеров и выходит на одинаковый с ними уровень экономического

развития. Однако стране не удается выстроить институты развития, вследствие чего, выйдя на новую стадию, национальная экономика застывает на ней и снова начинает накапливать свое отставание от передовых стран мира до следующего «рывка». За счет такой модернизации страна обеспечивает свою национальную безопасность на конкретном историческом этапе и может достичь краткосрочных экономических и политических целей, но не создает условия для гарантии своих национальных экономических интересов в долгосрочной перспективе. Иными словами, эта политика рывка, но не политика долгосрочного развития.

Хотелось бы подчеркнуть, что реализованные в России стратегии модернизации относятся, к сожалению, к этому типу. Петровские реформы позволили России освоить ключевые мировые технологии соответствующего периода, однако национальная экономика «застряла» на стадии мануфактурного капитализма, что в конечном счете стало одной из причин поражения в Крымской войне. Сталинская индустриализация позволила выстроить в нашей стране современное промышленное производство с использованием конвейерной и фабричной модели организации. Однако отсутствие институтов инновационного развития привело к быстро нарастающему после 1970-х гг. технологическому отставанию.

Термин «точечная» применительно к данной модели модернизации означает не то, что она охватывает ограниченный набор отраслей национальной экономики, а то, что технологическое отставание ликвидируется на исторически короткий промежуток времени, и после этого снова восстанавливается.

Интересно отметить, что со сходной проблемой чуть не столкнулась Южная Корея в ходе азиатского кризиса 1997-1998 гг., когда промышленные структуры, обеспечившие быстрый экономический рост этой страны и технологическое развитие ее национальной экономики на предшествующем этапе (чеболи), оказались неспособны справиться с новыми вызовами. К чести руководства Кореи и руководства самих чеболей, они смогли адаптироваться к

происходящим изменениям (хотя адаптация была весьма болезненной), и обеспечить переход на новый этап развития национальной экономики;

4. Эффективная модернизация – в ходе такой модернизации страна не только ликвидирует свое экономическое и технологическое отставание, но и успешно *формирует собственные институты развития*, которые, опираясь на достигнутый в ходе модернизации промышленный, ресурсный и организационный задел, обеспечивают дальнейшую эволюцию национальной экономики и тем самым не позволяют повторно возникнуть технологическому отставанию. *Под институтами развития мы понимаем не только специальные организации, которые занимаются поддержкой инновационных производств (хотя роль таких организаций тоже очень велика), но и совокупность правил, норм и поддерживающих их организаций, которые формируют у хозяйствующих субъектов стимулы к инновационному развитию и создают условия для его проведения.*

Модернизации отдельных отраслей в этом случае обязательно сопутствует формирование национальных цепочек создания стоимости. При эффективной модернизации национальная экономика соответствующей страны входит в передовое технологическое ядро мировой экономики. Результатом эффективной модернизации становится возникновение в стране национальной инновационной промышленной экосистемы. Примерами такой модернизации являются «азиатские тигры»<sup>91</sup> и Китай после реформ Дэн Сяопина. Ключевым фактором успеха этой стратегии является создание самоподдерживающихся институтов развития (отсутствие которых приводит, как было показано в предыдущем пункте, к повторному технологическому и экономическому отставанию после изначально успешного экономического рывка).

В рамках инновационной промышленной экосистемы, как показывает мировой опыт, можно выделить материальный и нематериальный компоненты

---

<sup>91</sup> Любимов И. Л., Казакова М. В., Гвоздева М. А., Оспанова А. Г. Провал и триумф экономического усложнения: история Аргентины и Южной Кореи во второй половине XX века // Экономическая политика. – 2019. – Т. 14. – № 5. – С. 8-35.

(см. табл. 2.3). При точечной модернизации ГЭП, как правило, ориентируется на преимущественную поддержку разработчиков инновационной продукции и предприятий, внедряющих инновации. Однако «ткань инновационной экосистемы» формируется организациями, способствующими реализации инновационного развития, а скрепляют экосистему формальные и неформальные правила и нормы, благоприятствующие разработке и внедрению инноваций<sup>92</sup>. Отсутствие достаточно поддержки для формирования этих компонентов национальной инновационной системы (НИС) ведет к неспособности перевести точечную модернизацию в эффективную модернизацию.

Таблица 2.3 – Состав национальной инновационной промышленной экосистемы (составлено автором)

Тип компонента	Состав
Материальный компонент	Разработчики инновационной продукции
	Предприятия, внедряющие инновации для повышения эффективности своей производственной деятельности
	Организации, способствующие реализации инновационного развития (банки, венчурные фонды, центры компетенций, научные организации, образовательные учреждения, мелкосерийные и опытные производства)
	Государство (как регулятор и крупный участник хозяйственной деятельности)
Нематериальный компонент	Формальные и неформальные правила и нормы, благоприятствующие инновационной деятельности (возможности получения финансовой поддержки, льготы при техническом перевооружении и освоении новых технологий, требования закупок инновационной продукции, требования трансфера технологий при открытии иностранных предприятий)

<sup>92</sup> Абдикеев Н. М., Богачев Ю. С., Бекулова С. Р. Институциональные механизмы обеспечения научно-технологического прорыва в экономике России // Управленческие науки. – 2019. – Т. 9. – № 1. – С. 6-19.

Проделанный выше анализ позволяет констатировать, что ключевой проблемой России является отсутствие институтов, способствующих инновационному развитию, что не позволяло трансформировать точечную модернизацию в эффективную. Однако, в отличие от точки зрения либеральной части российского экономического сообщества, это не означает, что государство должно сосредоточиться исключительно на выстраивании соответствующих институтов. Речь идет о необходимости комбинирования институционального и промышленного инструментария. Использование исключительно институциональных инструментов, скорее всего, приведет к провалу модернизации.

Одних институтов, вероятно, будет недостаточно для того, чтобы преодолеть опасения инвесторов и их недоверие к инновационному бизнесу, и нет гарантий того, что сформированные институты не будут направлены на обслуживание крупного рентаориентированного бизнеса, как это произошло в результате либеральных преобразований в России 1990-х гг. Кроме того, строительство институтов представляет собой очень длительный процесс, и не исключено, что у государства, заинтересованного в проведении модернизации, не будет соответствующего запаса времени – иными словами, модернизация, основанная исключительно на выстраивании институтов, кончится провалом из-за отсутствия видимых, приносящих реальный эффект для национальной экономики результатов в кратко- и среднесрочной перспективе.

Напротив, исключительно промышленная политика приведет к технологическому рывку (в целевых отраслях, а при достаточном объеме ресурсов и адекватных усилиях со стороны государства – в масштабе национальной экономики в целом). С учетом изложенным, мы считаем возможным предложить матрицу ГЭП по критериям используемых инструментов ее формирования (см. табл. 2.4). Стратегическую матрицу модернизационных ГЭП, представленную на таблице, не следует понимать в том смысле, что представленное в соответствующей ячейке сочетание инструментов обязательно приведет к указанному результату (сочетание институциональных и промышленных инстру-

ментов может, при его неправильном использовании и в неблагоприятной ситуации, кончиться провалом). Речь, скорее, идет о наиболее вероятном исходе.

Таблица 2.4 – Стратегическая матрица модернизационной экономической политики

		Инструментарий промышленной политики	
		Используется	Не используется
Институциональный инструментарий	Используется	1. Эффективная модернизация	2. Провальная модернизация
	Не используется	3. Точечная модернизация	4. Отказ от модернизации

Это означает, что *ГЭП России должна ориентироваться на развитие ключевых отраслей промышленности и экономики в целом в соответствии с требованиями нового технологического уклада, и при этом должна также создавать основу для формирования независимых от государства институтов развития, конечным результатом чего должно стать возникновение в нашей стране национальной инновационной промышленной экосистемы.*

Интересно отметить, что такое понимание ГЭП в значительной степени лишает смысла старый спор о том, какой инструментарий должен лежать в основе эффективной ГЭП – институциональный или промышленный. Как мы показали, ни один из этих инструментов по одиночке не способен привести к полноценной ликвидации технологического и экономического отставания. ГЭП должна быть основана на синергетической комбинации промышленной и институциональной политики, в рамках которой меры промышленной политики опираются на институциональные мероприятия и одновременно способствуют встраиванию соответствующих институтов в национальную экономическую систему (см. рис. 2.2).

Наибольший интерес с точки зрения возможности применения использовавшихся в зарубежных странах инструментов реализации стратегии

модернизации в России представляют, по нашему мнению, Бразилия и Норвегия. Бразилия относится, как и Россия, к группе БРИКС, и по ряду характеристик схожа с нашей страной. Что касается Норвегии, то ее опыт заслуживает рассмотрения по причине того, что Норвегия сумела исключительно эффективно использовать свой нефтегазовый потенциал для обеспечения развития национальной экономики в целом.



Рисунок 2.2 – Структура модернизационной государственной экономической политики (составлено автором)

Пример Бразилии показателен тем, что в ее истории можно отметить два периода экономического роста, обусловленных разными факторами.

Первый период датируется 1879-1912 гг. и был связан с т. н. «каучуковой лихорадкой». В течение этого времени Бразилия была ведущим мировым производителем каучука, спрос на который в свете развивающейся американской и европейской промышленности был очень велик. Благодаря этому Бразилия столкнулась с огромным притоком экспортной выручки, который дал импульс для роста городов в сельве Амазонки, где и велась добыча природного каучука. Однако этот рост был связан исключительно с потреблением, в т. ч. и демонстративным. Каучуковая лихорадка обеспечила высокий уровень занятости

населения (как местных, так и приезжих – в места добычи каучука активно приезжали мигранты), позволила повысить доходы работников и стала причиной роста налоговых поступлений в бюджет Бразилии. Инвестиции в развитие национальных производств не осуществлялись.

Каучуковая лихорадка внезапно окончилась в 1912 г., когда Бразилия была вытеснена с рынка каучука Британской империей, организовавшей каучуковые плантации в Малайе, на Цейлоне и в Тропической Африке и сумевшей организовать производство каучука в этих регионах с меньшими издержками по сравнению с Бразилией (потому что гевея целенаправленно выращивалась на плантациях, а не использовалась в природном виде, и при этом в данных регионах отсутствовали естественные вредители гевеи). В результате в Бразилии рухнула целая отрасль. Производители каучука немедленно покинули амазонский регион (в котором у них не было инвестиций, они только эксплуатировали его природные ресурсы), оставив свои бывших рабочих без работы и без каких-либо выплат. Процветавшие города были заброшены, уровень безработицы резко увеличился, доходы населения упали и значительно сократились поступления налогов.

Пример этого роста и последующего краха наглядно показывает те проблемы, с которыми сталкиваются страны, валютные поступления в которые не трансформируются в инвестиции в развитие экономики, и которые рассчитывают только на экспорт какого-либо одного товара как на исключительный источник своего благополучия. Очевидно, что эта модель ресурсоориентированного роста представляет собой, в соответствии с приведенной выше классификацией, отказ от модернизации.

Второй период начался в 1946 г. и заключался в реализации стратегии импортозамещения. Начав с потребительских товаров, в 1950-х гг. Бразилия сумела перейти к формированию диверсифицированной экономики, создав собственное автомобилестроение, черную и цветную металлургию, тяжелое

машиностроение и химическую промышленность<sup>93</sup>. Венцом этой стратегии стало создание в 1969 г. компании Embraer, организовавшей производство региональных самолетов (изначально ориентированных на внутренний рынок Бразилии, но впоследствии успешно поставлявшихся на экспорт).

Для поддержки этих отраслей использовались тарифные ограничения на импорт, привлечение иностранных инвестиций для организации национальных производств и формирование вертикально интегрированных структур в ключевых отраслях (что позволило им концентрировать ресурсы и реализовывать целевые программы развития)<sup>94</sup>. Первоначально эта стратегия привела к росту затрат на импорт оборудования и стала причиной роста внешнего долга. Однако в 1970-е гг. Бразилия уже была способна самостоятельно обеспечивать себя сырьевыми ресурсами и экспортировать продукцию с высокой добавленной стоимостью, а в 1980-х гг. ее торговый баланс стал положительным.

Важную роль в достижении этих результатов сыграло формирование отраслевых вертикальных структур, которые позволили сначала выстроить внутри себя цепочки создания стоимости, вокруг которых впоследствии возникла вся необходимая обеспечивающая инфраструктура (стратегия вертикальной интеграции является, как показывает мировой опыт, значимым фактором успеха модернизации на ее начальном этапе<sup>95</sup>). Тем самым была сформирована промышленная экосистема страны.

Теперь рассмотрим норвежский опыт. Промышленная добыча нефти началась в Норвегии в 1970 г. Уже в 1972 г. был издан указ, в соответствии с которым было установлено требование включать норвежские компании в тендеры на поставку нефтегазового оборудования и технологий<sup>96</sup>. При

---

<sup>93</sup> Ватолкина Н. Ш., Горбунова Н. В. Импортзамещение: зарубежный опыт, инструменты и эффекты // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. – 2015. – № 6. – С. 29-39.

<sup>94</sup> Там же.

<sup>95</sup> Кнобель А. Ю. Вертикальная интеграция и экономический рост: эмпирическое исследование // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2009. – № 3-4. – С. 54-71; Кнобель А. Ю. Вертикальная интеграция, технологическая связанность производств, оппортунистическое поведение и экономический рост // Экономика и математические методы. – 2010. – Т. 46. – № 1. – С. 117-132.

<sup>96</sup> Фадеев А. М., Ларичкин Ф. Д. Стратегические приоритеты устойчивого развития рынка сервисных услуг при освоении шельфовых месторождений // Записки Горного института. – 2011. – Т. 191. – С. 197-204.

распределении лицензий на месторождения предпочтение отдавалось компаниям с максимальной долей норвежских предприятий среди поставщиков. При этом конкуренция между норвежскими и иностранными подрядчиками сохранялась, поскольку основным фактором при отборе поставщика было качество услуг<sup>97</sup> (сохранение этой конкуренции имеет важное значение для создания заинтересованности национальных производителей в собственном развитии: избыточные протекционистские меры такую заинтересованность устраняют<sup>98</sup>, что в результате негативно сказывается на национальной экономике). В результате этого в Норвегии была выстроена эффективная система стимулов, благодаря которой норвежские предприятия имели высокую вероятность получения заказов, но при этом должны были неуклонно повышать качество своих услуг.

Государство финансировало обучение специалистов для нефтегазовой отрасли. Для этого, в частности, на профильные учебные программы приглашались иностранные специалисты<sup>99</sup>. Кроме того, в период 1979-1994 г. (до вступления Норвегии в единое Европейское экономическое пространство, после чего все протекционистские меры были отменены) нефтегазовые компании были обязаны заключать соглашения с норвежскими научно-исследовательскими организациями. Такая политика послужила толчком к развитию местного нефтегазового машиностроения<sup>100</sup>.

Норвегия стала, под будущие доходы от продажи нефти, привлекать иностранные кредиты и развивать с их помощью высокотехнологичные отрасли промышленности (такие, как судостроение). Как и в случае с Бразилией, это повлекло за собой быстрый рост внешнего долга, однако впоследствии Норвегия успешно решила эту проблему<sup>101</sup>. В результате в Норвегии была сформирована мощная экосистема нефтегазовой промышленности,

---

<sup>97</sup> Фадеев А. М., Ларичкин Ф. Д. Стратегические приоритеты устойчивого развития рынка сервисных услуг при освоении шельфовых месторождений // Записки Горного института. – 2011. – Т. 191. – С. 197-204.

<sup>98</sup> Губина М. А. Импортзамещение и/или экспортная ориентация: опыт фармацевтической промышленности Индии // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. – 2019. – Т. 35. – № 2. – С. 197-222.

<sup>99</sup> Фадеев А. М., Ларичкин Ф. Д. Стратегические приоритеты устойчивого развития рынка сервисных услуг при освоении шельфовых месторождений // Записки Горного института. – 2011. – Т. 191. – С. 197-204.

<sup>100</sup> Там же.

<sup>101</sup> Там же.

включающая в себя не только добычу, но и передовой нефтесервис, нефтегазовое машиностроение и судостроение. При этом нефтегазовое оборудование и нефтесервисные услуги Норвегия экспортирует.

Эти инвестиции в развитие национальной промышленности не помешали Норвегии создать свой нефтяной фонд на основе нефтегазовых сверхдоходов. Отметим, что при управлении средствами этого фонда Норвегия придерживается умеренно рискованной политики, что позволяет добиться быстрого роста его величины. Как легко убедиться, Норвегия является примером эффективного использования сверхдоходов для проведения модернизации. Этому способствовал государственный контроль над нефтегазовой отраслью, однако его одного было бы недостаточно: была использована продуманная и последовательная экономическая политика, направленная на усложнение национальной экономики<sup>102</sup>.

Таким образом, примеры Бразилии и Норвегии показывают неэффективность использования экспорта сырья исключительно для наращивания потребления и подтверждают необходимость выстраивания национальных промышленных экосистем для достижения целей долгосрочного развития. Именно на этом должна быть сконцентрирована ГЭП и в современной России.

По итогам проведенного анализа мы можем сформулировать следующие выводы:

- опора на монопродуктовый экспорт с низкой добавленной стоимостью без диверсификации народного хозяйства и выстраивания национальных производственных цепочек не создает условий для долгосрочного развития экономики и полноценной реализации человеческого потенциала, что в конечном счете ведет к консервации технологической отсталости и утрате страной своих экономических и политических позиций на мировой арене. Как показывает пример Норвегии, задача модернизационной экономической политики

---

<sup>102</sup> Любимов И. Л., Казакова М. В., Гвоздева М. А., Оспанова А. Г. Провал и триумф экономического усложнения: история Аргентины и Южной Кореи во второй половине XX века // Экономическая политика. – 2019. – Т. 14. – № 5. – С. 8-35.

заключается в создании сложной, диверсифицированной экономики, способной своими силами обслуживать ключевые отрасли промышленности и поставлять свою продукцию за рубеж;

- международный опыт проведения политики импортозамещения, модернизации и догоняющего развития показывает, что одних мер промышленной или институциональной политики для достижения долгосрочного результата недостаточно. Необходимо комбинировать эти меры, чтобы сформировать в стране как современные отрасли экономики, так и институты инновационного развития;

- целью проведения стратегии модернизации является построение национальной инновационной промышленной экосистемы, в рамках которой у экономических агентов существуют стимулы и ресурсы для инновационного развития национальной экономики. Важным элементом этой системы являются вертикально интегрированные цепочки создания стоимости, позволяющие максимизировать объем добавленной стоимости, производимой в стране, и нарастить ключевые компетенции на разных этапах производства;

- важным элементом эффективной политики модернизации являются протекционистские меры, направленные на защиту национальных производителей от иностранных конкурентов и на трансфер компетенций. При этом защита национальных производителей не должна быть абсолютной, поскольку это исключит стимулы к развитию. Необходимо ослаблять конкурентное давление со стороны иностранных компаний, но не полностью устранять его.

### **2.3 Механизм и направленность трансформации государственной экономической политики в современных социально-экономических условиях**

Технологическое развитие мировой экономики<sup>103</sup>, внедрение новых форм взаимодействия между хозяйствующими субъектами<sup>104</sup>, трансформация ценностей и моделей поведения людей ведут к необходимости изменения государственной экономической политики – как с точки зрения ее целей, так и используемых инструментов. Самым наглядным примером такого изменения стала реакция мирового сообщества на Covid-19 – достижение максимальных темпов экономического роста перестало быть ключевой целью правительств, на первый план вышла безусловная ориентация на недопущение гибели людей, из-за чего на достаточно длительный срок мировая экономика была, по молчаливому согласию правительств практически всех стран, фактически «выключена». Эта молчаливая солидарность государств, различающихся по уровню экономического развития, типу правящего режима, типу культуры и т. д., служит лучшим подтверждением глубины происходящих в обществе изменений.

Экономическая политика была, в свою очередь, быстро переориентирована на минимизацию негативных последствий такого решения, для чего использовались достаточно сильные и нетрадиционные инструменты (достаточно упомянуть готовность ФРС выкупать активы частных компаний и взрывное наращивание долга США, а также безусловные выплаты населению США для поддержания его покупательной способности, что для Америки, с ее

---

<sup>103</sup> Бодрунов С. Д., Демиденко Д. С., Плотников В. А. Реиндустриализация и становление «цифровой экономики»: гармонизация тенденций через процесс инновационного развития // Управленческое консультирование. – 2018. – № 2. – С. 43–54.

<sup>104</sup> Клейнер Г. Б. Экономика экосистем: шаг в будущее // Экономическое возрождение России. – 2019. – № 1. – С. 40-45; Котляров И. Д. Нетипичные формы организации хозяйственной деятельности // Экономическая наука современной России. – 2017. – № 1. – С. 22-40; Орехова С. В., Заруцкая В. С. Интеграция бизнеса: эволюция подходов и новая методология // Журнал экономической теории. – 2019. – Т. 16. – № 3. – С. 554-574; Срничек Н. Капитализм платформ. – М.: ВШЭ, 2020. – 128 с.

традиционным отторжением уравнилельных и социалистических моделей, не-типично).

Эти изменения позволяют поставить вопрос о том, какой облик должна иметь государственная экономическая политика (ГЭП) в новых условиях (и, более конкретно, каков должен быть облик ГЭП России с учетом специфики нашей страны). Уточним, что речь не идет о полной разработке ГЭП (очевидно, что решить такую задачу в рамках диссертационного исследования невозможно). Мы ограничимся тем, что попытаемся определить, под воздействием каких факторов и как именно будет трансформироваться ГЭП России.

Происходящая трансформация экономики и общества уже сравнительно подробно изучена в мировой и отечественной научной литературе. Тем не менее, можно констатировать, что в имеющихся источниках не предлагается полной картины происходящих изменений (единственным исключением является, пожалуй, книга Клауса Шваба<sup>105</sup>, в которой анализируются не только технологические, но и организационные преобразования экономики; тем не менее, отдельные важные моменты отсутствуют и в этой работе). Основное внимание специалистов уделяется развитию нового технологического уклада, основанного на цифровых технологиях, и при этом исследователи сосредотачиваются преимущественно на технологических трансформациях (т. е. на том, как преобразуется хозяйственная деятельность<sup>106</sup> и государственная политика<sup>107</sup> за счет использования инновационных технологических инструментов).

<sup>105</sup> Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016. – 208 с.

<sup>106</sup> Бодрунов С. Д., Демиденко Д. С., Плотников В. А. Реиндустриализация и становление «цифровой экономики»: гармонизация тенденций через процесс инновационного развития // Управленческое консультирование. – 2018. – № 2. – С. 43–54; Волкова А.А., Плотников В.А., Рукинов М.В. Цифровая экономика: сущность явления, проблемы и риски формирования и развития // Управленческое консультирование. – 2019. – № 4 (124). – С. 38-49; Коломыцева О. Ю., Плотников В. А. Специфика обеспечения экономической безопасности предприятий в условиях цифровизации экономики // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2019. – № 5-1. – С. 75-83; Макаров В. Л., Бекларян А. Р., Бекларян Г. Л. Разработка цифровых двойников для производственных предприятий // Бизнес-информатика. – 2019. – Т. 13. – № 4. – С. 7-16; Рязанов В. Т. От аналоговой к цифровой экономике: технологический детерминизм и экономическое развитие // Экономист. – 2019. – № 6. – С. 3-24; Сидорова А. С. Влияние цифровых технологий на экономику России // Российский внешнеэкономический вестник. – 2018. – № 8. – С. 119-128; Соловых Н. Н., Королева И. В., Стомпелева Е. С. Цифровая экономика: новый технологический уклад и смена парадигмы экономического развития // Теоретическая экономика. – 2019. – 2019. – № 6. – С. 46-52.

<sup>107</sup> Большаков С. Н., Лескова И. В., Большакова Ю. М. Цифровая экономика как составляющая технологической платформы государственной политики и управления // Вопросы управления. – 2017. – № 1. – С. 64-70; Джаббаров Д. Б. Большие данные, плановая экономика и государство // Вопросы политической экономии. –

Интересно подчеркнуть, что новый технологический уклад рассматривается исключительно как цифровой, при этом другие изменения анализируются сравнительно редко (например, переход к безуглеродной энергетике, который исследуется как самостоятельный технологический феномен, а не как элемент перехода к новому технологическому укладу<sup>108</sup>). Организационные трансформации, как правило, изучаются отдельно (речь идет о распространении гибкой занятости, переходе от фирм к платформам и экосистемам и т. д.)<sup>109</sup>, хотя они составляют неотъемлемую часть перехода к новому технологическому укладу (ТУ).

Еще меньше внимания уделяется ценностной трансформации общества, изменению запросов населения. Эта проблематика изучается преимущественно социологами и политологами, но без привязки к мерам ГЭП. Напротив, единственным аспектом этой ценностной трансформации, нашедшим

---

2019. – № 4. – С. 96-101; Карапузов М. Ю. Перспективы развития механизмов прямой демократии с использованием информационно-коммуникационных технологий // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2020. – Т. 10. – № 2. – С. 36-39; Кузнецов Н. В., Лесных Ю. Г. Цифровизация информационной поддержки принятия решений в сфере государственного управления // Общество: политика, экономика, право. – 2020. – № 1. – С. 30-35; Огородникова И. И. Цифровая трансформация налогового контроля: эволюция и тенденция // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2019. – № 46. – С. 152-162; Ревякин С. А. Функциональность электронных платформ общественного участия: причем здесь социальные сети? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – С. 88-106; Савинов Л. В., Скорых Н. Н., Торогельдиева Б. М. Цифровая трансформация государственного и муниципального управления в Республике Кыргызстан // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2020. – Т. 10. – № 2. – С. 24-30; Фесько Д. С. Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении // Административное право и процесс. – 2020. – № 3. – С. 63-68; Швецов А. Н., Рысина В. Н. Цифровизация госуправления в России на фоне лучшего зарубежного опыта // ЭКО. – 2020. – № 2. – С. 60-80.

<sup>108</sup> Бердин В. Х., Поташников В. Ю., Кокорин А. О., Юлкин Г. М. Развитие ВИЭ в России: потенциал и практические шаги // Экономическая политика. – 2020. – Т. 15. – № 2. – С. 106-135; Мастепанов А. М. Нефть в перспективном мировом энергетическом балансе: на перепутье мнений и оценок // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2019. – № 4. – С. 5-8.

<sup>109</sup> Долженко Р. А. Новые формы трудовых отношений: уточнение понятий // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2014. – № 1. – С. 168-173; Клейнер Г. Б. Экономика экосистем: шаг в будущее // Экономическое возрождение России. – 2019. – № 1. – С. 40-45; Кобылко А. А. Экосистемные компании: границы и этапы развития // Экономическая наука современной России. – 2019. – № 4. – С. 126-136; Котляров И. Д. Формы ведения предпринимательской деятельности в виртуальном пространстве: попытка классификации // Экономическая наука современной России. 2011. № 2. С. 89-100; Котляров И. Д. Нестандартные формы занятости // Общество и экономика. – 2015. – № 1-2. – С. 203-218; Котляров И. Д. Нетипичные формы организации хозяйственной деятельности // Экономическая наука современной России. – 2017. – № 1. – С. 22-40; Луцкая Н. В. Повышение внутрифирменной эффективности промышленного предприятия за счет управления внутренними и внешними исполнителями // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2017. – № 1. – С. 38-45; Орехова С. В., Заруцкая В. С. Интеграция бизнеса: эволюция подходов и новая методология // Журнал экономической теории. – 2019. – Т. 16. – № 3. – С. 554-574.

отражение в экономических работах, является запрос на справедливость в форме предоставления безусловного базового дохода<sup>110</sup>.

Мы попытаемся дать краткий обзор этих изменений и опишем то, каким образом они могут повлиять на ГЭП нашей страны. При этом, мы исходим из представления о том, что происходящая трансформация мировой экономики и общества в целом проявляется на трех уровнях: технологическом, организационном и ценностном (см. табл. 2.5).

Таблица 2.5 – Направления трансформации мировой экономики (составлено автором)

Вид	Содержание трансформации
Технологическая трансформация	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Цифровая трансформация: перевод производственных процессов, продуктов и взаимодействий в цифровую форму, замещение человека капиталом даже в тех сферах, которые традиционно считались относящимися к исключительной прерогативе живого труда;</li> <li>- Ресурсная трансформация: рост роли безуглеродной энергетики, увеличение значимости нетрадиционных полезных ископаемых (сланцевая нефть, литий для аккумуляторов и т. д.);</li> <li>- Зеленая экономика: требование минимального вреда для окружающей среды, максимально полная переработка отходов (циркулярная экономика)</li> </ul>
Организационная трансформация	Ослабление роли институтов, предполагающих долгосрочные отношения с фиксированными обязательствами, постепенный переход к гибким формам взаимодействия на всех уровнях хозяйственной жизни
Ценностная трансформация	Требование безусловного приоритета человеческой индивидуальности, уважения к ее уникальным особенностям и запросам, ценность человеческой жизни, размывание понятия «норма»

<sup>110</sup> Бобков В. Н., Одинцова Е. В., Черных Е. А. Безусловный базовый доход как регулятор повышения уровня и качества жизни: постановка проблемы и введение в анализ // Народонаселение. – 2020. – Т. 23. – № 1. – С. 13-27.

Технологическая трансформация на глобальном уровне ведет к отмиранию старых моделей организации производственной деятельности и к возникновению новых источников эффективности<sup>111</sup>. Примером может быть Китай, поразительный экономический рывок которого был во многом обусловлен тем, что в него массово выводились производства из развитых стран благодаря низкой стоимости местной рабочей силы. Однако роботизация снижает потребность в рабочей силе (точнее, стоимость рабочей силы перестает быть ключевым фактором, определяющим издержки производства) и позволяет вернуть производства в развитые страны (в этом заключается стратегия новой индустриализации Америки, попытку реализации которой предприняла администрация Дональда Трампа<sup>112</sup>).

Трудоемкие производства постепенно отмирают и замещаются капиталоемкими (как следствие, ключевым конкурентным преимуществом страны становится обеспеченность капиталом – как передовым производственным, так и финансовым, необходимым для реализации капиталоемких проектов). Обеспеченность капиталом позволяет отчасти преодолеть даже нехватку традиционных природных ресурсов – наглядным примером может быть сланцевая революция в США, которая дала возможность вовлечь в разработку месторождения нетрадиционной нефти и газа и создала значимые угрозы для исторических лидеров нефтегазового рынка (Саудовской Аравии и России). Успех сланцевой революции определялся прежде всего высоким уровнем развития нефтегазовых технологий в США, высокой обеспеченностью инфраструктурой по транспортировке и переработке нефти и легким доступом к капиталу (как по объему, так и по стоимости).

Технологическая трансформация означает, что странам-лидерам предыдущей технологической волны необходимо разрабатывать стратегии по

---

<sup>111</sup> Бодрунов С. Д., Демиденко Д. С., Плотников В. А. Реиндустриализация и становление «цифровой экономики»: гармонизация тенденций через процесс инновационного развития // Управленческое консультирование. – 2018. – № 2. – С. 43–54.

<sup>112</sup> Добрынина М. В. Глобальный промышленный ренессанс и новая промышленная политика России: экономическое и политическое измерения // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2020. – Т. 26. – № 1. – С. 114–122.

адаптации к новой реальности. Чем эффективнее была национальная экономика на предыдущем этапе развития мировой хозяйственной системы, тем более разрушительными последствиями чреват для нее переход к новому технологическому укладу (ТУ). Напротив, для стран, которые не смогли войти в состав ведущих экономик предыдущего ТУ, новый ТУ открывает возможность стать одним из мировых лидеров за счет ускоренного освоения новых технологий. Задача ГЭП заключается в нахождении правильного баланса между защитой от опасных последствий технологической трансформации (цифровое неравенство, цифровая безработица и т. д.) и использованием ее положительного потенциала (повышение эффективности бизнеса и государственного управления на основе новых технологий)<sup>113</sup>.

При этом реагировать надо не только на необходимость освоения новых технологий. ГЭП должна иметь комплексный характер, который, с одной стороны, обеспечит конкурентоспособность национальной экономики на основе новых технологических и организационных инструментов, а с другой стороны, позволит минимизировать риски, связанные с переходом к новому ТУ (таких, например, как угроза цифровой безработицы<sup>114</sup> или резкое падение выручки от экспорта углеводородов из-за перехода мировой экономики к новому энергетическому балансу<sup>115</sup>). При этом исключительно важно наличие продуманной ГЭП, ориентированной на достижение этих целей: ожидать, что соответствующие задачи будут решены исключительно за счет рыночного саморегулирования, недальновидно и некорректно.

Отметим, что переход к новому ТУ не должен представлять собой обычную закупку передового иностранного оборудования и технологий и их использование для организации производства в нашей стране<sup>116</sup>. Такая мера

---

<sup>113</sup> Рукинов М.В. Смена технологического уклада как источник угроз для экономической безопасности России // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2019. – № 4 (48). – С. 18-25.

<sup>114</sup> Кузьмицкая Т. В. Динамика занятости в процессе осуществления четвертой промышленной революции // Экономическая наука сегодня. – 2019. – № 10. – С. 55-60.

<sup>115</sup> Мастепанов А. М. Нефть в перспективном мировом энергетическом балансе: на перепутье мнений и оценок // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. – 2019. – № 4. – С. 5-8.

<sup>116</sup> Березинская О. Б., Ведев А. Л. Производственная зависимость российской промышленности от импорта и механизм стратегического импортозамещения // Вопросы экономики. – 2015. – № 1. – С. 103-115.

может быть приемлема в качестве первого шага, однако стратегической задачей является выстраивание полноценной национальной экосистемы нового ТУ, способной обеспечивать потребности национальной экономики и при этом ориентированной в т. ч. и на экспортные поставки (поскольку российский рынок слишком мал для того, чтобы обеспечить достаточный объем спроса, и выход на мировой рынок положительно сказывается на конкурентоспособности и качестве продукции<sup>117</sup>).

Партнерство с иностранными поставщиками может быть лишь первым этапом, а цель ГЭП с учетом переходу к новому ТУ состоит в трансфере технологий и в формировании условий для развития отечественных производств современного оборудования, создания инжиниринговых, сервисных и проектных компаний, которые в комплексе будут способны обеспечить всю цепочку от разработки инновационных технологий до их полного внедрения в производственный процесс, причем как в России, так и за рубежом, а также утилизацию (поскольку циркулярная экономика является одной из составляющих нового ТУ<sup>118</sup>). Очевидно, что неотъемлемым элементом такой экосистемы должна быть финансовая поддержка инновационного предпринимательства.

Иными словами, Россия за счет своих ресурсов и ресурсов дружественных государств должна быть способна снабжать предпринимательское сообщество финансовыми средствами в требуемом объеме и по приемлемой стоимости. Это немедленно указывает на необходимость выхода российской ГЭП на наднациональный уровень – нашей стране важно сформировать первичный экспортный рынок потребителей отечественной инновационной продукции (для роста спроса на эту продукцию, увеличения выручки и снижения издержек). Естественным направлением достижения этой цели является углубление сотрудничества со странами СНГ: ни одно из них не претендует на статус

---

Биглова Г. Ф. Новые технологии: производить самим или заимствовать? // Экономическое возрождение России. – 2019. – № 4. – С. 85-92.

<sup>117</sup> Губина М. А. Импортзамещение и/или экспортная ориентация: опыт фармацевтической промышленности Индии // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. – 2019. – Т. 35. – № 2. – С. 197-222.

<sup>118</sup> Пахомова Н. В., Рихтер К. К., Ветрова М. А. Переход к циркулярной экономике и замкнутым цепям поставок как фактор устойчивого развития // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. – 2017. – Т. 33. – № 2. – С. 244-268.

одного из полюсов многополярного мира, и они готовы быть потребителями импортной высокотехнологичной продукции, необходимой им для развития собственных экономик. Задача России заключается в том, чтобы как можно скорее оказаться способной предложить такую продукцию потребителям из этих государств.

Для ее решения Россия может использовать преимущества глобальных производственных цепочек в соответствии с моделью, реализуемой экономиками развитых стран<sup>119</sup>: в России следует сосредоточить наиболее значимые с точки зрения создания добавленной стоимости компетенции (разработка, дизайн, брендинг, сервис), тогда как значительная часть производств на первых порах может размещаться за рубежом (в первую очередь – в Китае), с перспективами их постепенной локализации в нашей стране (однако локализовывать следует только те этапы производственной цепочки, которые либо имеют критичное значение для формирования национальных компетенций, либо выполняются в России более эффективно).

Эта модель позволила бы использовать уже существующие конкурентные преимущества нашей страны: российские производители эффективно занимаются разработкой продукции и координацией производственных цепочек. Однако для максимальной реализации их потенциала необходимо обеспечить им государственную поддержку по следующим направлениям:

- финансирование разработок на льготных условиях. К сожалению, доступ к капиталу в России весьма затруднен, из-за чего инновационные компании, как только достигнут первых успехов в разработке и коммерциализации своего продукта, стремятся перерегистрироваться за рубежом. Еще одной проблемой является чрезмерный контроль со стороны силовых структур – речь идет именно о контроле над финансированием компаний. Как показывают отдельные «громкие дела», силовые структуры зачастую склонны видеть в

---

<sup>119</sup> Дементьев В. Е., Новикова Е. С., Устюжанина Е. В. Место России в глобальных цепочках создания стоимости // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2016. – № 1. – С. 17-30; Кадочников П. А. Перспективные вопросы расширения участия России в глобальных цепочках добавленной стоимости // Российский внешнеэкономический вестник. – 2015. – № 2. – С. 8-13.

типичных для инновационного, венчурного инвестирования провалах и потерях злой умысел и нецелевое расходование денежных средств. Это дополнительно усложняет финансирование инноваций в нашей стране (которое и так сталкивается с огромными трудностями);

- содействие в продвижении в России и за рубежом. В России отечественные инновационные разработки (даже те, которые по соотношению цена-качество являются более эффективными, чем западные аналоги) испытывают большие проблемы со сбытом, поскольку крупные российские предприятия (основные потребители соответствующей продукции) предпочитают закупать аналогичные продукты у проверенных иностранных поставщиков. Что касается экспорта, то российским компаниям не хватает маркетинговых компетенций, из-за чего отечественные разработки нередко продаются за рубежом под брендами иностранных компаний. В результате значительная часть добавленной стоимости остается у иностранных партнеров, а российские производители лишаются возможности самостоятельно продвигать на зарубежных рынках собственную продукцию;

- выстраивание партнерств между российскими производителями с целью формирования комплексных, интегрированных решений. Одной из причин, почему даже отечественные компании отдают предпочтение иностранным поставщикам, является то, что зарубежные производители, как правило, предлагают комплексное решение, тогда как российские фирмы продают отдельные продукты (тогда как для разработки полноценных комплексных решений у них пока не хватает ресурсов и компетенций). Помощь государства в организации сотрудничества между ними (в т. ч. через выстраивание технологических цепочек для государственных нужд и формирование специализированных структур – системных интеграторов) могла бы помочь преодолеть эту проблему и создать условия для выхода отечественных производителей на новый уровень технологических и продуктовых компетенций. Попыткой построить такую систему взаимодействия является проект создания в России национальных технологических платформ;

- обеспечение сервисного сопровождения. Огромной проблемой отечественной продукции с точки зрения ее конкурентоспособности (проявляющейся как на внутреннем, так и на внешнем рынке) является то, иностранные компании предлагают не только комплексный продукт, но и его полноценное сервисное сопровождение<sup>120</sup>, что существенно снижает издержки потребителя, связанные с использованием этого продукта. Сервисное сопровождение включает в себя не только технический сервис, но и льготное финансирование, содействие в утилизации (здесь снова следует упомянуть о циркулярной экономике) и т. д. Собственными силами российские компании пока такой уровень сервиса обеспечить не могут, из-за чего они проигрывают иностранным конкурентам. Государству необходимо оказать содействие в формировании глобальных сетей сервисного сопровождения и в привлечении отечественных и иностранных компаний к участию в таких сетях.

Сказанное выше означает, что *российская ГЭП должна быть ориентирована на формирование национальной экосистемы нового технологического уклада*. Постановка иных целей (простое развитие производств и т. д.) не позволит ликвидировать отставание нашей страны от ведущих экономик мира, поскольку будет носить точечный, а не системный характер.

Важной проблемой является целесообразность выстраивания такой полноценной экосистемы в рамках одной страны, поскольку это противоречит характерным для мировой экономики тенденции глобализации и выстраивания единой системы разделения и кооперации труда. Исторический опыт России показывает, что построение самостоятельной экономической системы в рамках одной страны («социализм в отдельно взятой стране») или даже в группе стран (в пределах социалистической системы хозяйствования) оказывается неэффективным из-за ограниченности ресурсов и невозможности использования преимуществ специализации.

---

<sup>120</sup> Самсонова А. С. Формирование отношений заказчика и клиента на рынке технического сервиса: новый подход // Транспорт Азиатско-Тихоокеанского региона. – 2016. – № 2. – С. 44-49.

Безусловно, Россию сейчас принудительно выталкивают в новую изоляцию посредством санкционного давления и создания атмосферы токсичности вокруг нашей страны как потенциального партнера<sup>121</sup> – и важно не допустить успеха этих действий, сохранить и развивать ключевые экономические связи. Однако необходимо отметить, что на самом деле ситуация является более сложной. Специалисты отмечают, что тенденция к тотальной глобализации осталась в прошлом<sup>122</sup>. Это не означает, разумеется, полного развала единой мировой системы хозяйства, но ведет к стремлению государств обеспечить более высокий уровень автономности национальных экономик. Как уже было сказано выше, новые технологии позволяют обеспечить эффективность производств в пределах одной страны, без выстраивания сложных глобальных производственных цепочек.

Таким образом, на ранней стадии нового ТУ добиться успеха в формировании национальной экосистемы этого уклада можно даже в рамках сравнительно небольшой экономики (такой, как российская) или сравнительно небольшой международной экономической системы (которая, помимо России, будет включать дружественные страны СНГ, как мы рекомендовали выше). Разумеется, более крупные экономики будут все равно обладать преимуществами, однако на ранней стадии эффект от новых технологий может быть достаточно значимым для того, чтобы перекрыть нехватку эффекта масштаба. Это показывает пример многих крупных инновационных технологий, которые независимо запускались в разных странах мира, и практически везде существовали локальные компании, занимавшиеся соответствующими производствами. И лишь с течением времени, с ростом капиталоемкости проектов по совершенствованию этих технологий, они стали постепенно замещаться национальными, а позднее – и глобальными компаниями в рамках серии сделок по слияниям и поглощениям.

---

<sup>121</sup> Егерев С. В. Научно-техническое развитие России в современных условиях: влияние внутренней и внешней изоляции // *Общественные науки и современность*. – 2020. – № 2. – С. 121-131.

<sup>122</sup> Фитуни Л. Л. «Санкционное таргетирование»: инструмент внешней политики, нечестной конкуренции или глобального социального инжиниринга? // *Вестник МГИМО Университета*. – 2019. – № 3. – С. 17-41.

Следовательно, формирование собственной национальной экосистемы нового ТУ в России будет означать не новую изоляцию, а, напротив, создание задела для лидерства (вероятнее всего, нишевого) на глобальном рынке нового уклада (можно не сомневаться в том, что после распределения экономического лидерства в этом укладе глобализация возобновится на новой технологической и организационной основе, и, вероятно, с новым составом и структурой производственных цепочек). Задача России – успеть к этому выстраиванию новых производственных цепочек с собственным уникальным технологическим заделом (естественными направлениями которого являются энергетика, космонавтика, транспортные технологии, ОПК). Необходимо воспользоваться временной заморозкой глобализации для создания собственной экосистемы нового ТУ, и затем постепенно продвигать продукцию этой экосистемы на мировом рынке. Только таким образом, по мнению автора, Россия сможет занять достойное место в мировой системе разделения и кооперации труда.

Организационная трансформация экономики заключается в отказе от постоянных, жестких форм сотрудничества, предполагающих столь же жесткие обязательства их участников, и переход к более гибким, целевым, проектным формам взаимодействия. Частным случаем такой трансформации является повсеместное распространение разного рода виртуальных структур<sup>123</sup>, бурное развитие экосистем<sup>124</sup> и платформенной экономики<sup>125</sup>. Очень ярко эти организационные изменения проявляются в сфере занятости<sup>126</sup>. Происходит повсеместный переход к гибким контрактам, не предполагающим постоянной заработной платы (или, как минимум, существенно снижающим долю фиксированной составляющей в совокупном доходе работника). Выплаты осуществляются за выполнение конкретных задач, при этом, в отличие от сдельной

---

<sup>123</sup> Котляров И. Д. Формы ведения предпринимательской деятельности в виртуальном пространстве: попытка классификации // Экономическая наука современной России. 2011. № 2. С. 89-100; Котляров И. Д. Феномен виртуальных потребительских кооперативов // Общество и экономика. – 2016. – № 12. – С. 75-82.

<sup>124</sup> Клейнер Г. Б. Экономика экосистем: шаг в будущее // Экономическое возрождение России. – 2019. – № 1. – С. 40-45.

<sup>125</sup> Срничек Н. Капитализм платформ. М.: ВШЭ, 2020. – 128 с.

<sup>126</sup> Долженко Р. А. Новые формы трудовых отношений: уточнение понятий // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2014. – № 1. – С. 168-173.

формы оплаты труда, фактический работодатель не принимает на себя обязательства по обеспечению работника такими задачами. Иными словами, рыночные риски переносятся на работников<sup>127</sup>.

Для разных рынков труда это имеет разные последствия. Если в сфере высококвалифицированного персонала, обладающего уникальными компетенциями, такие «новые контракты» открывают путь к максимизации своего дохода, то для массовых профессий, не требующих высокой квалификации, это ведет к снижению дохода работников, усилению трудовой нагрузки, ухудшению качества жизни и финансовой нестабильности. Примерами таких негативных последствий могут быть разные виды платформенной занятости (например, работа водителей на платформе Uber). Отметим, что, за счет снижения издержек для потребителей, такие платформенные модели предоставления услуг выигрывают в конкуренции с традиционным бизнесом (в случае с Uber – с таксопарками).

В результате профессиональные сотрудники вынуждены соглашаться со снижением дохода и ухудшением условий труда. Погоня за эффективностью в этом случае оборачивается деградацией человеческого капитала<sup>128</sup>, ростом эксплуатации трудящихся. В сочетании с тем ударом, который наносит по многим традиционным профессиям и видам деятельности технологическая трансформация (из-за которой потребность в работниках ряда специальностей исчезает по причине автоматизации)<sup>129</sup>, это создает значительные угрозы для рынка труда и способно стать источником социальной нестабильности.

Меняется и институт собственности. В ряде случаев более выгодным оказывается не приобретать какой-либо актив, а получать временный доступ к нему в случае возникновения потребности. Это привело к возникновению шеринговой экономики (или экономики долевого участия, или экономики

---

<sup>127</sup> Котляров И. Д. Нестандартные формы занятости // Общество и экономика. – 2015. – № 1-2. – С. 203-218.

<sup>128</sup> Степнов И. М., Ковальчук Ю. А. Платформенный капитализм как источник формирования сверхприбыли цифровыми рантье // Вестник МГИМО Университета. – 2018. – № 4. – С. 107-124.

<sup>129</sup> Кузьмицкая Т. В. Динамика занятости в процессе осуществления четвертой промышленной революции // Экономическая наука сегодня. – 2019. – № 10. – С. 55-60.

совместного потребления<sup>130</sup>), самым наглядным примером которой является каршеринг, получивший широкое распространение в ряде стран мира (в т. ч. и в России, особенно в Москве).

Интересно отметить, что одним из мотивов внедрения каршеринга служит стремление сократить использование автомобилей для уменьшения выброса вредных газов в атмосферу<sup>131</sup> (что служит проявлением зеленой экономики, которая была описана выше как часть технологической трансформации). Это показывает, что технологические изменения в рамках нового технологического уклада тесно связаны с организационными. Это влечет за собой трансформацию модели потребления ряда продуктов, переход от владельческого к сервисному использованию (как показано в ряде исследований<sup>132</sup>, традиционные товары могут выступать в качестве основы для оказания услуг, и происходящие изменения во многом представляют собой реализацию сервисного потенциала традиционных материальных продуктов). Из-за этого у производителей возникает необходимость в разработке новых моделей продвижения своей продукции, что ведет к отмиранию традиционных каналов сбыта и радикальной перестройке целых отраслей (отраслевых экосистем).

С точки зрения формирования ГЭП эта организационная трансформация означает следующее:

1. Происходящие изменения создают условия для повышения эффективности экономических агентов. Государству необходимо создать нормативно-правовую базу для новых форм организации хозяйственной деятельности, чтобы в полной мере реализовать положительный потенциал этой организационной трансформации. Существующее законодательство основано на представлении о том, что хозяйственная деятельность осуществляется «жесткими» организациями (классическими фирмами), что усложняет применение

---

<sup>130</sup> Botsman R., Rogers R. What's mine is yours. London: Collins, 2010; Тагаров Б. Ж. Проблемы развития экономики совместного потребления в России // Российское предпринимательство. – 2019. – Т. 20. – № 2. – С. 593-606; Тагаров Б. Ж. Специфика экономики совместного потребления и условия ее развития // ЭКО. – 2019. – № 7. – С. 140-155.

<sup>131</sup> Botsman R., Rogers R. What's mine is yours. London: Collins, 2010.

<sup>132</sup> Котляров И. Д. Функции товаров и услуг в современной экономике // Вестник НГУЭУ. – 2013. – № 3. – С. 222-236.

гибких форм взаимодействия. Отметим, что в расширении пространства для этих гибких форм есть и непосредственный интерес для государства, поскольку возникнет возможность для повышения эффективности государственно-частных партнерств<sup>133</sup>. Появится возможность создавать гибкие или даже виртуальные ГЧП (или ГЧП, в состав которого будут входить виртуальные участники<sup>134</sup>) для решения конкретных задач;

2. Новые организационные модели вытесняют традиционные формы организации хозяйственной деятельности, чем создают риски для экономических агентов. Задача государства в рамках ГЭП – минимизировать эти негативные последствия, максимально упростить адаптацию участников хозяйственной деятельности к новой экономической реальности, и при этом создать условия для реализации положительного потенциала происходящих изменений.

Что касается ценностной трансформации, то она представляет собой запрос на безусловную ценность и защиту человеческой индивидуальности (и в пределе – самоё человеческой жизни). Примером реакции общества на недостаточное удовлетворение этого запроса является кажущее столь избыточным восстание чернокожего населения США весной 2020 г., причиной которого стала смерть афроамериканца при задержании его полицейскими. Пример удовлетворения этого запроса – фактическое выключение мировой экономики для минимизации рисков распространения коронавируса в первой половине 2020 года.

С экономической точки зрения, эти запросы могут быть систематизированы в следующем виде:

1. Ценность человеческих жизней – превыше всего, и государство должно ее гарантировать, даже с ущербом для экономического роста. При

---

<sup>133</sup> Курбанов А. Х., Плотников В. А. Государственно-частное партнерство и аутсорсинг: сравнительный анализ структуры и характера отношений // В мире научных открытий. – 2013. – № 4. – С. 33-47.

<sup>134</sup> Казьмина И. В., Щеголева Т. В. Обоснование механизма взаимодействия виртуальных предприятий с производственными предприятиями технически сложной продукции на основе государственно-частного партнерства // Организатор производства. – 2020. – Т. 28. – № 1. – С. 7-16.

этом предполагается, что государство возьмет на себя компенсацию негативных последствий мероприятий, связанных с обеспечением безопасности общества и отдельных людей. Парадоксальным образом, с экономической точки зрения это требование может воплощаться в желании сокращения рабочей недели и оптимизации баланса между трудом и досугом (люди не желают проводить все время на работе для зарабатывания средств к существованию; ценность жизни заключается в т. ч. и в возможности жить для себя и для близких людей);

2. Равенство – хотя равенство возможностей декларируется как одна из ключевых ценностей современного общества, на практике это заявление зачастую не выполняется. Общество ждет от государства гарантий равного доступа к самореализации, профессиональной деятельности и т. д. Инструментами этого может быть, в частности, упрощение доступа к финансированию для мелкого нишевого бизнеса, легализация тех видов экономической деятельности, которыми люди занимаются из-за невозможности найти постоянную работу<sup>135</sup> (пример – коллективные закупки, организуемые матерями во время декретного отпуска), оплата родительского труда и т. д. Пока в России такая легализация, к сожалению, принимает форму усиления налогового давления на самозанятых;

3. Учет индивидуальности – люди хотят, чтобы во внимание принимались их индивидуальные особенности и запросы. С экономической точки зрения это означает индивидуализацию баланса между трудом и занятостью, отсутствие исключения из общества при отсутствии экономически обусловленного дохода (зарплаты, предпринимательского дохода и т. д.), т. е. предоставление гарантированного дохода для тех категорий населения, которые не желают или не могут вовлекаться в традиционную экономическую активность (безусловный базовый доход<sup>136</sup>, оплата родительского труда, достойная

---

<sup>135</sup> Пациорковский В. В. Самозанятость – ответ части экономически активного населения на кризис стандартных трудовых отношений // Народонаселение. – 2020. – Т. 23. – № 1. – С. 88-103.

<sup>136</sup> Бобков В. Н., Одинцова Е. В., Черных Е. А. Безусловный базовый доход как регулятор повышения уровня и качества жизни: постановка проблемы и введение в анализ // Народонаселение. – 2020. – Т. 23. – № 1. –

пенсия и т. д.), индивидуализация социальной помощи (т. е. учет потребностей конкретного человека в рамках установленного бюджета, а не единый вид помощи для всех). Подчеркнем, что речь здесь ни в коем случае не идет о поощрении той или иной формы тунеядства. Мы говорим о том, что население не желает быть исключенным из социальной или экономической жизни только потому, что оно занимается теми видами деятельности, которые пока не оплачиваются. Хорошим примером является родительский труд – выгоду от него в известном смысле присваивают общество и работодатели, тогда как все затраты несут родители. Особенно ярко это проявляется в случае женщин, которые ради детей могут отказаться от карьеры, будущей пенсии и т. д., и попадают в полную зависимость от супруга с финансовой точки зрения. Если же они остаются на работе, полноценно заниматься воспитанием детей им трудно. Компенсация родительского труда могла бы частично исключить эту несправедливость;

4. Социальная справедливость – в мире, после «золотого тридцатилетия» глобального капитализма (пришедшегося на послевоенный период), когда резкоросло благосостояние всех слоев населения, снова начинает углубляться имущественное неравенство. При этом благосостояние среднего класса падает, а государство непрерывно снижает объем социальных обязательств. Общество не желает быть исключенным из экономического роста, оно не хочет, чтобы экономический рост осуществлялся только за его счет, и требует сохранения социальных гарантий. Пример противодействия общества демонтажу системы социальных обязательств государства – движение «желтых жилетов» во Франции. Инструментами решения этой задачи может быть введение безусловного базового дохода и прогрессивной шкалы налогообложения.

При разработке ГЭП государство должно учитывать эти запросы. В противном случае будет нарастать отчуждение между обществом и государством, следствием которого может быть социальный взрыв.

Легко убедиться в том, что организационная и технологическая трансформации предоставляют инструменты для удовлетворения этих запросов. В частности, внедрение гибких форм взаимодействия, в т. ч. и между работником и работодателем, позволяет оптимизировать баланс рабочего и свободного времени. Использование электронных инструментов государственного управления даст возможность выявлять конкретные потребности отдельных людей и домохозяйств и предлагать им адресную помощь.

Систематизированный подход к учету различных направлений трансформации мировой экономики в государственной экономической политике представлен в табл. 2.6.

Таблица 2.6 – Учет трансформации мировой экономики в государственной экономической политике (разработано автором)

Направление трансформации мировой экономики	Учет в государственной экономической политике
Технологическая трансформация	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Принятие мер, позволяющих максимально полно реализовать положительный потенциал и снизить угрозы негативных последствий;</li> <li>- Создание национальной экосистемы нового ТУ</li> </ul>
Организационная трансформация	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Создание нормативно-правовой базы для использования гибких хозяйственных форм (в т. ч. в сфере государственно-частного партнерства);</li> <li>- Принятие мер по адаптации национальной экономики к организационной трансформации</li> </ul>
Ценностная трансформация	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Разработка мер по использованию новых технологических и организационных инструментов для учета новых ценностных запросов общества;</li> <li>- Создание законодательной базы для учета новых запросов;</li> <li>- Формирование финансовых ресурсов и механизмов их распределения в целях удовлетворения ценностных запросов (в т. ч. путем пересмотра налоговой системы)</li> </ul>

На основании проведенного исследования мы можем утверждать следующее:

- современное общество переживает глубокую трансформацию, которая включает в себя не только технологический и организационный, но и ценностный аспект. Эти аспекты должны быть учтены при формировании ГЭП;

- переход к новому технологическому укладу создает для России уникальные возможности. На начальной стадии становления и развития нового уклада размер рынка перестает быть значимым ограничивающим фактором, что создает условия для строительства в нашей стране национальной экосистемы нового ТУ. Это позволит России стать одним из экономических полюсов многополярного мира, занять свою экономико-технологическую нишу и сформировать свою сферу экономического влияния;

- с технологической точки зрения, приоритетная задача ГЭП заключается не в ускоренном освоении и внедрении передовых технологий, а в создании национальной экосистемы нового ТУ, которая обеспечит условия для самоподдерживающегося инновационного развития национальной экономики;

- необходимо сформировать нормативно-правовую базу для использования гибких форм организации хозяйственной деятельности, в т. ч. и в сфере государственно частного партнерства. Это позволит снизить транзакционные издержки бизнеса и повысит эффективность функционирования хозяйствующих субъектов;

- государству необходимо создавать условия для удовлетворения изменившихся ценностных запросов общества, чтобы обеспечить полноценные условия для реализации потребностей всех групп населения. Важным инструментом решения этой задачи является индивидуализация (высокий уровень адресности) государственной поддержки, которая может быть достигнута при помощи технологического инструментария электронного государства.

### **3 Организация партнерского взаимодействия государства и бизнеса при осуществлении политики в экономической сфере**

#### **3.1 Государственно-частное партнерство как инструмент государственной экономической политики: сущность, границы и условия применения**

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – в широком смысле – представляет собой сотрудничество государства и частного оператора (или пула частных операторов), в рамках которого частные операторы на возмездной основе ведут хозяйственную деятельность в интересах государства<sup>137</sup>. Приведенное определение описывает все формы привлечения частного бизнеса для обслуживания государственных (общественных) интересов, и может рассматриваться как ГЧП в широком смысле слова. К нему могут относиться как хозяйственная деятельность, предполагающая инвестиции в объекты, создаваемые в интересах государства, так и простые поставки продукции для государственных нужд.

На практике ГЧП, как правило, используется в узком смысле слова – как реализация инвестиционных проектов частным инвестором за счет собственных или привлеченных им самостоятельно средств с последующим возмещением затрат от государства<sup>138</sup> (специалисты рассматривают ГЧП в этом понимании и государственные закупки как два принципиально разных способа

---

<sup>137</sup> Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2009. – № 3. – С. 17-33; Курбанов А.Х., Плотников В.А. Аутсорсинг в России: социальное содержание и экономические условия применения // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 3 (43). – С. 123-131.

<sup>138</sup> Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2009. – № 3. – С. 17-33; Курбанов А.Х., Плотников В.А. Аутсорсинг в России: социальное содержание и экономические условия применения // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 3 (43). – С. 123-131.

удовлетворения потребностей государства<sup>139</sup>). При этом результатом таких проектов, как правило, является материальный объект. Подобное понимание ГЧП закреплено в российском законодательстве.

В существующей литературе основное внимание уделяется выявлению сущности ГЧП как организационно-экономического явления<sup>140</sup>, анализу различных разновидностей ГЧП<sup>141</sup>, организации эффективного сотрудничества между государством и частным оператором<sup>142</sup>, реализации ГЧП в различных отраслях<sup>143</sup>, а также изучению его достоинств, недостатков и рисков, с которыми связано его использование<sup>144</sup>. При этом слабо изученным остается

<sup>139</sup> Давыдова А. В. Государственно-частное партнерство: сущность и экономическое содержание в современных условиях // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2018. – Т. 7. – № 4. – С. 85-88; Дерябина М. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61-77.

Стаценко И. М. Экономические предпосылки развития государственно-частного партнерства в Вологодской области // Экономика региона. – 2018. – Т. 14. – № 3. – С. 927-940.

<sup>140</sup> Иродова Е. Е. Анализ методологических подходов к пониманию государственно-частного партнерства // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. – 2019. – № 16. – С. 13-17; Иродова Е. Е., Алексеева С. В. Институциональный аспект государственно-частного партнерства // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. – 2018. – № 14. – С. 13-16.

<sup>141</sup> Алексеев А. В., Тесля П. Н. Мировой опыт ГЧП: пятна на солнце // ЭКО. – 2020. – № 3. – С. 136-159; Брагина З. В., Орлов В. В., Андреева Н. Ю. Государственно-частное партнерство: механизмы развития. – Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2011. – 188 с.; Плотников В. А., Вертакова Ю. В. Частно-государственное партнерство в организации профессионального образования в интересах российской промышленности // Экономика и управление. – 2012. – № 11 (85). – С. 36-40; Ракута Н. М. Использование контрактов жизненного цикла при госзакупках. Опыт развитых стран // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 2. – С. 53-78; Резниченко Н. В. Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. – 2010. – № 4. – С. 58-86.

<sup>142</sup> Курбанов А. Х., Плотников В. А. Аутсорсинг: история, методология, практика. – М.: Инфра-М, 2017. – 112 с.

<sup>143</sup> Ворущилин Л. В., Курбанов А. Х., Князьнеделин Р. А. Государственно-частное партнерство в оборонно-промышленном комплексе: анализ специфики и перспективы развития // Управленческое консультирование. – 2014. – № 3. – С. 73-80; Горбань Т. С. Развитие инфраструктуры в рамках государственно-частного партнерства // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 12-4. – С. 45-47; Еремин В. Л., Дружков К. В. Государственно-частное партнерство – актуальная форма реализации инфраструктурных проектов // Экономика и математические методы. – 2018. – Т. 54. – № 4. – С. 111-115; Рогожин А. А. Опыт государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры в странах Юго-Восточной Азии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. – Т. 12. – № 6. – С. 268-286.

<sup>144</sup> Захарова Ж. А. О необходимости привлечения инвестиций в инфраструктуру региона на основе механизмов государственно-частного партнерства // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. – 2013. – № 5. – С. 127-133; Князьнеделин Р. А., Курбанов А. Х., Кречетнев Р. Н. Применение модели государственно-частного партнерства как инструмента развития предприятий оборонно-промышленного комплекса и частных операторов // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2019. – № 2. – С. 47-53; Кречетнев Р. Н., Курбанов А. Х., Пахомов В. И. Риски государственно-частного партнерства при реализации проектов строительства объектов военно-складской инфраструктуры // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. – 2014. – № 3. – С. 256-266; Плотников В. А., Федотова Г. В., Пролубников А. В. Государственно-частное партнерство и специфика его реализации в регионах России // Экономика и управление. – 2015. – № 1. – С. 38-43; Эмиров Н. Д., Степочкина М. Д. Государственно-частное партнерство - эффективный инструмент развития регионов России // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2015. – № 1. – С. 228-232.

вопрос о том, какова роль ГЧП как инструмента государственной экономической политики. Именно его мы попытаемся рассмотреть.

Уточним, что под ГЧП обычно понимается такое сотрудничество между государством и бизнесом, при котором взаимные обязательства сторон официально зафиксированы в договоре. Именно такое сотрудничество мы и будем рассматривать ниже. Тем не менее, очевидно, что сотрудничество может быть и неформальным, основанным на устных, неофициальных или подразумеваемых (имплицитных) договоренностях, а также на разного рода личных обязательствах представителей государства и руководства и/или собственников компаний друг перед другом.

Хотя в российских и международных публикациях такие неформальные партнерства чаще всего подвергаются осуждению, поскольку они рассматриваются как источник коррупции для представителей чиновничества и способ незаконного обогащения за счет государства для бизнеса (и зачастую в российской практике именно таковыми они и являются), на самом деле ситуация с неформальными партнерствами более сложна. Не все обязательства – в том числе и связанные с решением прорывных, стратегических задач – могут быть официально зафиксированы и тем более разглашены. И хотя неформальные соглашения в силу своей непрозрачности действительно могут быть источником коррупции и обогащения за государственный счет, в ряде случаев (но, разумеется, далеко не всегда) они могут способствовать и решению важных государственных задач. Примерами здесь могут быть южно-корейские чеболи, сотрудничество которых с государством далеко не всегда было прозрачным.

Различаются два основных подхода к организации ГЧП – институциональный и договорной<sup>145</sup>. Институциональный подход предполагает создание нового юридического лица с участием государства, тогда как при договорном подходе объединения капиталов государства и частного оператора не происходит и их отношения носят сугубо договорной (контрактный) характер. В

---

<sup>145</sup> Тараш Л. И., Петрова И. П. Государственно-частное партнерство: состояние и перспективы развития в Украине // Вестник экономической науки Украины. – 2013. – № 1. – С. 168-171.

разных государствах и в разных ситуациях предпочтительными и оправданными выступают разные подходы. Во Франции, например, чаще всего применяется институциональная модель, тогда как в странах англосаксонской экономической и правовой традиции – договорная. В России под ГЧП понимается договорное сотрудничество, однако существуют и проекты, основанные на институциональном подходе (но они формально – с позиций российского законодательства – ГЧП не являются).

ГЧП не следует сводить только к привлечению финансовых ресурсов частного бизнеса, хотя в условиях усложнения инвестиционных проектов и роста их стоимости этот аспект потенциала ГЧП недооценивать не следует. Однако в первую очередь значимость ГЧП для государства заключается в возможности привлечения компетенций частного оператора в сфере управления и организации. Будучи заинтересованным в максимальной эффективности своих вложений, частный оператор, таким образом, будет выбирать наиболее эффективные решения, за счет чего экономический эффект будет получать и государство – либо в форме снижения издержек, либо благодаря повышению качества функционирования проекта при заданных затратах.

Использование ГЧП исторически восходит к англосаксонской экономической традиции, в рамках которой государство минимизирует свое непосредственное участие в хозяйственной деятельности, привлекая для ее выполнения в своих интересах частных операторов на коммерческой основе. Эта экономическая идеология допускает использование частных компаний для выполнения даже тех задач, которые традиционно считаются относящимися к сфере исключительных компетенций государства – таких, как управление тюрьмами или организация снабжения вооруженных сил<sup>146</sup>.

Тем не менее, в настоящее время ГЧП активно используется и в странах за пределами англосаксонской экономической модели, в т. ч. и в России. Речь

---

<sup>146</sup> Котляров И. Д. Организация эффективного военно-гражданского сотрудничества // Ресурсное обеспечение силовых министерств и ведомств: вчера, сегодня, завтра. Сборник статей II Международной научно-практической конференции. – Пермь: Пермский военный институт войск Национальной гвардии Российской Федерации, 2016. – С. 177-181.

прежде всего идет о строительстве транспортной инфраструктуры<sup>147</sup>. Некоторые статистические данные, характеризующие развитие ГЧП в РФ приведены в Приложении А. Использование ГЧП соответствует двум тенденциям, характерным для современной экономики:

- постепенный отказ хозяйствующих субъектов от самостоятельного выполнения непрофильных функций и передача их профильным операторам. В случае коммерческих компаний такая передача функций получила название аутсорсинга<sup>148</sup> (для государственной деятельности термин «аутсорсинг» имеет несколько иное смысловое наполнение; фактически аналогом аутсорсинга для государства является государственно-частное партнерство в широком смысле<sup>149</sup>). Очевидно, что самостоятельное участие государства в хозяйственной деятельности является для государства непрофильной функцией;

- повышение эффективности хозяйствующего субъекта за счет привлечения внешних ресурсов<sup>150</sup> (формирование метафирмы<sup>151</sup>). Благодаря сотрудничеству с коммерческими операторами государство увеличивает объем ресурсов, который может быть использован в его интересах.

Обе эти тенденции представляют собой проявление сетевого подхода к организации хозяйственной деятельности. Таким образом, ГЧП позволяет

<sup>147</sup> Zagodzdon B. Conditions for the Development of Public-Private Partnership PPP - Analysis Based on an Example of Transport Infrastructure in Poland // Communications - Scientific Letters of the University of Zilina. – 2020. – V. 22. – No 1. – P. 35-41. DOI: <https://doi.org/10.26552/com.C.2020.1.35-41>

<sup>148</sup> Котляров И. Д. Сущность аутсорсинга как организационно-экономического явления // Компетентность. – 2012. – № 5. – С. 28-35.

<sup>149</sup> Курбанов А.Х., Плотников В.А. Аутсорсинг в России: социальное содержание и экономические условия применения // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 3 (43). – С. 123-131.

<sup>150</sup> Кобылко А. А. Экосистемные компании: границы и этапы развития // Экономическая наука современной России. – 2019. – № 4. – С. 126-136; Луцкая Н. В. Повышение внутрифирменной эффективности промышленного предприятия за счет управления внутренними и внешними исполнителями // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2017. – № 1. – С. 38-45; Миндлин Ю. Б. Кластеры: анализ экономико-организационной природы // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2015. – № 3-4. – С. 31-34; Орехова С. В., Заруцкая В. С. Интеграция бизнеса: эволюция подходов и новая методология // Журнал экономической теории. – 2019. – Т. 16. – № 3. – С. 554-574.

<sup>151</sup> Котляров И. Д. Внутренняя и внешняя среда фирмы: уточнение понятий // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2012. – № 1. – С. 56-61; Котляров И. Д. Метафирма как форма организации хозяйственной деятельности // Управление экономикой: методы, модели, технологии. Материалы XV Международной научной конференции. В 2 томах. – Т. 1. – Уфа: Уфимский государственный авиационный технический университет, 2015. – С. 88-91.

применять сетевой инструментарий для повышения эффективности участия государства в хозяйственной деятельности.

Сущность ГЧП как инструмента ГЭП различна для развитых и развивающихся стран. Или, точнее, в случае развивающихся стран ГЧП позволяет решать дополнительный набор задач по сравнению с развитыми странами.

В случае развитых стран речь идет о следующих приоритетных задачах:

1. Улучшение инфраструктурного обеспечения национальной экономики, т. е. улучшение условий ведения хозяйственной деятельности и повышение качества жизни населения. Эта задача решается за счет реализации тех инфраструктурных проектов, которые являются непосредственной целью конкретного ГЧП. Это явная задача ГЧП, свойственная ему по природе;

2. Стимулирование экономического роста. Эта задача решается благодаря тому, что, как было сказано выше, реализация ГЧП способствует инфраструктурному обеспечению экономики, что, в свою очередь, создает более благоприятные условия для бизнеса. Кроме того, как правило, ГЧП создаются для выполнения масштабных проектов, которые генерируют большой спрос на ресурсы, рабочую силу, технику и т. д. Этот спрос, удовлетворяемый национальными предприятиями, очевидно, также способствует экономическому росту (как минимум, речь идет о краткосрочном всплеске темпов роста).

Для развивающихся стран этот перечень может быть расширен за счет дополнительных задач:

3. Выстраивание национальных лидеров в определенных сферах экономики (прежде всего, в сфере инфраструктурного обеспечения и в ОПК). Благодаря ГЧП национальные частные операторы могут получать гарантированный доход от своих инвестиций и финансировать формирование ключевых для национальной экономики компетенций. В последующем это позволяет избавиться от зависимости от иностранных поставщиков соответствующих компетенций, т. е. дает возможность реализовывать проекты внутри страны, для которых требуются эти компетенции, силами национальных предприятий (участвовавших в ГЧП). В перспективе эти предприятия могут даже выйти на

международный рынок со своей продукцией и услугами. Отметим, что эти компетенции будут формироваться по всей производственной цепочке, задействованной в реализации ГЧП, однако для этого необходимо добиваться максимизации доли заказов, выполняемых в интересах ГЧП, которая будет размещаться на национальных предприятиях;

4. Национализация капитала. Как известно, развивающиеся страны отличаются высокими рисками ведения бизнеса и нестабильностью институциональной среды, зачастую – слабой защитой прав собственности. Кроме того, в ряде случаев такие страны отличаются низкими темпами роста и нехваткой инвестиционных возможностей (такова, к сожалению, ситуация в России после 2014 г.). Все это снижает инвестиционную привлекательность таких стран. Из-за этого владельцы крупных состояний стремятся выводить капитал – как для защиты от рисков, так и в целях инвестирования на внешних рынках. Для национальной экономики это оборачивается дополнительным сокращением доступных инвестиционных ресурсов. ГЧП, гарантируя устойчивый доход для инвестора и минимизируя его риски, создает условия для вложений в национальную экономику, т. е. «привязывает» к ней капитал. Поскольку же реализуемые ГЧП, как правило, являются важными для страны, инвесторы становятся заинтересованными в успехе национальной экономики. Иными словами, речь идет о подлинной, а не о портфельной национализации капитала. По мнению автора, описанные задачи чрезвычайно важны для ГЭП современной России;

5. Возможность вовлечения в хозяйственный оборот национальных ресурсов для слаборазвитых стран. Как правило, в этом случае речь идет о сотрудничестве с иностранными компаниями, поскольку национальные операторы отсутствуют или не обладают компетенциями, а государство недостаточно обеспечено ресурсами для того, чтобы финансировать деятельность отечественных компаний. Такова ситуация с экономически отсталыми, но богатыми ресурсами странами, которые привлекают для их эксплуатации иностранных операторов (чаще всего – на основе соглашений о разделе про-

дукции), т. е. формируются международные ГЧП. За счет этого данные страны получают стабильный поток доходов, что позволяет стимулировать экономический рост (разумеется, качество использования этих доходов зависит уже не от организации ГЧП, а от качества институтов соответствующей страны и от ее правящей элиты).

Приведенные выше перечни показывают, что, помимо состава задач ГЧП, развитые и развивающиеся страны различаются еще по одному важному признаку. Для развитых стран национальная принадлежность частного оператора, который будет привлечен для участия в ГЧП, решающего значения не имеет<sup>152</sup> (разумеется, за исключением тех проектов, которые реализуются в чувствительных с точки зрения национальной безопасности сферах, куда доступ компаний из недружественных стран формально / неявно или же законодательно ограничен). Эти страны существуют в условиях глобального, открытого, конкурентного рынка и привлечение оператора из другого государства не будет иметь негативного эффекта для национальной экономики, поскольку она уже отличается высоким уровнем развития. Напротив, привлечение наиболее эффективного международного оператора позволит дополнительно повысить эффективность национальной экономики.

Что касается развивающихся стран, то для них использование иностранных провайдеров представляет собой отток капитала (и так ограниченного). Соответственно, приоритетным является сотрудничество с национальными операторами (вплоть до их целевого создания по инициативе государства, например в формате т. н. «институтов развития»). Привлечение иностранных провайдеров оправдано только в случае необходимости срочной реализации проекта и в ситуации катастрофической отсталости национальной экономики, когда реализовать соответствующий проект силами национальных операторов нельзя даже в долгосрочной перспективе.

---

<sup>152</sup> Клинова М. В. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 78-90.

Очевидно, что для России актуальными являются первые четыре из перечисленных пяти задач. Именно на их решении следует сосредоточить основные усилия в рассматриваемой сфере ГЭП.

В современных условиях ГЧП может также играть роль наднационального инструмента экономической политики. Бизнес, участвуя в проектах ГЧП за пределами своей страны, способствует встраиванию национальных экономик других государств в национальную экономическую систему страны своего происхождения и позволяет вовлечь иностранные экономические ресурсы в обслуживание национальных экономических интересов. По сути дела, речь идет о новой стадии экономического неокOLONИализма. Во многом по такой модели развивается китайский проект «Пояса и Пути»<sup>153</sup>. В более равноправной модели возможно выстраивание единого экономического пространства, ориентированного на достижение долгосрочных целей стран-участников. Вероятно, использование такого подхода целесообразно при реализации ГЧП с привлечением российского капитала в государствах-членах ЕАЭС.

Одна из наиболее успешных мировых моделей ГЧП была выстроена в Великобритании. Координация проектов ГЧП со стороны государства осуществляется специальной правительственной организацией – Infrastructure and Projects Authority (IPA, Управление инфраструктуры и стратегических проектов)<sup>154</sup>. IPA подотчетна премьер-министру Великобритании и министерству финансов. В рамках этого управления сконцентрированы компетенции по инфраструктуре, проектному управлению и проектному финансированию. В рамках этих компетенций и полномочий данное управление координирует деятельность других правительственных структур и коммерческих организаций при реализации ГЧП.

Сфера использования ГЧП в Великобритании охватывает широкий спектр направлений деятельности – транспорт, образование, здравоохранение,

---

<sup>153</sup> Анохов И. В., Суходолов А. П. Проект «Один пояс – один путь»: гармонизация долгосрочных интересов России и Китая // Вестник МГИМО Университета. – 2019. – № 3. – С. 89-110.

<sup>154</sup> Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

оборону, развитие информационных технологий и т. д. Все эти направления координируются IPA. IPA осуществляет следующие приоритетные виды деятельности (каждое из них сосредоточено в рамках специального департамента)<sup>155</sup>: разработка политики в сфере ГЧП (стратегическое планирование, создание методологической базы ГЧП, разработка рекомендаций); оценка эффективности проектов ГЧП и проверка использования средств; планирование в сфере создания общественной инфраструктуры; принятие решений в области финансирования ГЧП.

Свидетельством эффективности, во-первых, IPA как инструмента государственной координации ГЧП и, во-вторых, ГЧП как формы реализации значимых проектов в Великобритании выступает цель, поставленная IPA в декабре 2017 г. – добиться ежегодной экономии в 15 млрд фунтов при выполнении государственных контрактов за счет активного использования инноваций и повышения качества взаимодействия в рамках ГЧП<sup>156</sup>.

Несомненный интерес представляет австралийская модель передачи финансирования с федерального уровня на региональный. Она осуществляется на основе сотрудничества, созданного в 2008 г. Австралийского строительного фонда, ответственного за финансирование стратегически важной общественной инфраструктуры в области транспорта, водоснабжения, телекоммуникаций и энергетики, и специальной правительственной структуры Infrastructure Australia (Австралийское агентство по развитию инфраструктуры) также созданной в 2008 г. Решение о финансировании ГЧП принимается Infrastructure Australia на общегосударственном уровне, а передача средств в бюджеты низшего уровня осуществляется Австралийским строительным фондом<sup>157</sup>.

Отметим одну исключительно важную деталь: при анализе ГЧП основное внимание уделяется его ключевым участникам, т. е. государству и

---

<sup>155</sup> Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

<sup>156</sup> Transforming Infrastructure Performance // Infrastructure and Projects Authority, December 2017. Available online at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/664920/transforming\\_infrastructure\\_performance\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664920/transforming_infrastructure_performance_web.pdf). Accessed 04.06.2020.

<sup>157</sup> Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

частному бизнесу (причем под бизнесом понимаются частные операторы, непосредственно вовлеченные в ГЧП). При этом практически не рассматривается тот факт, что у ГЧП есть ряд других стейкхолдеров, к числу которых, в частности, относится общество (являющееся потребителем услуг ГЧП), общественные организации (заинтересованные в продвижении тех или иных программ и отстаивающие интересы определенных групп общества), сотрудники системы государственной власти (которые чаще всего рассматриваются как часть государства, но на самом деле они имеют свои интересы, не всегда совпадающие с заявленными интересами государства и т. д.).

Само государство как стейкхолдер ГЧП тоже неоднородно: в нем есть структуры, отвечающие за реализацию ГЧП (внутренние стейкхолдеры) и остальные органы государственной власти (внешние стейкхолдеры). Наконец, нужно учитывать наличие разных уровней в системе государственной власти (центральные и региональные власти, а также местное самоуправление). Фактически речь идет о существовании *национальной экосистемы ГЧП*, которая влияет на эффективность реализации проектов ГЧП и ресурсы которой надо вовлекать для повышения этой эффективности (что, разумеется, требует готовности координировать взаимодействие этих стейкхолдеров и проявлять готовность к учету их интересов). Такая трактовка ГЧП соответствует современному подходу к бизнесу и к экономике в целом как к экосистемам<sup>158</sup>.

К сожалению, очень часто в мировой практике такого вовлечения не происходит, что снижает эффективность ГЧП. Из-за отказа от экосистемного подхода при управлении ГЧП эти проекты автоматически становятся морально устаревшими с управленческой и организационной точки зрения, что подрывает их эффективность. Поэтому применение экосистемного подхода при управлении ГЧП, по мнению автора, является насущной необходимостью.

---

<sup>158</sup> Земцов С. П., Бабурин В. Л. Предпринимательские экосистемы в регионах России // Региональные исследования. – 2019. – № 2. – С. 4-14; Клейнер Г. Б. Экономика экосистем: шаг в будущее // Экономическое возрождение России. 2019. № 1. С. 40-45; Кобылко А. А. Экосистемные компании: границы и этапы развития // Экономическая наука современной России. – 2019. – № 4. – С. 126-136; Котляров И. Д. Экосистема: новые способы взаимодействия компании с работниками, клиентами и широкой публикой // Вестник НГУЭУ. – 2013. – № 4. – С. 54-68; Орехова С. В., Заруцкая В. С. Интеграция бизнеса: эволюция подходов и новая методология // Журнал экономической теории. – 2019. – Т. 16. – № 3. – С. 554-574.

Следует понимать состав экосистемы ГЧП, интересы ее участников, и разрабатывать стратегию использования ГЧП с их учетом. Следует также расширять эту экосистему за счет вовлечения в нее новых участников, чтобы увеличить объем доступных ресурсов и компетенций. Примером такого подхода служит Малайзия, где финансирование ГЧП осуществляется в т. ч. и с использованием исламских инструментов<sup>159</sup>, что позволяет учесть специфические потребности определенных групп инвесторов.

Более того, зачастую роль государства сводится только к своевременному выполнению своих договорных обязательств перед частным инвестором. Такой подход нам представляется некорректным.

Рассмотрение всей экосистемы ГЧП не входит в задачи данного раздела диссертационного исследования. Тем не менее, ниже мы выполним анализ того, каким должно быть участие государства в ГЧП, а также дадим краткий обзор того, каким образом в ГЧП участвуют некоммерческие и образовательные организации, как важные стейкхолдеры, грамотное вовлечение ресурсов которых, по мнению автора, способно придать импульс реализации ГЧП-проектов в России.

Эффективность ГЧП обуславливается участием в нем государственного партнера. Иными словами, государство не должно ограничиваться ролью потребителя услуг, обеспечиваемых частным оператором в рамках ГЧП, и выполнением своих договорных обязательств по возмещению затрат инвестора. Государству необходимо вносить свой вклад в создание условий для надлежащего функционирования ГЧП<sup>160</sup>. Анализ существующей литературы по проблематике ГЧП, а также практики реализации проектов ГЧП в России и в мире, показывает, что меры государственной поддержки ГЧП можно классифицировать по двум ключевым критериям<sup>161</sup>:

---

<sup>159</sup> Рогожин А. А. Опыт государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры в странах Юго-Восточной Азии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. – Т. 12. – № 6. – С. 268-286.

<sup>160</sup> Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

<sup>161</sup> Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2009. – № 3. – С. 17-33; Коростышевская Е. М., Плотни-

1. Стадия реализации ГЧП, на которой предоставляется поддержка. Здесь можно выделить две ключевые частных стадии: инвестиционная, в рамках которой происходит запуск ГЧП и осуществляются основные капиталовложения в его организацию, и операционная, относящаяся к периоду экономической деятельности ГЧП, в ходе которого осуществляется оказание услуг в интересах государства и общества<sup>162</sup>. Разумеется, эти частные стадии можно детализировать более подробно (например, выделить прединвестиционный этап в рамках инвестиционной стадии), однако это дополнительное углубление классификации не принесет дополнительного понимания с точки зрения сущности мер государственной поддержки. Отметим, что стадия, на которой оказывается поддержка, и стадия, на которой принимается решение о ее предоставлении, могут не совпадать. В частности, государство, например, может субсидировать кредитную ставку в течение определенного срока на операционной стадии, но решение о субсидировании принимается на инвестиционной стадии, поскольку такое субсидирование является неотъемлемым элементом оценки инвестиционного проекта с точки зрения частного инвестора;

2. Содержание государственной поддержки, т. е. те ресурсы, которые государство предоставляет в распоряжение частного оператора. В источниках предлагается делить эти ресурсы на финансовые и нефинансовые, однако такая классификация нам представляется недостаточной. Мы считаем целесообразным выделять три группы ресурсов: финансовые, материальные и организационные. Рассматривать предоставление материальных ресурсов в качестве самостоятельной разновидности государственной поддержки оправданно по

---

ков В. А., Пролубников А. В., Рукинов М. В. Социальная компонента государственной региональной политики и ее роль в обеспечении устойчивого развития и экономической безопасности // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2018. – № 6. – С. 120-126; Митяшин Г. Ю., Стельмашонок Е. В. Применение концепции совокупной стоимости владения к анализу жизненного цикла спортивного сооружения // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 4. – С. 747-751; Плотников В. А., Федотова Г. В., Пролубников А. В. Государственно-частное партнерство и специфика его реализации в регионах России // Экономика и управление. – 2015. – № 1. – С. 38-43; Резниченко Н. В. Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. – 2010. – № 4. – С. 58-86; Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

<sup>162</sup> Митяшин Г. Ю., Стельмашонок Е. В. Применение концепции совокупной стоимости владения к анализу жизненного цикла спортивного сооружения // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 4. – С. 747-751.

двум причинам. Во-первых, материальные ресурсы не могут быть сведены к финансовым, поскольку они предоставляются в нефинансовой форме. Во-вторых, смешение в составе нефинансовой поддержки мер, имеющих разную природу (организационную и материальную), как это рекомендуется в существующих исследованиях, по нашему мнению, методологически некорректно.

Использование двух классификационных критериев позволяет нам представить структуру мер поддержки в виде стратегической матрицы размерностью  $3 \times 2$  (см. табл. 3.1).

Рассмотрим эту таблицу подробнее. Под прямой финансовой поддержкой мы понимаем непосредственное выделение финансовых ресурсов со стороны государства. Такое предоставление финансовых ресурсов может принимать форму софинансирования на безвозмездной основе, соинвестирования, кредитования на льготных условиях (включая беспроцентное кредитование и т. д.), субсидирование процентной ставки по кредитам. Косвенная финансовая поддержка заключается в мероприятиях, которые позволяют частному оператору снизить свои издержки или упрощают ему доступ к финансированию. Это государственные гарантии по кредитам, страхование, льготное налогообложение, гарантии по курсам валют, тарифам и т. д. Например, в Южной Корее для отдельных разновидностей ГЧП устанавливаются нулевые ставки по налогам на добавленную стоимость и на регистрацию недвижимого имущества<sup>163</sup>.

На инвестиционной стадии софинансирование направлено на компенсацию инвестиционных затрат, тогда как на операционной – на частичное возмещение текущих издержек.

---

<sup>163</sup> Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

Таблица 3.1 – Структура мер государственной поддержки ГЧП (разработано автором)

		Стадия реализации ГЧП	
		Инвестиционная	Операционная
Содержание государственной поддержки	Финансовая поддержка	Прямые и косвенные меры по софинансированию капиталовложений проекта со стороны государства	Прямые и косвенные меры по софинансированию затрат проекта в ходе его функционирования
	Материальная поддержка	Предоставление материальных (земельных, инфраструктурных и т. д.) ресурсов, необходимых для запуска проекта, на льготной или безвозмездной основе	Предоставление доступа к материальным ресурсам (энергетическим, коммунальным услугам и т. д.), необходимым для функционирования проекта, на льготной или безвозмездной основе
	Организационная поддержка	Меры по упрощению и повышению эффективности процедур и процессов, связанных с запуском проекта	Меры по упрощению и повышению эффективности процедур и процессов, связанных с текущим функционированием проекта

Материальная поддержка предполагает обеспечение оператора ГЧП (в зависимости от стадии реализации проекта) необходимой инфраструктурой (предоставление земельного участка, прокладка коммуникаций, подвод дорог и т. д.) и потребляемыми ресурсами (оказание коммунальных услуг и т. д.). В Южной Корее, например, участки для реализации проектов ГЧП в ряде случаев выделяются на безвозмездной основе<sup>164</sup>.

Организационная поддержка может быть разбита на два блока:

- административная поддержка, которая заключается в упрощении и ускорении административных процедур, связанных с организацией и текущим функционированием ГЧП. Речь идет об ускоренной процедуре согласования разрешительной документации, упрощении налогообложения и т. д.;

- консалтинговая поддержка – содействие в разработке финансовой модели ГЧП, изучение рынка услуг, на котором ГЧП будет работать, юридическая поддержка, содействие в области GR (government relations – взаимодействие с органами власти), включая разработку соответствующих методологических руководств. Этот вид поддержки представляет собой предоставление государством тех компетенций, которые отсутствуют у частного оператора. Сюда же относится образовательная поддержка ГЧП – обучение представителей частного бизнеса и государственных служащих использованию инструментов ГЧП. Отметим, что обучение госслужащих технологиям ГЧП также является инструментом поддержки ГЧП, поскольку оно повышает готовность чиновников к использованию ГЧП за счет развития у них соответствующих компетенций и улучшает эффективность взаимодействия представителей государства и частного бизнеса.

Для реализации различных мер государственной поддержки создаются специальные органы, которые могут как входить в систему исполнительной власти, так и являться самостоятельными структурами (разумеется, в той или иной форме подотчетными государству). В первом случае для государства

---

<sup>164</sup> Там же.

упрощается контроль над функционированием такой структуры и упрощается отстаивание государственных интересов в случае возникновения конфликтных ситуаций в отношениях с частным инвестором. Такая модель может быть привлекательна и для частных операторов, поскольку наличие специальной правительственной структуры, координирующей предоставление государственной поддержки, может рассматриваться ими как свидетельство заинтересованности государства в развитии института ГЧП, а также в качестве дополнительной гарантии соблюдения государством своих обязательств. С другой стороны, возрастают транзакционные издержки государства, связанные с управлением такой структурой<sup>165</sup>. Кроме того, с учетом институциональной специфики ряда стран, это может вести к росту коррупции и нецелевому расходованию государственных средств в рамках оказания поддержки.

Независимая структура, отвечающая за осуществление государственной поддержки, обладает большим уровнем самостоятельности, и поэтому способна осуществлять координацию мероприятий по поддержке проекта ГЧП с точки зрения максимизации эффективности этого проекта для государства и общества, а не исходя из частных интересов отдельных органов исполнительной власти<sup>166</sup>. Кроме того, такая структура позволяет снизить транзакционные издержки.

ГЧП активно используются и в развивающихся странах, и этот опыт может быть особенно полезен для России. В первую очередь стоит привести пример Индии, где создан и успешно функционирует многоканальный механизм финансовой и организационной поддержки ГЧП<sup>167</sup>:

- обеспечение потока долгосрочных кредитов через Индийскую акционерную компанию по финансированию инфраструктуры (Indian Infrastructure Finance Company Limited);

---

<sup>165</sup> Кирьянов И. В. Количественная оценка транзакционных издержек организации. Общий методический подход // Вестник НГУЭУ. – 2015. – № 1. – С. 78-101.

<sup>166</sup> Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

<sup>167</sup> Иванова А. О. Организация и управление сферой государственно-частного партнерства в Индии // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 9-22.

- финансирование (в объеме до 75% совокупной стоимости) затрат на подготовку ГЧП (оплата услуг консультантов, расходы на подготовку финансовой модели проекта, проведение технико-экономического обоснования, оценка экономической эффективности ГЧП, анализ рынков и т. д.). Это финансирование осуществляется через Фонд развития инфраструктурных проектов (India Infrastructure Project Development Fund)<sup>168</sup>. Этот инструмент поддержки проектов ГЧП является исключительно важным, поскольку он позволяет повысить качество инвестиционного анализа, и тем самым снизить риски как частного оператора, так и государственного заказчика. При этом для проведения такого анализа ни одной из сторон ГЧП не нужно обладать требуемыми компетенциями – их предоставляет Фонд финансирования инфраструктурных проектов. Использование этого инструмента поддержки указывает на то, что частный инвестор ждет от государства поддержки не только в форме предоставления финансовых или материальных ресурсов, но и содействия в получении компетенций, необходимых для эффективного функционирования ГЧП;

- субсидирование экономически оправданных (или – что в рассматриваемой области может явиться более частым случаем – общественно значимых), но неэффективных с финансовой точки зрения проектов. Эта мера позволяет привлечь инвестиции в такие проекты. За счет нее финансируется до 20% от совокупной величины капитальных вложений. Это субсидирование осуществляется через специальный инструмент – финансовая поддержка окупаемости (Viability Gap Funding)<sup>169</sup>;

- предоставление грантов и рефинансирование банковских кредитов с длительным сроком погашения (используется для инфраструктурных проектов)<sup>170</sup>;

---

<sup>168</sup> Там же.

<sup>169</sup> Иванова А. О. Организация и управление сферой государственно-частного партнерства в Индии // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 9-22.

<sup>170</sup> Там же.

- налоговое стимулирование (частичное освобождение от налога на прибыль и от таможенных пошлин на ввоз оборудования, необходимого для реализации инфраструктурных проектов)<sup>171</sup>;

- возможность привлечения иностранных кредитов в размере до 500 млн долларов США<sup>172</sup>.

Приведенный перечень показывает, что в Индии разработана комплексная система поддержки ГЧП, которая значительно упрощает их реализацию за счет облегчения доступа к финансированию (в т. ч. и для коммерчески неэффективных проектов), а также благодаря использованию финансовых мер для организационной подготовки ГЧП. Мы полагаем, что именно такой комплексный подход к государственной поддержке ГЧП является необходимым условием использования ГЧП как инструмента экономической политики, поскольку он повышает прозрачность ГЧП как направления инвестирования для частного оператора (за счет организационной поддержки) и улучшает финансовые условия его реализации (для этого используется финансовая поддержка). Наличие гарантированного дохода от ГЧП в течение срока его реализации для частного инвестора в ряде случаев может быть недостаточным для принятия решения об участии в нем.

Очевидно, что совокупные затраты государства на оказание мер поддержки не могут быть больше выгод, которые будут получены от реализации ГЧП. Однако, с учетом специфики роли государства в экономике, в качестве порога отсекающего могут выступать не непосредственные доходы от самого проекта ГЧП, а либо совокупные выгоды государства (с учетом налоговых поступлений от бизнеса и населения, возникших благодаря реализации ГЧП), либо совокупные выгоды общества (и в этом случае проект ГЧП может быть планомерно убыточным для государства, при условии, что он решает важную социальную задачу). Это замечание представляется нам исключительно важным: *задача государства заключается не в максимизации потока доходов от ГЧП,*

---

<sup>171</sup> Там же.

<sup>172</sup> Там же.

*а в максимизации выгод для общества*, в т. ч. и за счет точечной реализации стратегически важных проектов, которые, не принося непосредственных финансовых выгод, будут способствовать улучшению условий ведения бизнеса и/или качества жизни населения (т. е. будет получен народнохозяйственный или социальный эффект, т. е. возникнут положительные экстерналии).

Эти экстерналии должны обязательно учитываться при оценке целесообразности реализации проекта ГЧП<sup>173</sup>. Более того, даже коммерчески успешные проекты ГЧП должны быть ориентированы не на приоритетное извлечение прибыли в интересах государства (пополнения бюджета), а на повышение качества социальной и бизнес-среды. Именно в этом во многом заключается сущность ГЧП как инструмента государственной экономической политики. К сожалению, как показывает мировая практика, представители государства, отвечающие за принятие решения о реализации ГЧП или о его оценке, склонны рассматривать в первую очередь финансовые показатели проекта (доход государства от его использования или расходы на обеспечение функционирования ГЧП), а не его народнохозяйственную или – тем более – социальную эффективность<sup>174</sup>.

Государственная поддержка выступает в качестве способа регулирования ГЧП как инструмента государственной экономической политики. Масштабы и формы поддержки могут различаться для разных типов проектов ГЧП (в зависимости от региона их реализации, отрасли, размера и т. д.), что позволяет стимулировать развитие тех ГЧП, которые имеют приоритетное значение для народного хозяйства и для национальной безопасности.

Для предотвращения чрезмерного принятия финансовых рисков государством на себя в ряде стран действуют разного рода ограничения на совокупный объем участия государства в финансировании ГЧП. В Бразилии, например, таким порогом служит величина в 5% от совокупных налоговых

---

<sup>173</sup> Бондарев Н. С., Ольховик В. В. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства автотранспортной инфраструктуры // Корпоративные финансы. – 2018. – Т. 12. – № 4. – С. 110-125.

<sup>174</sup> Иванова А. О. Организация и управление сферой государственно-частного партнерства в Индии // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 9-22.

поступлений государства<sup>175</sup>. В Южной Корее, в зависимости от отрасли, в которой реализуется ГЧП, максимальная величина субсидирования составляет от 30% до 50%. В Индии, за счет рассмотренного выше механизма финансовой поддержки окупаемости, доля государственной финансовой поддержки проекта не превышает 20%<sup>176</sup>.

Распространенной практикой является участие некоммерческих, образовательных и общественных организаций в продвижении института ГЧП и в повышении эффективности его использования в интересах государства, общества и частного бизнеса. В России, например, для этих целей создан и достаточно успешно функционирует Национальный центр ГЧП, занимающийся исследованием рынка ГЧП и продвижением соответствующих законодательных инициатив. Что интересно, соответствующие организации и программы создаются в т. ч. и в рамках отраслевых ассоциаций бизнеса, задействованного в ГЧП (такова ситуация в Испании, где Ассоциация ведущих подрядчиков и концессионеров в партнерстве с институтом профессиональной подготовки организовала профильную программу MBA<sup>177</sup>). Это позволяет говорить о том, что для продвижения института ГЧП потенциальные конкуренты переходят к конкурентному сотрудничеству (co-competition model) для расширения рынка ГЧП. Легко убедиться в том, что такое конкурентное сотрудничество способствует развитию соответствующих отраслей и служит – хотя и опосредованно – целям государственной экономической политики.

Отметим, что в настоящее время существует международная практика организационной поддержки ГЧП (что говорит о том, что экосистема ГЧП фактически является международной). Развитые страны с успешно функционирующим институтом ГЧП передают свои компетенции в этой области в развивающиеся страны с целью оказания содействия их экономическому

---

<sup>175</sup> Крыканов Д. Д. Оценка осуществимости проектов государственно-частного партнерства: анализ российской и международной практики // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 2. – С. 111-130.

<sup>176</sup> Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

<sup>177</sup> Там же.

развитию. Например, южнокорейский исследовательский институт PIMAC ведет подготовку государственных служащих в области ГЧП не только в своей стране, но и в Юго-Восточной Азии. На Украине Агентство США по международному развитию (USAID) реализует Программу развития государственно-частного партнерства<sup>178</sup>. И подобные примеры могут быть продолжены.

Подчеркнем, что помимо собственно поддержки внедрения института ГЧП в соответствующих странах, такие программы способствуют переформатированию институциональной среды соответствующих государств под стандарты тех стран, откуда исходит инициатива оказания такой организационной поддержки. В результате инвесторам из стран-инициаторов становится проще вести свой бизнес в этих государствах, и повышаются шансы их успешного участия в проектах ГЧП, реализуемых в данных государствах. Таким образом, меры по организационной поддержке ГЧП за рубежом становятся инструментом экстраполяции национальной экономической политики на международный уровень.

Подводя итог проведенным исследованиям, результаты которых представлены в данном разделе диссертации, мы можем констатировать следующее:

- в современных условиях рассматривать ГЧП только как инструмент взаимодействия государства и частного партнера некорректно. Необходимо принимать во внимание существование экосистемы ГЧП с большим количеством стейкхолдеров, интересы которых частично совпадают, а частично конкурируют друг с другом. Эффективное использование ГЧП как инструмента ГЭП предполагает координирование всей этой экосистемы. Это значительно усложняет задачи государства (которому проще ограничиться взаимодействием с конкретными частными операторами), однако минимизирует риски ГЧП и способствует повышению его народнохозяйственной и социальной эффективности;

---

<sup>178</sup> Тараш Л. И., Петрова И. П. Государственно-частное партнерство: состояние и перспективы развития в Украине // Вестник экономической науки Украины. – 2013. – № 1. – С. 168-171.

- хотя ГЧП чаще всего носит договорной характер, задачи государства как участника ГЧП не должны сводиться к простому выполнению своих контрактных обязательств перед частным оператором. Государство должно оказывать полноценную финансовую, материальную и организационную поддержку ГЧП, чтобы способствовать вовлечению частного бизнеса;

- меры государственной поддержки ГЧП целесообразно классифицировать по критериям стадии и способа их предоставления. Это позволяет привязать меры поддержки к потребностям частного оператора;

- меры государственной поддержки ГЧП выступают в качестве инструмента регулирования использования ГЧП как инструмента государственной экономической политики. Настраивая меры поддержки, государство способствует приоритетной реализации наиболее важных с точки зрения ГЭП проектов ГЧП;

- ГЧП не гарантирует долгосрочного роста национальной экономики – оно стимулирует краткосрочный рост (за счет увеличения расходов на реализацию проекта) и создает потенциал долгосрочного роста благодаря улучшению инфраструктурной обеспеченности национальной экономики. Однако для реализации этого потенциала долгосрочного роста нужны дополнительные меры. Разработка таких мер должна быть составным элементом стратегического плана ГЧП.

### 3.2 Проблемы использования государственно-частного партнерства в национальной экономике России

Государственно-частное партнерство как инструмент развития национальной экономики и формирования инфраструктуры, как было показано в предыдущем разделе диссертации, активно используется в ряде стран мира<sup>179</sup>. Очевидно, что известны как положительные примеры его применения (к числу самых ярких, вероятно, относится Великобритания, где выстроена эффективная система сотрудничества государства и бизнеса для реализации капиталоемких проектов<sup>180</sup>), так и провалы (здесь, например, можно упомянуть Индонезию, где из-за неэффективного применения механизма государственно-частного партнерства не удалось реализовать проект строительства наземного метро в Джакарте, и государство было вынуждено его заканчивать собственными силами – и при этом проект так до конца реализован и не был<sup>181</sup>).

Мировой опыт государственно-частного партнерства показывает, что основными проблемами его использования являются<sup>182</sup>: слабое развитие государственных институтов, ведущее к отсутствию доверия частных инвесторов к инициативам государства; отсутствие квалифицированных исполнителей (как по причине их нехватки в национальной экономике, так и их недостаточной заинтересованности в участии в проекте); сложность доступа к финансированию; недостаточно проработанная законодательная база; недостаточная компетентность органов государственной власти и частного оператора, для которых непонятны механизм функционирования государственно-частного партнерства и принципы взаимодействия его участников. Одним из проявлений этой некомпетентности является неспособность установить правильный

---

<sup>179</sup> Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2009. – № 3. – С. 17-33.

<sup>180</sup> Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

<sup>181</sup> Рогожин А. А. Опыт государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры в странах Юго-Восточной Азии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. – Т. 12. – № 6. – С. 268-286.

<sup>182</sup> Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2009. – № 3. – С. 17-33.

баланс выгод и рисков между участниками партнерства. В частности, для стран Юго-Восточной Азии типичным является стремление государства переложить максимум рисков на частного партнера<sup>183</sup>.

В данном разделе диссертации мы попытаемся выполнить анализ отечественного опыта использования государственно-частного партнерства с точки зрения наличия в нем упомянутых выше проблем, а также в целях выявления российской специфики применения этого инструмента.

Хотя формально для отечественной практики государственно-частное партнерство (ГЧП) является инновационным инструментом организации хозяйственной деятельности, на самом деле его инновационность в значительной степени условна. Она связана в первую очередь с тем, что законодательная база, в которой определяется сущность ГЧП, его разновидности и механизм применения в нашей стране была создана сравнительно недавно, а также с тем, что именно в последнее десятилетие ГЧП стало активно продвигаться как способ реализации крупных, имеющих важное значение для национальной экономики и капиталоемких проектов. Иными словами, новы нормативно-правовая база ГЧП и его популярность, но не само ГЧП как организационно-экономический феномен.

Различные формы ГЧП в России применяются достаточно давно (как минимум – с XIX в. и даже ранее, когда частный бизнес активно арендовал государственные предприятия), хотя и в отличном от современного виде, без полной законодательной базы и не столь широко, как в настоящее время. Даже во времена СССР частные ресурсы привлекались для обслуживания государственных интересов. Наряду с хорошо известной практикой концессий в годы нэпа, сюда же можно отнести функционирование колхозов в первые годы их использования (до их полного огосударствления). Будучи (еще раз подчеркнем, что речь идет о раннем периоде существования колхозов) кооперативами,

---

<sup>183</sup> Рогожин А. А. Опыт государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры в странах Юго-Восточной Азии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. – Т. 12. – № 6. – С. 268-286.

т. е. объединениями независимых мелких сельских частных предпринимателей, они были обязаны осуществлять поставки своей продукции государству в соответствии с установленными планами. Таким образом, обязательные поставки государству можно рассматривать как встраивание частных ресурсов в обслуживание государственных интересов, происходившее, разумеется, с учетом специфики организации плановой и административной экономики СССР.

По этой причине мы считаем возможным утверждать, что внедрение ГЧП в нашей стране в последние годы представляет собой не столько радикальную организационную инновацию, сколько возврат (разумеется, в новой форме, на новой нормативно-правовой базе, в новых институциональных условиях и в большем масштабе) к давней традиции сотрудничества государства и бизнеса. Речь, скорее, идет о возможности более полно реализовать потенциал такого сотрудничества за счет новых механизмов его реализации.

Разумеется, вряд ли возможно подробно изучить в рамках одного раздела диссертационного исследования всю историю использования ГЧП в России в дореволюционный, советский и постсоветский периоды. К тому же такой обзор не входит в цели нашего исследования. Приведенные выше замечания о том, что ГЧП не является настолько инновационным инструментом, как это зачастую полагают, предназначены скорее для того, чтобы дать корректное представление о сущности ГЧП как организационно-экономического феномена и его месте в ГЭП. Далее мы будем анализировать исключительно современную практику ГЧП в России (относящуюся к периоду после 2005 г., когда ГЧП были легитимизированы – был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ<sup>184</sup>).

В нашей стране уже накоплен определенный опыт применения ГЧП в его современном виде, что позволяет поставить вопрос о критическом анализе этого опыта и о разработке рекомендаций по совершенствованию методов управления ГЧП. Уточним, что мы будем анализировать не достоинства и

---

<sup>184</sup> Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ // Консультант Плюс. Доступно онлайн по адресу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54572](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572). Проверено 18.06.2020.

недостатки ГЧП как формы инвестирования масштабных проектов, а те реальные выгоды и проблемы, которые связаны с реализацией ГЧП в Российской Федерации. При этом мы попытаемся сравнить существующее положение дел в области ГЧП в России с приведенным выше и установленным на основе мировой практики перечнем проблем, которые препятствуют эффективному использованию ГЧП. Т

Также укажем, что в России существуют две модели взаимодействия исполнительной власти и бизнеса: государственно-частное партнерство (ГЧП) и муниципально-частное партнерство (МЧП)<sup>185</sup>, основное отличие между которыми, как ясно из названия, заключается в уровне исполнительной власти, участвующем в партнерстве с бизнесом (ГЧП реализуется на федеральном и региональном уровне, МЧП – на муниципальном). Далее в тексте мы не будем проводить это различие (кроме тех ситуаций, где оно имеет существенное значение для понимания специфики конкретного проекта) и будем использовать общее понятие ГЧП для обозначения этих двух форм сотрудничества публичных и частных партнеров.

Нормативно-правовой базой ГЧП в России являются два закона: Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ<sup>186</sup> и Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ<sup>187</sup>. Таким образом, хотя в сложившейся практике концессионные соглашения (КС) рассматриваются в качестве одной из разновидностей ГЧП, регулируются они разными нормативно-правовыми актами.

---

<sup>185</sup> Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Консультант Плюс. Доступно онлайн по адресу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/). Проверено 18.06.2020.

<sup>186</sup> Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Консультант Плюс. Доступно онлайн по адресу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/). Проверено 18.06.2020.

<sup>187</sup> Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ // Консультант Плюс. Доступно онлайн по адресу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54572/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/). Проверено 18.06.2020.

Реализацию проектов ГЧП в России курирует департамент развития секторов экономики Министерства экономического развития Российской Федерации.

Отметим, что в ряде субъектов федерации приняты собственные региональные законы, регламентирующие использование ГЧП. Однако, по оценкам специалистов, в подавляющем большинстве случаев эта локальная нормативно-правовая база недостаточно проработана, что создает препятствия для реализации проектов ГЧП в соответствующих регионах. Это позволяет указать на определенную противоречивость нормативно-правовой базы ГЧП с точки зрения ее качества. С одной стороны, на федеральном уровне она отличается достаточной полнотой и прозрачностью. С другой стороны, на уровне субъектов федерации локальное законодательство в сфере ГЧП недостаточно качественное.

В соответствии со ст. 3 224-ФЗ, ГЧП определяется как «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества».

Концессионное соглашение, в соответствии со ст. 3 115-ФЗ, представляет собой соглашение, в рамках которого «одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, за исключением случаев, если концессионное соглашение заключается в отношении объекта, предусмотренного пунктом 21 части 1 статьи

4 настоящего Федерального закона) (далее – объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности».

С организационно-экономической точки зрения ключевым отличием между КС и ГЧП является то, что в случае КС объект соглашения не находится в собственности частного инвестора. При этом, как ГЧП, так и КС в целом направлены на сходный перечень объектов, охватывающий транспортную инфраструктуру и транспортные средства (включая авиационный, автомобильный, водный и железнодорожный виды транспорта), инфраструктуру электроснабжения (электростанции и линии электропередачи), объекты образования, культуры, спорта и здравоохранения, программное обеспечение и необходимую для его создания инфраструктуру (здания, сооружения и т. д.). Тем не менее, есть и определенные отличия, основные из которых систематизированы в табл. 3.2. Эти отличия обуславливаются в т. ч. описанной выше разницей в организационно-экономической природе КС и ГЧП (КС распространяются и на те объекты, которые могут находиться только в собственности государства, как, например, метрополитен).

Можно утверждать, что, исходя из перечня объектов, ГЧП и КС (как специфическая разновидность ГЧП) ориентированы на инфраструктурное, инновационное и социальное развитие РФ. Отметим при этом, что государство позиционирует ГЧП как приоритетный инструмент формирования национальной инфраструктуры (что означает, что если этот инструмент окажется неэффективным или его потенциал будет реализован не в полной мере, будет иметь место отставание в инфраструктурном развитии нашей страны) и нацелено на

рост его использования. Такая решительность государства, как показывает мировая практика, обычно является важным фактором успеха ГЧП<sup>188</sup>.

Таблица 3.2 – Отличия в объектах между концессионными соглашениями и государственно-частными партнерства в соответствии с российским законодательством (составлено автором)

Объекты концессионных соглашений, не могущие быть объектами ГЧП	Объекты ГЧП, не могущие быть объектами КС
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Метрополитен.</li> <li>- Объекты теплоснабжения и водоснабжения.</li> <li>- Объекты социального обслуживания граждан.</li> <li>- Объекты газоснабжения.</li> <li>- Здания, строения и сооружения, создаваемые для складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных Сил Российской Федерации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Воздушные суда.</li> <li>- Объекты благоустройства территорий.</li> <li>- Объекты охотничьей инфраструктуры</li> </ul>

Подчеркнем, что такое позиционирование может скрывать под собой отказ государство от выполнения своих обязательств по развитию национальной инфраструктуры и перекладывание соответствующих затрат на частный бизнес и на конечных потребителей. По нашему мнению, несмотря на всю важность ГЧП, исключительно важно избежать перекоса в инфраструктурном развитии в сторону частного бизнеса.

<sup>188</sup> Рогожин А. А. Опыт государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры в странах Юго-Восточной Азии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. – Т. 12. – № 6. – С. 268-286.

Статистика по ГЧП по состоянию на февраль 2020 г. имеет следующий вид (более детальные первичные сведения приведены в Приложении А)<sup>189</sup>:

- наблюдается отчетливое доминирование концессионных соглашений;
- в сравнении с развитыми странами, объем инвестиционных обязательств по КС, выраженный в процентах ВВП, в России существенно ниже, чем, например в Великобритании, Австралии, Новой Зеландии и Канаде. На основе этого аналитики Минэкономразвития России делают вывод, что объем привлечения инвестиций в инфраструктуру посредством концессий недостаточен<sup>190</sup>. Однако необходимо отметить, что перечисленные страны относятся к англо-саксонской экономической модели, для которой характерно активное привлечение бизнеса для решения широкого круга задач и тенденция к отказу от прямого участия государства в экономической деятельности. Кроме того, в этих странах существует прозрачная и комфортабельная для бизнеса институциональная среда и низкий уровень рисков. Поэтому прямое сравнение РФ и этих стран, по крайней мере, некорректно. А использование их показателей в качестве ориентира для нашей страны – весьма спорно;

- только четыре субъекта РФ не имеют заключенных КС, что говорит о готовности федеральных и региональных властей к использованию КС как инструмента развития инфраструктуры. Однако при этом проникновение КС в разных регионах существенно отличается, в значительной части регионов РФ потенциал КС реализован не в полной мере;

- наблюдается диспропорция по объему, количеству и целям КС, заключенных на федеральном и региональном уровне;

- 19% от общего объема инвестиций приходится на КС, заключенные по результатам состоявшегося конкурса, 43% - на КС с единственным участником конкурса, 43% - по решению высшего исполнительного органа власти. Это

---

<sup>189</sup> Информационно-аналитический обзор «О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации» // Министерство экономического развития Российской Федерации, февраль 2020 г. Доступно онлайн по адресу: <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf>. Проверено 13.06.2020.

<sup>190</sup> Там же.

указывает на низкую заинтересованность частного бизнеса в участии в конкурсе (и в КС), а также на недостаточный уровень развития бизнеса в соответствующих отраслях (что не позволяет развиваться конкуренции и вынуждает государство фактически назначать исполнителей в «полуадминистративном» порядке). Еще одна угроза заключается в том, что при ограниченном выборе может произойти сращивание государства с операторами (если конкуренции нет, то проще, с точки зрения государства, сотрудничать с одним и тем же оператором, который, к тому же, хорошо знаком со спецификой потребностей государственного заказчика). В этом случае, по сути дела, частный оператор становится псевдо-государственной структурой;

- наивысшим уровнем развития ГЧП характеризуются Самарская область, г. Москва и Московская область. Самый низкий уровень развития ГЧП из всех субъектов федерации наблюдается в Брянской области, Республике Ингушетия и Республике Северная Осетия – Алания. Устойчивой связи между уровнем экономического развития и уровня ГЧП нет – Амурская область в рейтинге регионов занимает 12 место, выше Санкт-Петербурга (13 место), а Республика Тыва, один из самых слаборазвитых регионов России, – 65 место (выше Магаданской области, 66 место)<sup>191</sup>.

В целом можно говорить о том, что ГЧП как инструмент реализации инвестиционных проектов постепенно находит свою нишу в российской экономике, и наблюдается количественный рост показателей ГЧП. Тем не менее, в его использовании можно отметить значительные проблемы и дисбалансы.

Главной проблемой является то, что *ГЧП в России является преимущественно проектным (разовым), а не рутинным (регулярным) инструментом*. Каждое ГЧП фактически реализуется в ручном режиме и требует активного вмешательства исполнительной власти (вплоть до личного внимания

---

<sup>191</sup> Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития сферы государственно-частного партнерства за 2019 г. // Министерство экономического развития Российской Федерации, февраль 2020 г. Доступно онлайн по адресу: [https://www.economy.gov.ru/material/file/764aafac33fa544aec5b3008619e92a8/reiting\\_gchp\\_022020.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/764aafac33fa544aec5b3008619e92a8/reiting_gchp_022020.pdf). Проверено 13.06.2020.

Президента РФ)<sup>192</sup>. Это увеличивает затраты на организацию ГЧП, увеличивает его риски и усложняет процесс реализации. В известном смысле можно говорить о существовании порочного круга: неразвитость рынка финансирования, недостаточное количество квалифицированных подрядчиков и высокие риски ведения бизнеса в нашей стране препятствуют рутинной реализации ГЧП и ведут к тому, что каждый такой проект требует пристального внимания и контроля со стороны органов исполнительной власти (интересно отметить, что, с учетом российской специфики, дополнительный контроль со стороны власти зачастую воспринимается бизнесом не как метод снижения рисков, но – напротив – как источник дополнительных рисков). Под крупные проекты приходится в целевом режиме подбирать источник финансирования и частного оператора. В свою очередь, сложности реализации ГЧП препятствуют формированию доверия к нему со стороны частных инвесторов и создают проблемы для организации ГЧП, что препятствует переходу этого инструмента в рутинный режим.

Еще одна важная проблема заключается в том, что в России недостаточно развит рынок финансирования ГЧП, что, в сочетании с высокой стоимостью финансирования, ведет либо к чрезмерным затратам частного оператора на реализацию проекта, либо влияет на высокую конечную стоимость услуг для потребителей (как это имеет место с рядом платных автомагистралей в нашей стране)<sup>193</sup>. Очевидно, что обе эти проблемы могут совмещаться.

Отметим, что на неразвитость каналов финансирования и высокую стоимость привлечения денежных средств накладываются жесткие ограничения государства по стоимости финансирования (поскольку государство, по очевидным причинам, стремится обеспечить доступность услуг ГЧП для конечных потребителей и минимизировать свои издержки на компенсацию затрат

---

<sup>192</sup> Ивантер А., Маврина Л., Ульянов Н. Нам такие дороги дороги // Эксперт. – 2020. – № 45-46. – С. 13-21.

<sup>193</sup> Макаров И.Н. Формирование системы проектного финансирования развития инфраструктурных сетей: теория, методология, практика: диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. – СПб., 395 с.; Ткаченко М. Будущее регионального ГЧП в дорожном строительстве // Ведомости, 02.12.2015. Доступно онлайн по адресу: <https://www.vedomosti.ru/economics/blogs/2015/12/03/619432-gchp-dorozhno-stroitelstve>. Проверено 14.06.2020.

инвестора). В совокупности это влечет за собой низкую заинтересованность потенциальных частных операторов в участии в проектах ГЧП, поскольку они понимают, что не смогут привлечь финансовые ресурсы на тех условиях, на соблюдении которых настаивает государство. В этом отношении показателен пример конкурса на заключение долгосрочного инвестиционного соглашения (ДИС, это – одна из разновидностей ГЧП) на строительство участка 58-149 км скоростной автомобильной трассы М11 Москва-Санкт-Петербург. Предквалификацию прошли две компании («Мостотрест» и «Автобан»), однако впоследствии они обе отказались от продолжения участия в конкурсе. Одной из причин этого отказа стали жесткие ограничения на стоимость капитала<sup>194</sup>.

В России недостаточно развит рынок профессиональных частных операторов, обладающих всеми необходимыми компетенциями для реализации ГЧП. Прежде всего, таких операторов сравнительно немного, и, кроме того, они не всегда достаточно обеспечены ресурсами и технологиями для участия в проектах ГЧП. В уже упомянутом выше примере с отказом компаний «Мостотрест» и «Автобан» от участия в конкурсе на строительство участка трассы М11 еще одной причиной их решения, по оценке экспертов, было нежелание этих компаний брать на себя риски неспособности обеспечить выполнение этого проекта, поскольку они были вовлечены в другие проекты инфраструктурного строительства<sup>195</sup>.

Чрезвычайно интересной особенностью российского рынка ГЧП является то, что оно, по оценкам специалистов, фактически выступает завуалированной формой реализации проектов силами государства (в одной из работ такая модель была названа «государственно-государственным партнерством»<sup>196</sup>). Дело в том, что основным источником финансирования ГЧП выступают государственные банки (что обуславливается их доминированием на

---

<sup>194</sup> Ткаченко М. Будущее регионального ГЧП в дорожном строительстве // Ведомости, 02.12.2015. Доступно онлайн по адресу: <https://www.vedomosti.ru/economics/blogs/2015/12/03/619432-gchp-dorozhnom-stroitelstve>. Проверено 14.06.2020.

<sup>195</sup> Там же.

<sup>196</sup> Кашин А. В., Маркелов В. А. ГЧП или ГПП? // ЭКО. – 2020. – № 2. – С. 123-142.

рынке финансовых услуг и нежеланием частных банков участвовать в проектах ГЧП – как из-за их высокой длительности, так и, к сожалению, из-за опасений стать токсичными на мировом финансовом рынке из-за излишней вовлеченности в сотрудничество с российским государством; еще одним фактором может быть то, что государство за счет использования неформальных рычагов влияния может добиться от государственных банков участия в ГЧП – очевидно, что с частными банками это сделать намного сложнее).

Фактически это означает, что государство, используя государственные банки как источник финансирования, направляет финансовые ресурсы на реализацию общегосударственных и региональных проектов не в режиме бюджетного финансирования, а на коммерческих условиях. При этом с организационно-экономической точки зрения такой подход представляет собой «переворачивание» сущности ГЧП: если традиционно ГЧП рассматривается как инструмент привлечения бизнеса к решению государственных задач и «мягкой приватизации» экономики<sup>197</sup> (мягкость заключается в отказе от использования исключительно рыночных инструментов и в наличии определенных обязательств частного оператора перед государством и обществом), то используемая в России преимущественная опора на государственное финансирование, по сути дела, представляет собой «ползучее огосударствление» экономики – но без принятия государством на себя соответствующих обязательств, поскольку происходит это огосударствление через формально частные предпринимательские структуры.

Имеет место сращивание финансовых институтов с частными операторами, реализующими проекты ГЧП. Примером такого сращивания может быть построенный в рамках ГЧП Западный скоростной диаметр в Санкт-Петербурге, оператором которого является компания «Магистраль северной столицы». На 50% эта компания принадлежит государственному банку ВТБ. Интересно отметить, что в 2018 г. почти половина выручки этой компании (3,1

---

<sup>197</sup> Savas E. S. Privatisation and public-private partnerships. New Delhi: Affiliated East-West Press, 2001. – 368 p.

млрд рублей из 6,8 млрд) обеспечивалась за счет выплат от государства<sup>198</sup>. Таким образом, участие в ГЧП для государственных банков представляет низкорискованный источник гарантированного дохода. Кроме того, такое сращивание служит дополнительным подтверждением ползучего огосударствления экономики, на которое мы указали выше.

Радикальным отличием российской модели ГЧП является то, что частные операторы готовы участвовать в них при условии максимального принятия на себя государством всех рисков, связанных с проектом. Это обеспечивается либо за счет минимального участия частного оператора в финансировании, либо путем использования гарантированных выплат от государства как концедента. Связано это с тем, что проекты ГЧП требуют большого объема финансирования, а срок их реализации значительно превышает характерный для российской экономики горизонт планирования (средний срок реализации КС – 12 лет, на транспорте – 21 год, в социальной сфере – 22 года)<sup>199</sup>. Дополнительно усложняют привлечение инвестиций высокие политические риски<sup>200</sup>.

Парадоксальным образом это означает, что, с точки зрения российского частного бизнеса, проекты ГЧП обладают не пониженным (как это имеет место в мировой практике), а повышенным уровнем риска, и государству приходится привлекать частных инвесторов за счет принятия на себя дополнительных гарантий. Очевидно, что это ведет к снижению эффективности ГЧП для государства и общества. Отметим, что в развивающихся странах (например, в Юго-Восточной Азии) модель поведения государства прямо противоположная – имеет место стремление к максимально полному переносу всех рисков на частного партнера (что тоже негативно сказывается на эффективности ГЧП в этих странах).

---

<sup>198</sup> Ивантер А., Маврина Л., Ульянов Н. Нам такие дороги дороги // Эксперт. – 2020. – № 45-46. – С. 13-21.

<sup>199</sup> Информационно-аналитический обзор «О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации» // Министерство экономического развития Российской Федерации, февраль 2020 г. Доступно онлайн по адресу: <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchrp%2021.02.2020.pdf>. Проверено 13.06.2020.

<sup>200</sup> Ивантер А., Маврина Л., Ульянов Н. Нам такие дороги дороги // Эксперт. – 2020. – № 45-46. – С. 13-21.

В сочетании с отмеченной выше нехваткой профессиональных операторов и сложностью привлечения финансирования это влечет за собой отсутствие заинтересованности бизнеса в участии в проектах ГЧП. На нехватку инвесторов как на основное препятствие для использования ГЧП указывают представители 58% субъектов Российской Федерации.

Еще одной проблемой является низкий уровень готовности органов власти и частного бизнеса к использованию ГЧП. Речь идет о нехватке у них компетенций для выстраивания эффективного взаимодействия в рамках ГЧП. В частности, в 76 субъектах федерации были созданы специальные структуры в составе органов власти или при них, ответственные за реализацию ГЧП, однако, по оценкам экспертов Центра развития государственно-частного партнерства, только в двух субъектах федерации деятельность таких структур может быть оценена на «отлично», а в десяти – на «хорошо». Оценку «удовлетворительно» получили 64 региона. Отмечается также непонимание сущности и механизма реализации ГЧП со стороны частного бизнеса.

Важно подчеркнуть, что чиновники не готовы к функционированию ГЧП в формате конвейера (а только в этом случае, став массовым и прозрачным инструментом, ГЧП сможет создать реальный положительный – и даже мультипликативный – эффект для национальной экономики). Им проще администрировать малое число проектов с крупными инвестициями, чем большой поток сравнительно мелких проектов<sup>201</sup>. Это связано с двумя основными причинами:

1) издержки сопровождения проекта ГЧП слабо зависят от величины инвестиций в него. Увеличение числа проектов требует от чиновников чрезмерных (по их мнению) усилий;

2) реализация масштабного проекта положительно сказывается на показателях отчетности. Кроме того, у такого проекта, как правило, есть крупный видимый результат, который можно предъявить вышестоящему начальству, а

---

<sup>201</sup> Ульянов Н. Как не рассыпать мусор по дороге // Эксперт. – 2019. – № 12. – С. 12-19.

также отразить в пресс-релизах и иных формах публичной отчетности. У малых проектов (даже при их реализации в большом количестве) такой эффект «громкой публичности» отсутствует.

Приведенный выше обзор показывает, что для России типичны все проблемы, которые, исходя из мировой практики, препятствуют использованию ГЧП. При этом существуют и проблемы, специфические для нашей страны. В совокупности это означает, что пока ГЧП как инструмент развития национальной экономики не оправдывает возложенные на него надежды.

Глубинной причиной такого рода ситуации является то, что существует важное противоречие между государством и частным бизнесом в России. Государство позиционирует ГЧП как основной инструмент развития инфраструктуры по ряду направлений. Напротив, частный бизнес не демонстрирует заинтересованности в участии в проектах ГЧП. Очевидно, что для повышения эффективности ГЧП необходимо устранить это противоречие. Здесь возможны два подхода:

1) отказ от использования ГЧП как ключевого инструмента вовлечения бизнеса в реализацию государственной экономической политики и переход к прямому осуществлению государством тех видов деятельности, выполнение которых предполагалось в рамках ГЧП. Как это ни парадоксально, такой подход, по нашему мнению, будет действительно означать повышение эффективности государственной политики в сфере ГЧП. Отказ от использования невостребованного частным бизнесом инструмента позволит не тратить государственные ресурсы на его искусственное внедрение и обеспечит решение государственных задач за счет использования иных подходов;

2) устранение проблем, которые препятствуют активному использованию ГЧП. С учетом стоящих перед современной Россией задач этот путь представляется более перспективным. Чрезмерное усиление государства, которое будет неизбежно при отказе от ГЧП, придет к избыточной нагрузке на государство с точки зрения ресурсов и ответственности, к чрезмерной зависимости общества от эффективности государства. При этом масштаб российской

экономики и имеющиеся бюджетные ограничения делают невозможным решение всех задач за счет исключительно государственных ресурсов (как показывает опыт мировой экономики, такое под силу только очень богатым государством с ограниченной площадью, т. е. с малым объемом инфраструктуры – как, например, Сингапур или Бруней<sup>202</sup>). Наконец, использование государственной поддержки считается эффективным инструментом развития экономики. Используя ГЧП, государство могло бы содействовать формированию инфраструктуры в стране, созданию национальных лидеров в определенных отраслях и генерировало бы спрос на продукцию предприятий, задействованных в производственной цепочке ГЧП. В совокупности это дало бы импульс экономике как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе. С учетом этого использование ГЧП является насущной необходимостью.

На практике, по нашему мнению, речь идет о комбинировании этих двух подходов. Необходимо перестать позиционировать ГЧП как приоритетный инструмент развития инфраструктуры, поскольку, как показывает практика, в ряде случаев его использование сопровождается чрезмерным ростом затрат государства и/или конечных потребителей услуг. Государству необходимо усилить свое прямое участие в инфраструктурных проектах. Однако в тех случаях, когда реализация проекта позволяет получить экономическую выгоду без чрезмерных затрат для потребителей услуг (и когда потребители готовы платить за более высокое качество услуг, обеспечиваемое в рамках ГЧП), использование ГЧП представляется вполне оправданным.

При этом, разумеется, необходимо создавать условия для того, чтобы у бизнеса возникала заинтересованность в участии в ГЧП. Эта заинтересованность должна формироваться не за счет того, что государство жертвует своими интересами или интересами конечных потребителей (как это имеет место сейчас из-за максимального избавления частного инвестора от рисков проекта), а

---

<sup>202</sup> Рогожин А. А. Опыт государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры в странах Юго-Восточной Азии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. – Т. 12. – № 6. – С. 268-286.

за счет трансформации ГЧП в привлекательный инструмент вложения средств частных инвесторов на комфортабельных для государства условиях. Таким образом, ключевой задачей российской стратегии в сфере ГЧП является выявление инструментов, которые позволят добиться такой трансформации.

Важно подчеркнуть, что, хотя, как было сказано выше, проблемы, препятствующие эффективному использованию ГЧП в нашей стране в интересах государства и общества, совпадают с проблемами, выявленными в мировой практике, само применение ГЧП в России характеризуется рядом важных противоречий по сравнению с мировым опытом использования этого института (см. табл. 3.3). Отметим, что заявленные цели применения ГЧП в России соответствуют мировой практике – противоречия наблюдаются между заявленными целями и реальным использованием ГЧП в России.

По итогам обобщения представленных выше результатов исследования, мы можем сформулировать следующие выводы:

- ГЧП в настоящее время в РФ не стал рутинным инструментом развития национальной экономики и реализуется в проектном формате или даже в ручном режиме, требующем вмешательства высших эшелонов власти. Это ведет к росту затрат на реализацию ГЧП и не позволяет сформировать доверие к нему со стороны бизнеса и органов власти;

- позиционирование ГЧП как приоритетного инструмента развития инфраструктуры в условиях недостаточной эффективности его использования ведет к тому, что создаются риски отставания в инфраструктурном развитии национальной экономики. В этих условиях государству необходимо не только повышать эффективность функционирования ГЧП, но и продвигать альтернативные инструменты развития инфраструктуры;

Таблица 3.2 – Сравнительный анализ практики реализации ГЧП в мире и в России (составлено автором)

Критерии сравнения	Мировая практика	Российская практика
Результат реализации	Передача отдельных видов деятельности частным операторам в целях высвобождения государства от непрофильных функций, привлечения частных компетенций и повышения эффективности выполнения этих видов деятельности. Представляет собой мягкую форму приватизации	Наращивание государственного сектора экономики через реализацию проектов государственными или тесно связанными с государством компаниям. Представляет собой ползучее огосударствление экономики (однако без предоставления соответствующих государственных гарантий обществу)
Источники финансирования	Частные, многоканальные	Преимущественное финансирование через государственные банки
Баланс интересов частного и публичного партнеров	Участие бизнеса в проектах с удобным сочетанием уровня риска и уровня доходности на комфортных для государства и общества условиях	Готовность бизнеса к участию в ГЧП только при принятии государством повышенных обязательств по освобождению бизнеса от рисков, что ведет к смещению баланса интересов в пользу частного оператора

- важной проблемой использования ГЧП в России является несовпадение запросов государства и бизнеса. Государство рассматривает ГЧП как ключевой инструмент развития инфраструктуры (и, как следствие, как важный инструмент реализации национальной экономической политики), тогда как частный бизнес не испытывает заинтересованности в участии в проектах ГЧП из-за связанных с ними организационных и финансовых сложностей и недостаточного (с точки зрения бизнеса) потенциала снижения рисков. Как следствие, государство вынуждено привлекать частный бизнес путем предоставления исключительно выгодных условий за счет собственных интересов и интересов потребителей;

- основными препятствиями для развития ГЧП в России является недостаточность источников финансирования и его высокая стоимость, нехватка профессиональных операторов и неготовность представителей власти к управлению массовым потоком проектов. Без преодоления этих препятствий эффективное использование ГЧП в интересах национальной экономики затруднительно;

- недостаток частного финансирования и профессиональных операторов ведет к тому, что механизм реализации ГЧП в России радикально отличается от мировой практики. Вместо перевода части видов хозяйственной деятельности от государства частному бизнесу на выгодных для государства, частного бизнеса и общества условиях, имеет место ползучее огосударствление национальной экономики за счет передачи проектов государственным банкам и аффилированным подрядчикам. Это создает риски чрезмерного разрастания государственного сектора экономики с соответствующим снижением его эффективности и препятствует сбалансированному росту народного хозяйства с гармоничным сочетанием частного и государственного секторов. Важной задачей стратегии развития ГЧП в России, в этой связи, должно стать предупреждение этих рисков.

### 3.3 Методология развития государственно-частного партнерства как инструмента реализации государственной экономической политики: экосистемный подход

Государственно-частное партнерство (ГЧП) как инструмент реализации масштабных проектов (и одновременно – как инструмент государственной политики) постепенно приобретает популярность в нашей стране<sup>203</sup>. При этом, однако, эффективность ряда проектов ГЧП с точки зрения государства и общества вызывает обоснованные сомнения. Нецелевое расходование средств, завышение цен на услуги для конечных потребителей, срывы сроков, организационные сложности, связанные с реализацией конкретных проектов – все эти факторы препятствуют широкому использованию ГЧП. По этой причине большое значение имеет разработка методологических принципов эффективного управления ГЧП.

В существующей литературе по ГЧП представлено большое количество рекомендаций относительно того, каким образом можно снизить риски ГЧП для всех заинтересованных сторон и повысить его эффективность<sup>204</sup>. Однако

<sup>203</sup> Курбанов А. Х., Плотников В. А. Государственно-частное партнерство и аутсорсинг: сравнительный анализ структуры и характера отношений // В мире научных открытий. – 2013. – № 4. – С. 33-47.

<sup>204</sup> Адамская Л. В. Коррупция как препятствие для гармоничного развития государственно-частного партнерства // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2020. – Т. 10. – № 1. – С. 69-71; Баронин С. А., Кулаков К. Ю. Генезис управления стоимостью контрактов жизненного цикла объекта капитального строительства и стоимости владения недвижимостью // Недвижимость: экономика, управление. – 2020. – № 1. – С. 10-14; Бондарев Н. С., Ольховик В. В. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства автодорожной инфраструктуры // Корпоративные финансы. – 2018. – Т. 12. – № 4. – С. 110-125; Брагина З. В., Орлов В. В., Андреева Н. Ю. Государственно-частное партнерство: механизмы развития. Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2011. – 188 с.; Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2009. – № 3. – С. 17-33; Ворущилин Л. В., Курбанов А. Х., Князьнеделин Р. А. Государственно-частное партнерство в оборонно-промышленном комплексе: анализ специфики и перспективы развития // Управленческое консультирование. – 2014. – № 3. – С. 73-80; Горбань Т. С. Развитие инфраструктуры в рамках государственно-частного партнерства // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 12-4. – С. 45-47; Давыдова А. В. Государственно-частное партнерство: сущность и экономическое содержание в современных условиях // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2018. – Т. 7. – № 4. – С. 85-88; Еремин В. Л., Дружков К. В. Государственно-частное партнерство – актуальная форма реализации инфраструктурных проектов // Экономика и математические методы. – 2018. – Т. 54. – № 4. – С. 111-115; Захарова Ж. А. О необходимости привлечения инвестиций в инфраструктуру региона на основе механизмов государственно-частного партнерства // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. – 2013. – № 5. – С. 127-133; Иванова А. О. Организация и управление сферой государственно-частного партнерства в Индии // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 9-22; Йескомб Э. Р. Государственно-частное партнерство. Основные принципы финансирования. М.: Альпина Паблишер, 2015. – 464 с.; Эмиров Н. Д.,

эти рекомендации носят практический характер в широком смысле слова. Во-первых, эти рекомендации ориентированы для практиков (представителей государства и бизнеса), занимающихся реализацией ГЧП и призванных упростить для них управление проектами ГЧП. Во-вторых, они выведены из анализа практики большого количества ГЧП, а не на основе анализа сущности ГЧП как сложного организационно-экономического явления.

Хотя важность и полезность этих рекомендаций несомненна, они обладают существенным недостатком: у них отсутствует методологическая база, что лишает эти рекомендации комплексного характера и ведет к тому, что они представляют собой лишь набор практических приемов, а не научно обоснованный методический аппарат поддержки управления ГЧП. Кроме того, они носят частный характер: они направлены на повышение эффективности отдельных проектов ГЧП, а не на управление ГЧП как формой взаимодействия государства и бизнеса. Как следствие, они не подходят для разработки национальной стратегии развития ГЧП. Точнее, они могут использоваться в такого рода стратегии, но лишь в качестве вспомогательного инструмента.

Наша задача заключается в формировании тех методологических принципов, на которых может быть основан инструментарий управления ГЧП на всех уровнях (государственной экономической политики, регионального управления, управления фирмой и т. д.). Мы не будем заниматься разработкой рекомендаций по эффективному управлению отдельными ГЧП – скорее, мы подведем под уже существующие рекомендации методологическую базу и предложим направления формирования государственной экономической политики в области ГЧП.

При разработке методологических принципов управления ГЧП важно помнить о том, что сам термин ГЧП имеет два значения:

1. Государственно-частное партнерство как конкретный проект, опирающийся на сотрудничество государства и бизнеса. Именно об этом значении чаще всего идет речь в существующей литературе;

2. Государственно-частное партнерство как институт, т. е. как используемая в условиях конкретной национальной экономики совокупность институционально закрепленных моделей сотрудничества государства и бизнеса для реализации значимых проектов. Интересно отметить, что в этом смысле термин ГЧП практически не применяется. Даже в контексте, предполагающем использование этого значения (например, при анализе перспектив развития ГЧП в России или в её отдельных регионах<sup>205</sup>, где, очевидно, должны рассматриваться не конкретные ГЧП, а ГЧП как институт), на самом деле речь идет о совокупности различных ГЧП (в первом значении термина) и о целесообразности реализации новых проектов ГЧП в различных регионах и отраслях. В еще большей степени это справедливо для разработки инструментария управления ГЧП: существующие исследования направлены на создание рекомендаций по менеджменту для конкретных проектов ГЧП, а не на повышение эффективности ГЧП как института.

Недостаточное внимание к ГЧП как к институту во многом становится причиной недостаточной эффективности как государственной политики в области использования ГЧП, так и конкретных проектов ГЧП. В частности, как мы полагаем, во многом именно по этой причине реализовывать проект ГЧП в России зачастую приходится в ручном режиме: пренебрежение природой ГЧП как института приводит к разработке неполных или несоответствующих потребностям стейкхолдеров и/или реальному состоянию дел в экономике моделей реализации конкретных ГЧП-проектов.

Именно это мы имели в виду выше, когда говорили о слабой методологической обеспеченности ГЧП: в терминах теории познания речь идет о том, что не удастся произвести переход от абстрактного к конкретному из-за

---

<sup>205</sup> Стаценко И. М. Экономические предпосылки развития государственно-частного партнерства в Вологодской области // Экономика региона. – 2018. – Т. 14. – № 3. – С. 927-940.

непроработанности абстрактного. В другой терминологии это означает следующее: необходимо обеспечить эффективное управление ГЧП как на институциональном и макроэкономическом (поддержка ГЧП как института), так и на микроэкономическом уровне (поддержка ГЧП как проекта).

Это позволяет указать на следующие важные моменты, которые необходимо учесть при формировании принципов развития ГЧП:

- ГЧП как институт предполагает сотрудничество государства и бизнеса, в рамках которого государство привлекает частного оператора для решения задач в интересах государства и/или общества. Это с очевидностью указывает на то, что, во-первых, с точки зрения новой институциональной экономической теории государство и частный операторы связаны отношениями «принципал – агент», и, во-вторых, ГЧП относится к гибридным (основанным на компромиссе между иерархией и рынком) формам организации трансакций<sup>206</sup>. Это означает, что отношениям государства и бизнеса в рамках ГЧП будут присущи все проблемы, связанные с взаимодействием принципала и агента, и задача государства заключается в минимизации соответствующих рисков.

Кроме того, государству важно создать эффективные отношения в рамках гибридной структуры. Столь же важно разработать достаточно широкий спектр моделей ГЧП для того, чтобы иметь возможность выбирать оптимальную форму сотрудничества государства и бизнеса в зависимости от специфики конкретного проекта. Неспособность решить эти задачи приведет к тому, что ГЧП будет служить лишь для извлечения прибыли частным бизнесом за счет государства без обеспечения доступности услуг для конечных потребителей.

Очевидно, что эти задачи относятся к институциональному уровню;

- ГЧП как институт для своей эффективной реализации требует привлечения большого объема финансирования, использования большого числа подрядчиков и т. д. Следовательно, ГЧП будет эффективно функционировать

---

<sup>206</sup> Ménard C. Is Public-Private Partnership Obsolete? Assessing the Obstacles and Shortcomings of PPP // Piet de Vries et Etienne B. Yehoue. The Routledge Companion to Public-Private Partnerships. Routledge, 2013. – P. 149-174; Williamson Oliver E. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives // Administrative Science Quarterly. – 1991. – V. 36. - No. 2. – P. 269-296.

только в том случае, если существует возможность организации такого сотрудничества с большим числом партнеров. Если такая возможность отсутствует, проекты ГЧП придется реализовывать в режиме ручного управления с завуалированным привлечением государственных ресурсов под видом частных (как было показано нами выше, в России на рынке ГЧП велика роль государственных банков, которые формально выступают в качестве частных инвесторов<sup>207</sup>).

Эта задача относится к макроэкономическому уровню. Она указывает на необходимость создания экономической среды для реализации ГЧП;

- конкретный проект ГЧП (ГЧП как проект) затрагивает большое число игроков (стейкхолдеров): организации, предоставляющие финансирование, подрядчиков и поставщиков, обслуживающих проект, органы государственного и муниципального управления, население и бизнес в регионе, где этот проект реализуется. Все эти игроки имеют собственные интересы и собственные представления о целесообразности реализации данного проекта ГЧП. Отказ от их учета может стать причиной замедления или даже срыва проекта. В силу этого, как частному оператору, так и государственной структуре, непосредственно участвующим в выполнении данного проекта, необходимо наладить эффективное взаимодействие между всеми стейкхолдерами (в т.ч. и для использования их ресурсов в интересах проекта). Это означает, что реализация ГЧП как проекта должна опираться на стейкхолдерский подход<sup>208</sup>.

Этот блок задач, очевидно, относится к микроэкономическому уровню (т.е. к управлению конкретными проектами). Этот уровень наименее проблемный с точки зрения наличия управленческого инструментария, поскольку практически все рекомендации в сфере менеджмента ГЧП относятся именно к микроуровню. Речь идет не столько об отсутствии инструментария управления ГЧП на микроуровне, сколько о нежелании или неспособности государства и частного бизнеса использовать этот инструментарий. По этой причине

---

<sup>207</sup> Кашин А. В., Маркелов В. А. ГЧП или ГПП? // ЭКО. – 2020. – № 2. – С. 123-142.

<sup>208</sup> Freeman R. E. Strategic management: A stakeholder approach. Boston: Pitman, 1984.

необходимо вести образовательную деятельность в целях повышения квалификации представителей бизнеса и чиновников, занимающихся реализацией ГЧП<sup>209</sup>. Это служит дополнительным подтверждением того, что, во-первых, ГЧП как проект представляет собой сотрудничество широкого спектра стейкхолдеров, а не только конкретной государственной структуры и конкретного частного оператора, и, во-вторых, эффективность ГЧП как проекта обуславливается эффективностью ГЧП как института.

Первое утверждение связано с тем, что в тех странах мира, где активно используется ГЧП, существуют государственные, коммерческие и некоммерческие структуры, которые ведут образовательную и методическую деятельность по повышению квалификации лиц, ответственных за реализацию ГЧП, и по повышению качества взаимодействия государства и бизнеса в рамках ГЧП<sup>210</sup>. Привлечение таких структур к проектам ГЧП (т. е. включение их в состав стейкхолдеров) является важным инструментом обеспечения роста эффективности данных проектов. Второе утверждение непосредственно связано с первым: наличие структур, обеспечивающих поддержку ГЧП, является важным элементом среды (инфраструктуры) ГЧП в национальной экономике. Их отсутствие или недостаточное развитие (т. е. слабая поддержка ГЧП как института) будет вести к низкой эффективности конкретных проектов ГЧП.

Все эти задачи тесно связаны друг с другом (таблица 3.4). Провал на любом из этих уровней ведет к тому, что институт ГЧП в целом и конкретные проекты ГЧП в частности в данной национальной экономике эффективно функционировать не будут.

---

<sup>209</sup> Рогожин А. А. Опыт государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры в странах Юго-Восточной Азии // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право.* – 2019. – Т. 12. – № 6. – С. 268-286; Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // *Государственно-частное партнерство.* – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

<sup>210</sup> Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // *Государственно-частное партнерство.* – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

Таблица 3.4. – Уровни управления ГЧП (составлено автором)

Уровень управления ГЧП	Объект управления	Цели управления
Институциональный	ГЧП как институт	Создание прозрачной системы правил, регулирующих функционирование ГЧП и взаимодействие сторон
Макро-экономический	ГЧП как институт	Создание экономической среды, благоприятствующей реализации ГЧП-проектов (развитие рынка финансирования, формирование рынка подрядчиков, создание государственных и негосударственных структур, обеспечивающих образовательную и научную поддержку ГЧП, и т. д.)
Микро-экономический	ГЧП как проект	Вовлечение заинтересованных сторон в реализацию конкретных проектов ГЧП и организация их эффективного взаимодействия для достижения совместных целей (в рамках существующих институциональных норм)

Основным выводом из изложенного выше является то, что ГЧП как институт должен быть встроен в систему национальной экономики. Он должен позволять государству и частному бизнесу эффективно достигать своих целей, и при этом в национальной экономике должны быть как представлены технологические, финансовые, организационные, производственные, человеческие и иные ресурсы, необходимые для реализации ГЧП, так и заинтересованность в участии в ГЧП у экономических агентов. В свою очередь, на микроуровне

ГЧП как проект должен вести к решению значимых проблем национальной и региональной экономики и способствовать повышению качества жизни населения и улучшению условий ведения бизнеса.

Анализ существующих исследований, а также законодательных норм и практики реализации проектов ГЧП в РФ показывает, что на институциональном уровне разработан достаточно полный, подробный и прозрачный набор правил, которые регламентируют функционирование института ГЧП в России<sup>211</sup>. Проблемы возникают на макро- и микроэкономическом уровнях. Остро чувствуется нехватка структур, ресурсы которых были бы достаточны для быстрого и массового внедрения института ГЧП. Что касается организации взаимодействия сторон в рамках конкретных проектов ГЧП, то оно зачастую выстроено так, что не соответствует интересам государства и общества. Это позволяет поставить задачу о выборе методологического инструментария, который позволит обеспечить решение этих задач и устранить отмеченные выше проблемы.

В современном менеджменте произошли два важных перехода (которые могут быть названы сменой парадигмы):

1. Предприятие (фирма) перестало восприниматься как изолированный участник хозяйственной деятельности. Исчезло жесткое разделение на внешнюю и внутреннюю среду коммерческой организации. Фирма не просто приобретает ресурсы у поставщиков и продает конечный продукт потребителям, а встроена в сложную систему отношений с конкурентами, государством, некоммерческими структурами и т. д., ресурсы и компетенции которых она использует в своих интересах, и при этом одновременно способствует достижению целей тех структур, с которыми она взаимодействует. Внешняя среда фирмы плавно переходит во внутреннюю и наоборот. Фирма становится

---

<sup>211</sup> Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Консультант Плюс. Доступно онлайн по адресу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/). Проверено 18.06.2020; Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ // Консультант Плюс. Доступно онлайн по адресу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54572/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/). Проверено 18.06.2020.

метафирмой, координирующей широкий спектр внутренних и внешних ресурсов и компетенций<sup>212</sup>. Это полностью соответствует стейкхолдерскому подходу к управлению организацией (необходимость учета которого при реализации проектов ГЧП была отмечена выше). Более того, это соответствует природе ГЧП как гибридной структуры, основанной на взаимодействии государства и частного бизнеса. Мы полагаем, что при разработке инструментария управления ГЧП как проектом необходимо использовать концепцию метафирмы;

2. Отрасль также перестала рассматриваться как совокупность однородных по виду деятельности организаций, изолированная от других отраслей экономики. В настоящее время предполагается, что отрасль увязана с большим количеством поддерживающих и обеспечивающих отраслей, которые создают условия для ее эффективного функционирования. Эта совокупность отраслей рассматривается как целостная экосистема (кластер)<sup>213</sup>. Таким образом, вместо управления отраслью надо переходить к управлению той экосистемой, элементом которой данная отрасль является. Эту модель можно назвать экосистемным подходом к отраслевому управлению. Экосистемный подход, как легко убедиться, соответствует описанному выше макроэкономическому уровню управления ГЧП. По этой причине, для повышения эффективности управления ГЧП на макроэкономическом уровне мы будем опираться на концепцию экосистемы.

---

<sup>212</sup> Клейнер Г. Б. Экономика экосистем: шаг в будущее // Экономическое возрождение России. – 2019. – № 1. – С. 40-45; Кобылко А. А. Экосистемные компании: границы и этапы развития // Экономическая наука современной России. – 2019. – № 4. – С. 126-136; Котляров И. Д. Внутренняя и внешняя среда фирмы: уточнение понятий // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2012. – № 1. – С. 56-61; Котляров И. Д. Экосистема: новые способы взаимодействия компании с работниками, клиентами и широкой публикой // Вестник НГУЭУ. – 2013. – № 4. – С. 54-68; Котляров И. Д. Нетипичные формы организации хозяйственной деятельности // Экономическая наука современной России. – 2017. – № 1. – С. 22-40; Луцкая Н. В. Повышение внутрифирменной эффективности промышленного предприятия за счет управления внутренними и внешними исполнителями // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2017. – № 1. – С. 38-45.

<sup>213</sup> Земцов С. П., Бабуринов В. Л. Предпринимательские экосистемы в регионах России // Региональные исследования. – 2019. – № 2. – С. 4-14; Овчинников О. Г. Национальное партнерство по развитию сельской местности – важнейший инструмент политики сельского развития в США // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2018. – № 11. – С. 110-122; Солодилова Н., Маликов Р., Гришин К. Искусственные предпринимательские экосистемы как фактор реконфигурации деловой среды региона // Общество и экономика. – 2020. – № 4. – С. 38-55; Шарипов Ф. Ф. Экосистема угольной промышленности Российской Федерации // Путеводитель предпринимателя. – 2019. – № 43. – С. 185-189.

Обратим внимание на следующий важный терминологический аспект: хотя термин «метафирма» предлагался в научной литературе для описания совокупности взаимодействующих структур, ориентированных на достижение совместных целей<sup>214</sup>, большого распространения в научном сообществе он пока не получил. Напротив, для описания совокупности таких структур чаще используется термин «экосистема»<sup>215</sup>. Иными словами, термин «экосистема» применяется для описания как отдельных хозяйствующих структур (или их сравнительно небольших объединений), так и для отраслей или совокупностей отраслей. По нашему мнению, это подход является неудобным (достаточно того, что, как было сказано выше, термин ГЧП используется в двух значениях; усиливать двусмысленность терминологии за счет неопределенности термина «экосистема» нам представляется чрезмерным).

По этой причине для обозначения совокупности взаимодействующих хозяйствующих субъектов мы будем использовать термин «метафирма», а для совокупности отраслей – термин «экосистема». Именно концепции метафирмы и экосистемы мы считаем методологической основой для разработки принципов эффективного управления ГЧП (как институтом и как проектом). Для формирования государственной политики в области ГЧП большее значение имеет экосистема ГЧП, и ниже мы сформулируем рекомендации по ее формированию.

Отметим, что, хотя представление об экосистеме ГЧП в научной и прикладной литературе, насколько нам известно, сформулировано не было, эффективно функционирующие национальные институциональные системы ГЧП существуют именно в формате экосистемы, включающей большое число заинтересованных сторон<sup>216</sup>. Это служит практическим подтверждением нашего мнения о том, что управлять ГЧП как институтом в России следует

---

<sup>214</sup> Котляров И. Д. Внутренняя и внешняя среда фирмы: уточнение понятий // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2012. – № 1. – С. 56-61.

<sup>215</sup> Клейнер Г. Б. Экономика экосистем: шаг в будущее // Экономическое возрождение России. – 2019. – № 1. – С. 40-45; Кобылко А. А. Экосистемные компании: границы и этапы развития // Экономическая наука современной России. – 2019. – № 4. – С. 126-136.

<sup>216</sup> Солнцев К. Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 1. – С. 23-42.

именно на основе экосистемного подхода. Предлагаемая нами схема экосистемного подхода к управлению ГЧП как институтом представлена на рисунке 3.1.



Рисунок 3.1 – Этапы управления ГЧП как институтом в рамках экосистемного подхода (разработано автором)

На рисунке присутствует видимое противоречие: сначала мы идентифицируем участников экосистемы, а потом формируем рекомендации по их вовлечению в нее (хотя было бы логично ожидать, что раз они уже являются участниками экосистемы, то они в ней присутствуют). Однако никакого противоречия на самом деле нет: на первом этапе мы устанавливаем полный, идеальный состав экосистемы (очевидно, что на практике часть желаемых участников в состав этой экосистемы могут не входить в силу различных причин), а затем обеспечиваем вовлечение в нее тех участников, которые в ней пока отсутствуют.

Ниже мы перечисляем ключевые элементы экосистемы ГЧП и их интересы (а также проблемы, препятствующие эффективному функционированию соответствующего элемента экосистемы ГЧП в нашей стране):

1. Государство, заинтересованное в выполнении своих обязательств перед гражданами в сочетании с необходимостью минимизации издержек на выполнение этих обязательств. При этом государство может рассматривать разные варианты выполнения этих обязательств: их осуществление собственными силами, полная передача их на исполнение коммерческим структурам или использование ГЧП. Отметим, что полная передача определенных задач на исполнение коммерческим операторам не представляет собой отказ государства от своих обязательств, как могло бы показаться. Задача государства заключается не в том, чтобы самостоятельно удовлетворять все потребности населения, а в том, чтобы населения имело гарантированный доступ к удовлетворению своих потребностей на приемлемых условиях. Если такой доступ частные структуры могут обеспечить с более высоким уровнем эффективности, чем это сделает государство, то необходимо использовать их.

Этот же принцип справедлив и для принятия решения о целесообразности использования ГЧП. Отсюда следует несколько парадоксальный вывод: условием эффективности ГЧП как института является наличие реальной конкуренции между разными способами удовлетворения потребностей государства и общества, т. е. наличие у государства реального выбора между разными вариантами выполнения своих обязательств перед гражданами. Продвижение ГЧП как единственного или главного варианта выполнения этих обязательств создает риски того, что ГЧП будет преимущественно работать не в интересах государства или общества, а в интересах частных операторов (или даже в интересах тех чиновников, которые настаивают на исключительном характере ГЧП, его безальтернативности).

Таким образом, с точки зрения экосистемного подхода в национальной экономике должно быть представлено как экономически сильное государство, способное реализовывать проекты в интересах общества за счет собственных ресурсов, так и сильный и развитый частный бизнес, который способен удовлетворять потребности населения без привлечения помощи от государства в

рамках ГЧП. Недостаточная развитость одного из этих элементов будет вести к перекосам при реализации ГЧП;

2. Частный бизнес, под которым мы в первую очередь понимаем компании, участвующие в проектах ГЧП. С точки зрения экосистемного подхода здесь тоже есть ряд важных проблем. Прежде всего, для этих компаний также важно наличие выбора: участвовать ли в ГЧП или реализовывать альтернативные коммерческие проекты собственными силами. Если участие в ГЧП является единственным способом получения долгосрочного денежного потока, то немедленно возникают риски коррупции и нецелевого расходования денежных средств (поскольку фирмам необходимо любой ценой получить заказ).

Кроме того, необходима конкуренция между потенциальными частными операторами – наличие ограниченного количества возможных подрядчиков создает риски сговора между ними, давления на государство или недостаточного качества выполнения проектов (из-за отсутствия конкуренции). Это означает, что государству необходимо создавать условия для развития тех отраслей, в которых предполагается активное использование ГЧП. Интересно отметить, что само ГЧП также способствует развитию этих отраслей, однако оно не является единственным инструментом.

Оно способно дать старт для возникновения заинтересованных и компетентных подрядчиков, однако для обеспечения долгосрочной стабильности соответствующей отрасли нужно использование других инструментов (в частности, поддержка реализации иных проектов, в том числе и частных, в которых могут быть задействованы соответствующие подрядчики; например, можно предоставлять льготы при реализации крупных частных проектов промышленного строительства – это упростит их реализацию и создаст условия для развития строительных компаний, которые впоследствии могут быть привлечены к участию в ГЧП по строительству инфраструктуры). При этом важно развивать не только тех крупных частных операторов, которые заключают контракт с государством и курируют выполнение проекта, но и всех промежуточных субподрядчиков, которые привлекаются к участию в нем;

3. Финансовые институты. Мы считаем возможным выделить их в качестве самостоятельных участников экосистемы (а не как элемент частного бизнеса), поскольку они, участвуя в финансировании проектов, непосредственно не реализуют их. Эффективно функционирующий финансовый компонент экосистемы ГЧП (представленный финансовыми институтами) предполагает наличие свободного доступа к финансированию на приемлемых условиях и конкуренцию между разными финансовыми организациями и разными моделями привлечения финансирования (банковское кредитование, синдицированные кредиты, эмиссия облигаций и т. д.). При этом в рамках экосистемы существует разделение труда: профильные операторы занимаются выполнением проекта, тогда как финансовые структуры ограничиваются предоставлением финансирования.

Отсутствие конкуренции ведет к тому, что банки сами начинают формировать структуры, занимающиеся реализацией ГЧП. Эти структуры, за счет доступа к финансированию, монополизируют рынок, препятствуют формированию альтернативных частных операторов и эффективному функционированию экосистемы ГЧП. Таким образом, для обеспечения поддержки ГЧП как института в рамках экосистемного подхода необходимо создавать условия для формирования эффективного и конкурентного финансового рынка.

К сожалению, политика Банка России в период после 2013 года преследовала иные цели. Стремясь обеспечить максимальную устойчивость банков и соблюдение норм антиотмывочного законодательства, Банк России существенно обеднил финансовую отрасль и привел к непропорциональному росту роли государственных банков. Как следствие, основные каналы финансирования оказались сосредоточены у банков, находящихся в собственности государства<sup>217</sup>. В результате финансовый компонент экосистемы ГЧП в нашей стране оказался недоразвитым;

---

<sup>217</sup> Кашин А. В., Маркелов В. А. ГЧП или ГПП? // ЭКО. – 2020. – № 2. – С. 123-142.

4. Региональные власти. Они заинтересованы в максимально эффективном использовании ГЧП для развития региона. Однако им также необходимо учитывать интересы местного населения и противодействовать тем инициативам ГЧП, которые, хотя формально и будут способствовать привлечению финансирования в регион, могут нанести ущерб качеству жизни (например, создание мусорных полигонов). Роль местных властей заключается в балансировании интересов центра и местных сообществ. Однако для этого они должны обладать достаточными ресурсами и переговорной силой;

5. Государственные, коммерческие и общественные организации, осуществляющие поддержку ГЧП. Роль этих организаций заключается в разработке инструментария повышения эффективности ГЧП, продвижении института ГЧП как инструмента удовлетворения потребностей государства и общества, повышении квалификации государства и бизнеса, занятых в реализации проектов ГЧП и оказании содействия в согласовании интересов различных стейкхолдеров ГЧП. Они могут проводить научную, экономическую и общественную экспертизу различных проектов и высказывать рекомендации по целесообразности их реализации.

Эти организации являются неотъемлемым элементом экосистемы ГЧП, однако потребность в них отсутствует в том случае, если имеет место сращивание финансовых институтов, государства и частного бизнеса (как это имеет место в России). В этой ситуации возникающие мощные структуры не нуждаются во внешнем контроле своей деятельности и ее внешней поддержке и не склонны согласовывать свою деятельность с другими стейкхолдерами. С одной стороны, такие структуры могут эффективно достигать целей своего функционирования, но, с другой стороны, отказ от учета сторонних интересов сильно подрывает общественную эффективность соответствующих проектов.

При этом, очевидно, отсутствие потребности в таких организациях не дает им возникать, а в случае возникновения – достигать своих целей (фактически единственным вариантом их поведения становится обслуживание финансово-промышленных групп, работающих в сфере ГЧП). Это обедняет

экосистему ГЧП (а точнее – ликвидирует ее как таковую) и препятствует развитию ГЧП как института в нашей стране;

6. Сотрудники (преимущественно – менеджмент) органов власти и частного бизнеса, непосредственно задействованные в реализации ГЧП. Мы считаем неправомерным отождествлять их с государством и частным бизнесом, соответственно, поскольку они имеют собственные интересы, нередко отличные от декларируемых интересов своих работодателей. Их недобросовестность или некомпетентность значительно снижает эффективность ГЧП, порождая теневые экономические отношения<sup>218</sup>. Противодействовать этому может общественный и иной контроль через организации, описанные в предыдущем пункте (что еще раз подчеркивает важность таких организаций), а также оказываемая ими образовательная и иная поддержка;

7. Конечные потребители услуг. Их интерес заключается в получении доступа к необходимым им услугам (в широком смысле слова) на приемлемых условиях. Под приемлемыми условиями понимается не только ценовая доступность, но и отсутствие вредных экстерналий от реализации проектов ГЧП (когда, например, ради прокладки автомобильной трассы вырубается заповедный лес), а также реализация ГЧП в соответствии с представлениями общества о стандартах оказания соответствующих услуг. Отказ от учета мнений конечных потребителей ведет к тому, что государство неэффективно выполняет свои функции по удовлетворению потребностей общества, что вызывает сопротивление потребителей<sup>219</sup>.

Для предотвращения этого риска необходимы отлаженные каналы обратной связи между конечными потребителями услуг и остальными участниками экосистемы ГЧП (в т. ч. и через посредничество региональных властей). Еще один важный момент заключается в том, что у конечных потребителей,

---

<sup>218</sup> Головкин М. В. Теневая экономика в системе угроз экономической безопасности страны: факторы, эволюция, направления противодействия: Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Санкт-Петербургский государственный экономический университет. – СПб., 2020. – 426 с.

<sup>219</sup> Вилло С. В. Проблема формирования доверия к компании в ситуации беспокойности заинтересованных сторон // Экономическая социология. – 2015. – Т. 16. – № 4. – С. 60-84.

помимо обращения к государству, частному бизнесу или ГЧП, должны быть и альтернативные каналы получения необходимых им услуг. Речь, в частности, идет о развитии кооперации – как показывает мировая практика, в ряде случаев потребительские кооперативы эффективнее обслуживают интересы своих участников, чем другие поставщики услуг. Наличие таких форм самоорганизации усилило бы позиции конечных потребителей и привело бы к необходимости обеспечения высокой эффективности проектов ГЧП.

Проделанный нами анализ указывает на то, что ключевой особенностью экосистемы ГЧП является ее конкурентность, причем имеющая как внешний, так и внутренний характер. Под внешней конкурентностью мы понимаем конкуренцию между ГЧП и альтернативными вариантами организации предоставления соответствующих услуг (с точки зрения бизнеса речь идет о конкуренции между ГЧП и иными моделями инвестирования, с точки зрения общества – о конкуренции между ГЧП и иными моделями потребления услуг и т. д.). Внутренняя конкурентность заключается в наличии развитых рынков ресурсов для реализации ГЧП (конкуренция между подрядчиками, между финансовыми институтами, между различными моделями привлечения финансирования и т. д.).

Достижение этой конкурентности позволит *трансформировать ГЧП из проектного института (каковым он фактически является в России в настоящее время) в рутинный*, и перейти от точечной реализации ГЧП к своего рода «ГЧП-конвейеру». Наличие большого количества игроков, обеспеченных необходимыми ресурсами и заинтересованных в использовании ГЧП для решения своих задач, сделает переход к рутинной или даже конвейерной модели ГЧП естественным.

Из изложенного следуют наши рекомендации по формированию экосистемы ГЧП в российской экономике:

1. Разработка и внедрение инструментария вовлечения игроков в национальную экосистему ГЧП и согласования их интересов. Для этих целей

может подходить электронная платформа государственной экономической политики;

2. Содействие развитию альтернативных форм удовлетворения потребностей населения, в т. ч. и через хозяйственную самоорганизацию граждан<sup>220</sup>;

3. Создание стимулов для развития крупных национальных игроков в тех отраслях, в которых предполагается активное использование ГЧП. Речь идет о содействии в формировании потока заказов для таких игроков помимо ГЧП, предоставление льготного финансирования, помощь в освоении ключевых компетенций, необходимых для реализации ГЧП. Необходимо развивать саморегулируемые организации и ассоциации компаний, участвующих в ГЧП, для обеспечения обмена опытом. Поскольку необходимо формировать полноценные национальные цепочки создания ценности в сфере ГЧП, следует вводить ограничения на привлечение иностранных поставщиков к участию в ГЧП (применять обязательства по локализации продукции, создание центров компетенций в Российской Федерации и т. д.);

4. Создание развитого и конкурентного рынка финансирования ГЧП. Поскольку в сложившихся геоэкономических и геополитических условиях снижение доли государственных банков на российском рынке финансовых услуг представляется не только затруднительным, но и нежелательным, следует создавать условия для внедрения альтернативных инструментов финансирования, таких, например, как инфраструктурные облигации<sup>221</sup>. Возможно, было бы целесообразным создание специализированных банков развития в федеральных округах, приоритетной задачей которых было бы участие в финансировании проектов, относящихся к сфере ГЧП.

---

<sup>220</sup> Толкачев С. А. Новая сетевая матрица мировой экономики - строй "цивилизованных кооператоров"? // Экономическое возрождение России. – 2020. – № 3 (65). – С. 25-32.

<sup>221</sup> Кутепова М. В., Плотников А. В. Перспективы использования инфраструктурных облигаций при реализации проектов развития в Арктической зоне Российской Федерации // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. – 2020. – Т. 10. – № 2. – С. 239-250.

Хотя эта рекомендация может показаться экзотической, однако следует рассмотреть возможность использования исламских инструментов финансирования проектов (таких, как истисна и сукук)<sup>222</sup>. Это могло бы привлечь финансовые ресурсы из мусульманских стран (которые в настоящее время испытывают проблемы в отношениях с США) и частично заместить фондирование из США и Европы, ставшее невозможным из-за санкций. Здесь нет противоречия с рекомендацией избегать использование иностранных поставщиков, приведенной в предыдущем пункте: России необходимо опираться на собственное производство, но вполне оправданно привлекать иностранное финансирование для его развития. Отметим, что это ограничивает возможность использования финансовых ресурсов Китая, поскольку это государство при выделении финансирования настаивает на максимальном или даже исключительном использовании в проекте китайских подрядчиков;

5. Введение ограничений на сращивание государства, финансовых организаций и частных операторов (задача таких ограничений – противодействие упрощению экосистемы, объединению ее уровней). В частности, можно ввести ограничения на максимальную стоимость проекта, при которой частный оператор может финансироваться в банке, с которым он аффилирован, или на максимальный объем финансирования (в абсолютном или относительном – в доле от стоимости проекта), который может быть предоставлен частному оператору аффилированным с ним банком. Вероятно, следует развивать синдицированное кредитование;

6. Содействие развитию организаций, обеспечивающих поддержку ГЧП. В частности, необходимо добиваться, чтобы проекты ГЧП проходили экспертизу во внешних экспертных организациях для оценки их технико-экономической и социальной эффективности;

---

<sup>222</sup> Нагимова А. З. Арабские инвестиции в российскую инфраструктуру // Мировая экономика и международные отношения. – 2020. – Т. 64. – № 3. – С. 80-87; Рогожин А. А. Опыт государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры в странах Юго-Восточной Азии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. – Т. 12. – № 6. – С. 268-286.

7. Повышение образовательного уровня сотрудников органов государственного управления и частного сектора, разработка эффективных моделей стимулирования, призванных снизить вероятность недобросовестного поведения и создать заинтересованность в выстраивании отношений с остальными стейкхолдерами.

Сказанное выше означает формирование системы обратных связей между государственной экономической политикой и ГЧП как инструментом ее реализации: ГЧП способствует достижению целей государственной экономической политики, но и само опирается на ее результаты. Таким образом, подводя итог проведенному анализу, мы можем констатировать следующее:

- государственно-частное партнерство следует рассматривать не только как проект, но и как институт. Отказ от такого комплексного понимания сущности ГЧП неизбежно приведет к реализации конкретных ГЧП в проектном режиме или даже в режиме ручного управления и к невозможности использовать конвейерную модель применения ГЧП;

- в рамках государственной экономической политики можно выделить три уровня управления ГЧП: институциональный (направленный на формирование правил использования ГЧП), макроэкономический (ориентированный на создание благоприятной экономической среды для функционирования ГЧП) и микроэкономический (реализация конкретных ГЧП-проектов). Институциональный и макроэкономический уровни в качестве предмета управления имеют ГЧП как институт, а микроэкономический уровень – ГЧП как проект;

- ГЧП представляет собой более сложное явление, чем взаимодействие государства и бизнеса в рамках конкретного проекта. Эффективное функционирование ГЧП должно опираться на благоприятную среду – национальную экосистему ГЧП (совокупность стейкхолдеров, чьи интересы связаны с использованием ГЧП как института). Такой же сложной природой характеризуются и конкретные проекты ГЧП, поскольку в них вовлекается большое количество стейкхолдеров. Как следствие, ГЧП как проект – с теоретических и методологических позиций – следует рассматривать как метафирму;

- ключевой проблемой ГЧП как института является отсутствие полноценной экосистемы ГЧП. Государственная экономическая политика должна быть ориентирована на формирование такой экосистемы;

- элементами политики по формированию национальной экосистемы ГЧП в России являются: поддержка национальных цепочек создания ценности в тех отраслях, где предполагается активное использование ГЧП, развитие финансовой компоненты экосистемы ГЧП (диверсификация каналов финансирования ГЧП), развитие институтов поддержки ГЧП, формирование каналов взаимодействия и обратной связи между ключевыми элементами экосистемы, противодействие упрощению экосистемы (под которым понимается устранение конкуренции в пределах одной группы стейкхолдеров и сращивание различных групп стейкхолдеров друг с другом).

## **4 Стратегирование и программирование как инструменты государственной политики в экономической сфере**

### **4.1 Институциональные основы стратегирования и программирования, механизм их влияния на национальную экономику**

Как отмечалось ранее, система публичного управления в нашей стране в последние годы находится в состоянии динамичного развития, что определяется как внутренней логикой ее саморазвития, так и необходимостью адекватного ответа на внешние вызовы. При этом, для российской практики, как и для практики многих других постсоветских стран, характерно «маятниковое» отношение к использованию рыночных и плановых инструментов регулирования социально-экономической системы<sup>223</sup>.

Если в советский период главенствующую роль при реализации государственной политики играли плановые механизмы, то с конца 80-х – начала 90-х гг. XX века, в ходе радикальных рыночных реформ, был зафиксирован отказ от них<sup>224</sup>. Основываясь на концепции саморегулируемого рынка, которая отставалась в *mainstream* современной экономической науки, сторонники новых взглядов на государство реализовывали государственную политику в рамках известной неолиберальной идеологемы: «Государство – ночной сторож в экономике».

Лишь к середине первого десятилетия нового, XXI века, представители публичной власти постепенно стали признавать ошибочность такого подхода. В частности, можно в этой связи указать на программную статью тогдашнего Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федера-

---

<sup>223</sup> Миропольский Д. Ю., Дятлов С. А., Плотников В. А., Попов А. И. Государство и рынок: проблемы выбора подходов к управлению развитием национальной экономики // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. – 2011. – № 1 (67). – С. 141-145.

<sup>224</sup> Пролубников А. В. Специфика пространственного развития современной российской экономики как фактор региональной политики // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2020. – № 3 (123). – С. 54-60.

ции С.М. Миронова, опубликованную в «Российской газете» 19 марта 2004 года. В ней отмечено [7]:

«С начала реформ 90-х годов и по сей день проводится мысль, будто государственное регулирование, тем более планирование, – синоним отсталости, а передовые страны давно отказались от этого пережитка и успешно развиваются благодаря чудесным свойствам свободного рынка ... На самом деле "невидимая рука" рынка не в состоянии заменить собой активную ... политику государства ... Рыночные отношения – фундамент эффективной экономики. Но абсолютно свободный рынок, где государство выполняет лишь функции "ночного сторожа", существует только в учебниках для начинающих изучать экономику, как необходимое упрощение. Дж. Стиглер, лауреат Нобелевской премии по экономике, именно о наших реформах 90-х годов писал, что "учебники по экономике хороши лишь для студентов, а не для правительств, пытающихся впервые наладить рыночные механизмы" ... Тотальный план, как и тотальный рынок, ограничен в своих возможностях. Пренебрегая законами рынка, подавляя экономическую инициативу, государство привело плановую экономику сначала к застою, а затем и к спаду. Но вместо восстановления равновесия была выбрана другая крайность – отказ от активной политики развития. В результате мы пережили двойной кризис там, где могли бы избежать кризиса вообще. Сначала – кризис доведенной до абсурда плановой экономики, затем кризис столь же абсурдно свободного рынка»<sup>225</sup>.

Таким образом, в качестве одного из перспективных направлений трансформации и совершенствования системы государственного управления России в современных условиях можно назвать формирование эффективного инструментария планирования социально-экономического развития. В этой связи, по мнению автора, целесообразно обратиться к советскому опыту уп-

---

<sup>225</sup> Миронов С. Государство – не ночной сторож // Российская газета. – 19 марта 2004 г.

равления в экономике. Конечно, можно попробовать, как это часто делают современные российские авторы, обратиться к практике Франции, Южной Кореи, Японии и других стран, преуспевших в создании национальных систем планирования, интегрированных в системы публичного управления<sup>226</sup>. Но этот опыт не всегда может быть перенесен в Россию, что определяется различиями в институциональном устройстве национальных экономик.

В частности, академик В.М. Полтерович в своей теории институциональных реформ<sup>227</sup> указывает на высокую вероятность «отторжения» имплантированных извне хозяйственных институтов, пусть даже весьма совершенных в стране-доноре, но генетически чуждых в стране-реципиенте. И примеров таких отторжений в Российской Федерации, да и в других странах мира, довольно много. В этом смысле институты планирования СССР более близки современной российской институциональной матрице<sup>228</sup>, поэтому их восстановление, по мнению автора, способно дать значительный социально-экономический и управленческий эффект.

Понятие планирования социально-экономического развития в умах большинства современных российских экономистов, независимо от их возраста, неразрывно связано с советской действительностью, государственной собственностью на средства производства и деятельностью Госплана СССР. Данная система была демонтирована вместе с самим Советским Союзом, и первые годы новой российской государственности характеризовались фактически полным отсутствием действенных систем планирования и прогнозирования, работающих как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровнях публичного управления.

Формальное возвращение к системе государственного планирования можно связать с событиями 1995 года, когда был принят Федеральный закон

---

<sup>226</sup> Бабич Т. Н., Козьева И. А., Вертакова Ю. В., Кузьбожев Э. Н. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. – М., 2013.

<sup>227</sup> Полтерович В. М. Элементы теории реформ. – М.: Экономика, 2007. – 448 с.

<sup>228</sup> Кирдина С. Г. Институциональные матрицы и развитие России: введение в X-Y-теорию. – СПб.: Нестор-История, 2014. – 468 с.

от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Тем не менее, в контексте государственного планирования необходимо отметить, что данный закон, в полной мере соответствуя доминирующей в то время либеральной идеологии, фактически не предполагал развития ни индикативного, ни, тем более, директивного планирования, и не содержал каких-либо положений, касающихся их внедрения в практику государственного управления и реализации государственной политики.

Фактическим началом возвращения элементов стратегического планирования и прогнозирования в практику государственного управления можно считать 2006-2007 годы. Именно в данный период впервые в пореформенной России начинают осуществляться крупные национальные проекты, начинает формироваться бюджет не только на период одного года, но и на плановый период в три года. Также, впервые с начала экономических реформ, в 2008 году была поставлена задача разработки долгосрочного плана стратегического развития страны до 2020 года. В этот же период формируется новый подход к формированию методологии стратегического планирования, которая включает в себя методологию прогнозирования, и подразделяется на методологию индикативного и директивного планирования.

При подобном подходе необходимо (рис. 4.1 и 4.2):

- определение системы долгосрочных и сверхдолгосрочных целей на базе использования инструментария долгосрочного и сверхдолгосрочного прогнозирования;
- определение приоритетов национального хозяйственного развития в краткосрочной, долгосрочной и сверхдолгосрочной перспективах, а также балансировка этих приоритетов;
- формирование системы, состоящей и оперативных планов, долгосрочных и сверхдолгосрочных планов достижения поставленных целей, формализованных в качестве целевого множества документов;

- формирование системы национальных программ и проектов, служащих инструментами реализации государственной политики и публичного управления.



Рисунок 4.1 – Взаимосвязи в процессе стратегического и индикативного планирования и регулирования социально-экономического развития страны<sup>229</sup>.

<sup>229</sup> Кузык, Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. – М.: Экономика, 2009. – С. 105.

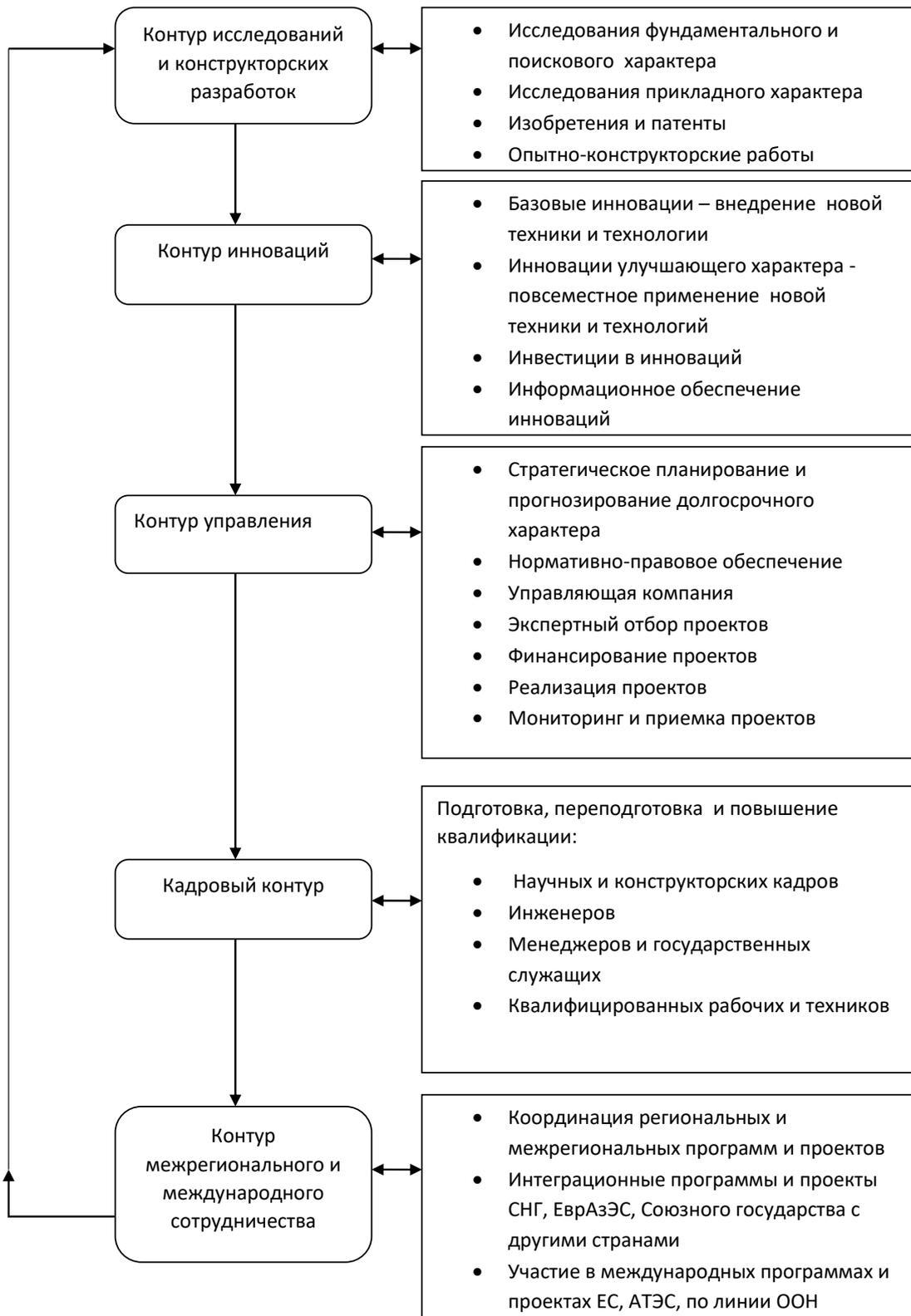


Рисунок 4.2 – Структурно-функциональная схема национальной программы (составлено автором на основе результатов Б.Н. Кузыка и соавт.<sup>230</sup>).

<sup>230</sup> Там же. С. 105.

Согласно принятой в период 2007-2014 гг. идеологии и подходу к государственному стратегическому планированию, в качестве инструментария воплощения приоритетов национального хозяйственного развития служат наборы национальных программ и проектов, а в качестве конкретного механизма выступает система федеральных целевых программ.

Рассматривая эволюцию институционального базиса системы государственного планирования и прогнозирования, мы считаем необходимым выделить 4 основных этапа ее развития в истории постсоветской России.

В качестве первого этапа формирования национальной системы стратегического государственного планирования можно выделить период 1995-2007 гг., характеризующийся ситуативным подходом к принятию многих (если не большинства) государственных решений. Именно в этот период появляется такое почти уникальное для мировой практики публичного управления явление как «режим ручного управления экономикой». Однако, именно в этот период, к его концу, идет формирование основ стратегического планирования в том виде, в котором оно существует в нашей стране до настоящего времени.

В частности, именно в этот период произошло выделение краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного планирования как стадий стратегического планирования и его взаимоувязка с формированием «вертикали власти» и регламентацией полномочий властных структур на всех уровнях управления. Выделяются основные фазы прогнозирования, стратегического планирования и регулирования развития социально-экономической системы страны (рисунок 4.3).

Вторым периодом формирования системы стратегического планирования можно считать период 2007-2014 годов, наиболее интересной институциональной характеристикой которого стало внедрение инициативно-векторного метода формирования и реализации региональной политики. В этот же период формируется система стратегического регулирования социально-экономического развития, функционирующая, в своих основных принципах и структурах, до настоящего времени (рисунок 4.4).

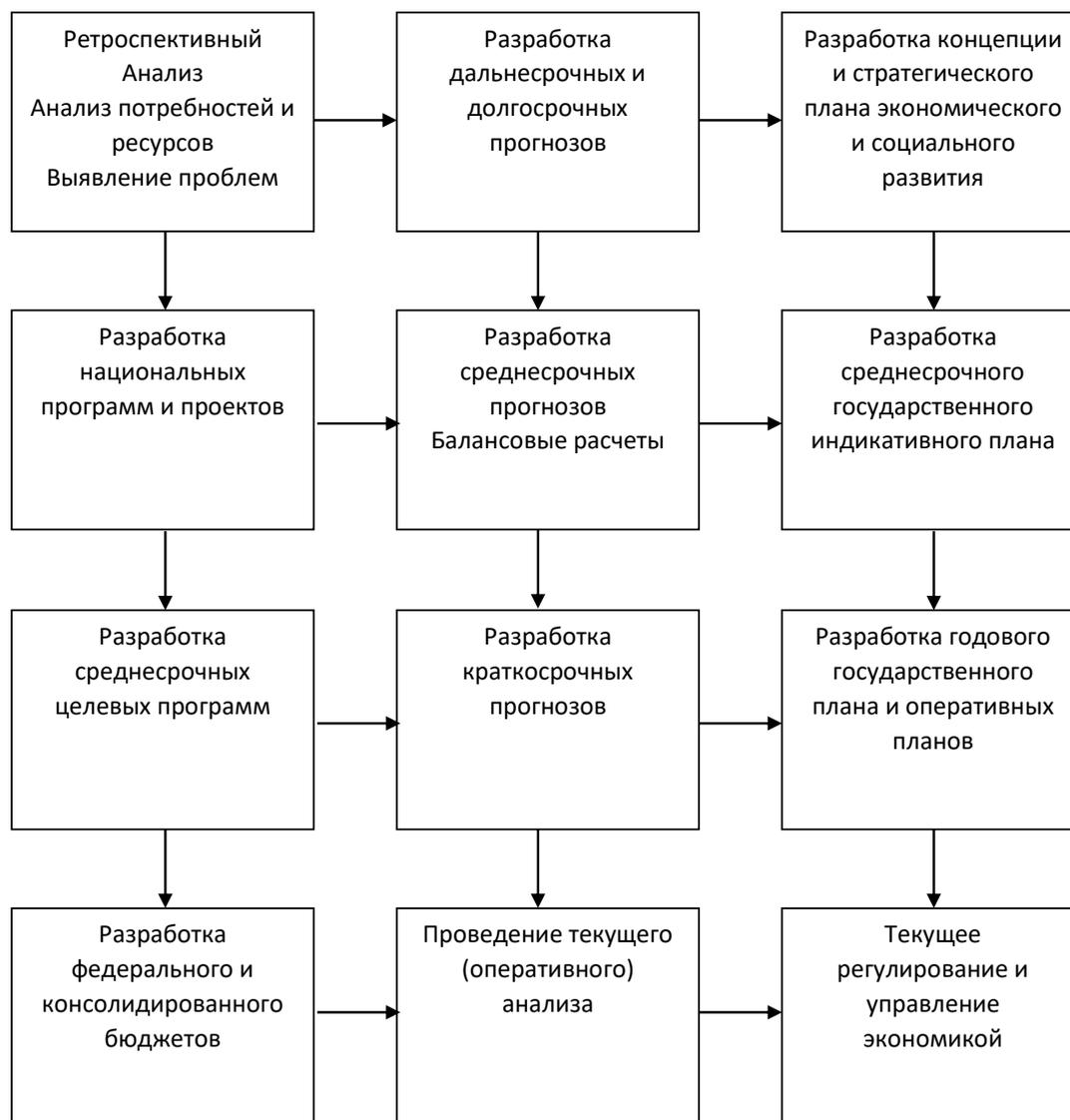


Рисунок 4.3 – Фазы прогнозирования, стратегического планирования и регулирования развития социально-экономической системы страны (составлено автором на основе результатов Б.Н. Кузика и соавт.<sup>231</sup>).

<sup>231</sup> Кузык Б. Н. и соавт., указ. соч. 2009. С. 105.

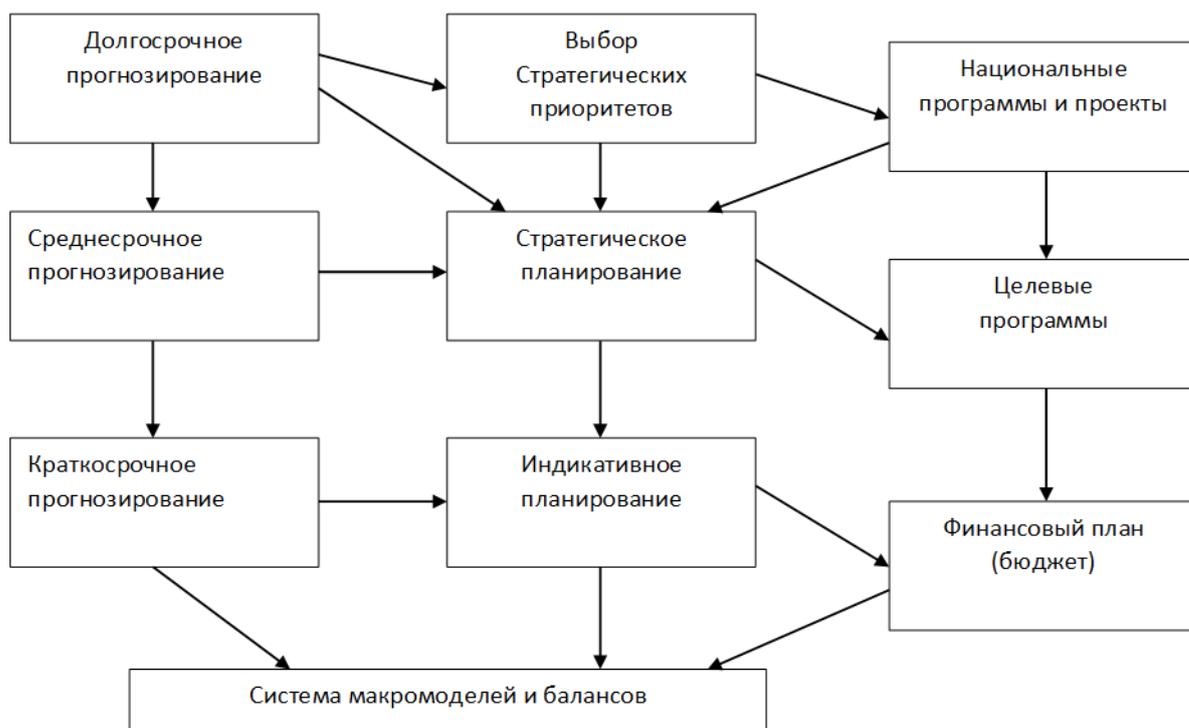


Рисунок 4.4 – Система стратегического регулирования социально-экономического развития (составлено автором на основе результатов Б.Н. Кузыка и соавт.<sup>232</sup>).

Произошла трансформация институциональной среды государственного (публичного) управления и, как следствие, системы государственного планирования в результате влияния совокупности факторов, сформировавших в данный период приверженность системы государственной власти стратегии «поляризованного развития», выразившегося в частности, в формировании системы «полюсов роста» и иных территориальных образований, предназначенных для поляризации экономического пространства, с целью создания потенциала ускоренного экономического развития и его последующего распространения на окружающее пространство.

Структурно-хозяйственным отображением данной стратегии можно считать формирование систем, призванных стать «полюсами роста» регио-

<sup>232</sup> Кузык Б. Н. и соавт., указ. соч. 2009. С. 105.

нальных экономик – Особых экономических зон, кластеров и иных структур, нарушающих однородность потенциала экономического пространства. Причем это нарушение не было случайностью, но выполнялось осознанно, в рамках концепции полюсов роста Ф. Перру, опора на которую не декларировалась, но фактически осуществлялась<sup>233</sup>.

В качестве третьего периода следует отметить период 2014-2020 годов. Особенностью данного этапа стало наличие существенного внешнего давления на российскую политику и экономическую систему, это давление предопределило особенности протекания внутренних хозяйственных процессов в санкционном режиме функционирования экономики (значительные инвестиции в модернизацию ОПК, развитие продовольственного импортозамещения, переориентация внешней торговли на новые страны и регионы и пр.).

В связи с экономическими санкциями потребовались скорейшие мероприятия по разработке и реализации программ импортозамещения с целью обеспечения функциональности отечественной экономики и недопущения остановки хозяйственных процессов, а также существенного снижения уровня жизни населения<sup>234</sup>. В настоящее время можно признать (это подтвердило устойчивое функционирование российской экономики в условиях пандемии Covid-19), что мероприятия, связанные с ускоренным импортозамещением, несомненно, дали свой положительный эффект, однако, его оказалось недостаточно для преломления негативных тенденций.

Существенным недостатком всех проведенных мер экономической политики является тот факт, что до настоящего времени не удалось построить полноценную конкурентоспособную промышленно-производственную базу экономики. В настоящее время приходится констатировать, что полноценная

---

<sup>233</sup> Инструментарий анализа и прогнозирования структурных параметров региональной экономики: монография / А. В. Пролубников и др.; под ред. Ю. В. Вертаковой; Юго-Зап. гос. ун-т. – Курск, 2018. – 359 с. Пролубников А. В. Кластеризация, инвестиции и их влияние на экономический рост / В кн.: Государство и рынок: механизмы и институты Евразийской интеграции в условиях усиления глобальной гиперконкуренции: коллективная монография. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2017. – С. 186-191.

<sup>234</sup> Пролубников А. В., Плотников А. В. Направления трансформации государственной экономической и промышленной политики в условиях экономических санкций и развития процессов импортозамещения // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2015. – № 2 (24). – С. 45-50.

реиндустриализация отечественной экономики так и не проведена, хотя необходимость этой реиндустриализации имеет серьезное теоретическое обоснование<sup>235</sup> и в целом положительно воспринимается руководителями органов публичного управления. О последнем можно судить по фактам принятия специального закона о промышленной политике и создания Фондов развития промышленности (на региональном уровне и на уровнях субъектов федерации).

В настоящее время (с 2020 года) мы выделяем четвертый период формирования национальной системы государственного управления и связанной с ней системы государственного планирования и прогнозирования, основываясь на набирающих силу процессах регионализации и цифровизации хозяйственной системы. При этом надвигающийся, согласно прогнозам, мировой кризис, сравнимый по своим масштабам с Великой Депрессией, и всемирная пандемия Covid-19 должны послужить триггером трансформации хозяйственной системы, а также системы публичного управления на всех уровнях иерархии экономики. То есть, данные события мы рассматриваем не только как угрозы стабильности экономики, но и как предпосылки для ее прогрессивных трансформаций.

Соответственно, эти новые вызовы вызывают необходимость в адекватной реакции со стороны государственной власти, что, несомненно, будет выражено в усилении присутствия государства в экономике и, как следствие данного усиления, в совершенствовании системы государственного планирования и прогнозирования. В современный период развития системы государственного планирования и программно-целевого управления крайне актуальными являются ряд проблем, требующих своего наискорейшего решения. Рассмотрим их более детально.

---

<sup>235</sup> Бодрунов С. Д. Грядущее. Новое индустриальное общество: перезагрузка. – СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте. – 328 с.; Бодрунов С. Д. Теория и практика импортозамещения: уроки и проблемы. – СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте, 2015. – 171 с.; Ковалёв Н. В., Пролубников А. В. Российская промышленность: современное состояние и тенденции развития // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2017. – № 4 (34). – С. 5-9; Плотников В. А., Вертакова Ю. В. Российская промышленность: текущее состояние и перспективы развития // Экономика и управление. – 2014. – № 5 (103). – С. 39-44 и др.

В качестве первой проблемы следует отметить отсутствие до настоящего времени адекватной институциональной базы для осуществления построения полноценной системы государственного стратегического планирования и прогнозирования хозяйственной жизни общества – прежде всего, речь идет о необходимости разработки и принятии подзаконных актов к принятому еще 28 июня 2014 года Федеральному закону № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В качестве второй проблемы необходимо отметить крайне низкий уровень скоординированности решений различных органов и уровней государственной власти. Соответственно, необходимо разработать некий механизм, координирующий на уровне федеральной власти стратегическое видение перспектив развития хозяйственной системы (что, теоретически, должно быть реализовано аппаратом правительства страны), что, в свою очередь, должно повлечь за собой координацию отдельных направлений экономической политики государства, реализуемой различными органами и подразделениями публичной власти, и, как следствие, повысить уровень скоординированности принимаемых решений.

Следующей проблемой является координация между различными уровнями государственного управления. Данная проблема тем более актуальна, что в настоящее время происходит активная регионализации системы государственной власти, влекущая за собой существенное делегирование полномочий от федерального центра к региональной власти (институциональным оформлением данной тенденции может служить Федеральный закон № 147-ФЗ от 24 апреля 2020 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий»).

Последней в нашем перечне приоритетных по порядку, но не по значимости, является проблема участия государственной системы планирования и прогнозирования в решении задачи индустриализации отечественной

экономики, на которую мы уже указывали выше. При этом задача реиндустриализации отечественной экономики должна быть адекватной мировым тенденциям, и в первую очередь, базироваться на цифровизации систем управления экономикой в целом и промышленностью – в частности. Так, «согласно исследованию KPMG, к настоящему моменту шесть из десяти промышленных предприятий в мире уже имеют разработанную программу цифровой трансформации... Большинство (61%) планируют реализовать имеющуюся программу за один-три года... 89% крупнейших промышленных предприятий... сказали, что начали пилотные проекты или внедрили решения на базе машинного обучения и искусственного интеллекта» (цит. по: <https://www.kommersant.ru/doc/3744965>).

Инструментарием решения подобных проблем и реализации планов развития в современных условиях выступают государственные программы. Перечень государственных программ Российской Федерации был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. 44 государственные программы могут быть сгруппированы по 5-ти направлениям (рисунок 4.5), 7 из них нацелены на развитие промышленности и образуют единый блок.

Результаты оценки эффективности программ представлены в таблице 4.1. В группу программ с высокой степенью эффективности входят 3 госпрограммы, 3 программы имеют степень эффективности выше среднего, а степень эффективности ниже среднего имеет одна программа. Средняя эффективность рассматриваемых программ в 2018 году составила 92,1%.

Для сравнения в 2017 году распределение было следующим: высокая степень эффективности – 1 (ГП 22 «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», 94,6%); степень эффективности выше среднего – 2 (ГП 15 «Экономическое развитие и инновационная экономика», 90,4%, ГП 18 «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013-2020 годы», 89,1%); степень эффективности ниже среднего – 1 (ГП 17 «Развитие авиационной промышленности», 84,0%); низкая степень эффективности –

3 (ГП 20 «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 годы», 80,8%, ГП 16 «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», 80,7%, ГП 19 «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 годы», 79,8%).

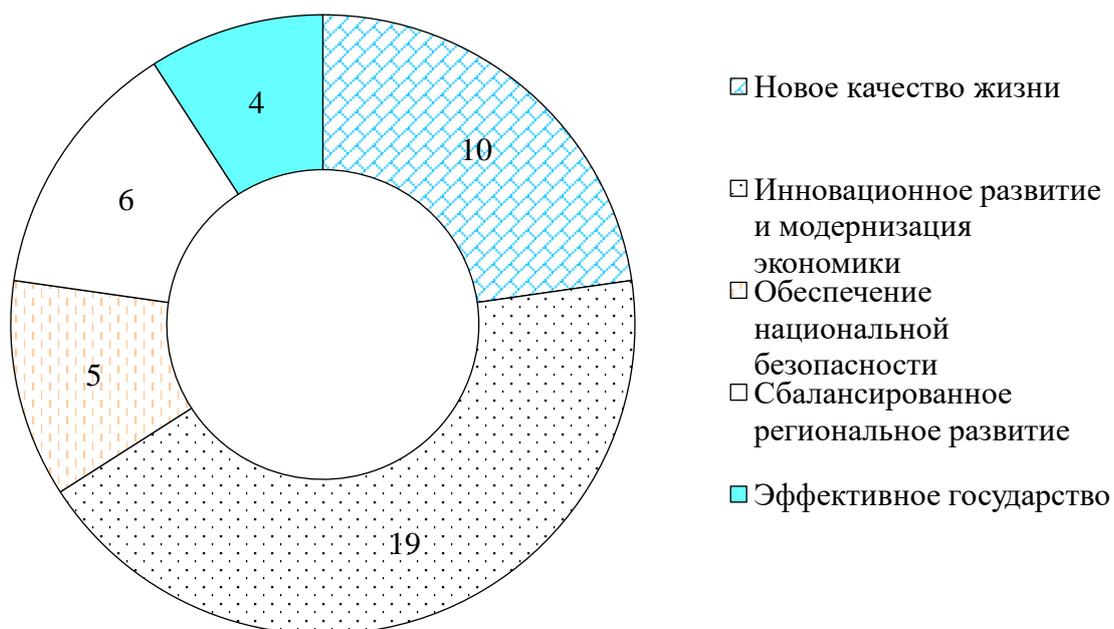


Рисунок 4.5 – Направления реализации государственных программ и их количество (составлено автором).

По уровню кассового исполнения (таблица 4.2) наиболее низкие показатели имеет ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013-2020 годы – 61,1% относительно объемов, предусмотренных бюджетом, и 62,9 % относительно сводной бюджетной росписи. Ранжирование госпрограмм по уровню кассового исполнения в целом соответствует оценке эффективности. Средний уровень кассового исполнения по рассматриваемым госпрограммам составляет 91,1%.

Таблица 4.1 – Эффективность реализации государственных программ за 2018 год, % (составлено автором по материалам госпрограмм)

Наименование государственной программы Российской Федерации	Эффективность
Высокая степень эффективности	
Развитие атомного энергопромышленного комплекса	99,7
Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	97,2
Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 годы	95,5
Степень эффективности выше среднего	
Развитие авиационной промышленности	94,4
Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013-2030 годы	90,9
Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 годы	88,3
Степень эффективности ниже среднего	
Развитие оборонно-промышленного комплекса	82,2

Индикаторы госпрограмм на 100% выполнены по 3 программам, наибольшее отклонение – 7 п.п. отмечается по индикаторам госпрограммы «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013-2030 годы». При этом, оценка выполнения индикаторов госпрограмм и индикаторов (показателей) подпрограмм существенно разнятся. Ни в одной из рассматриваемых госпрограмм индикаторы и показатели подпрограмм не выполнены на 100% (см. табл. 4.3).

Таблица 4.2 – Данные о кассовом исполнении госпрограмм, млн рублей (составлено автором по материалам госпрограмм)

Наименование государственной программы Российской Федерации	Предусмотрено законом о федеральном бюджете (ФБ) на 2018 год	Сводная бюджетная роспись (СБР) на 31 декабря 2018 года	Кассовое исполнение	Уровень общего кассового исполнения относительно ФБ	Уровень общего кассового исполнения относительно СБР
ГП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»	66 541,10	63 126,23	62 316,91	93,70%	98,70%
ГП «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 годы»	9 909,25	9 922,87	9 721,36	98,10%	98,00%
ГП «Развитие оборонно-промышленного комплекса»	7 414,95	9 802,79	9 333,66	125,90%	95,20%
ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	218 556,18	277 851,30	263 708,29	120,70%	94,90%
ГП «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013-2030 годы»	9 801,62	9 259,88	8 788,84	89,70%	94,90%
ГП «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы»	59 105,79	72 076,69	67 258,99	113,80%	93,30%
ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 годы»	11 220,02	10 894,79	6 853,47	61,10%	62,90%

Таблица 4.3 – Оценка индикаторов программ и подпрограмм, % (составлено автором по материалам госпрограмм)

Наименование государственной программы Российской Федерации	Оценка показателей (индикаторов) уровня государственной программы	Оценка показателей (индикаторов) подпрограмм государственной программы
ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	100,00%	94,70%
ГП «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 годы»	100,00%	91,10%
ГП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»	100,00%	98,20%
ГП «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы»	97,80%	92,40%
ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 годы»	94,80%	77,50%
ГП «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013-2030 годы»	91,00%	92,40%

Так, если индикаторы программы «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013-2020 годы выполнены и достигнуты на 94,8%, то по подпрограммам этот показатель составляет всего 77,5% и является наименьшим значением из рассмотренных программ. Также следует отметить, что выделение контрольных событий в подпрограммах госпрограмм не всегда корректно. А по некоторым элементам госпрограмм не предусмотрено контрольных событий вовсе. Иногда сформированные события не подходят под характеристики, установленные для них, а некоторые – недостаточно связаны с ходом реализации самой подпрограммы, в связи с чем их влияние весьма трудно оценить.

Также следует отметить, что по многим контрольным событиям срок исполнения наступает раньше, чем было запланировано. Для примера рассмотрим контрольные события подпрограмм ГП «Развитие авиационной промышленности» (рисунок 4.6) и ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» (рисунок 4.7) в IV квартале 2018 года.

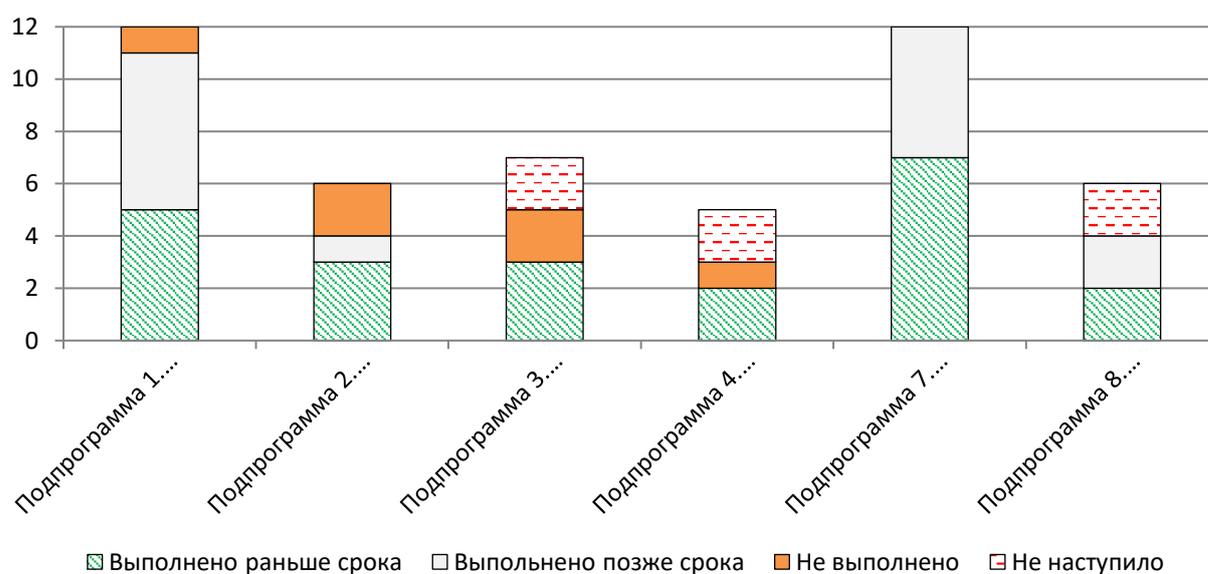


Рисунок 4.6 – Контрольные события ГП «Развитие авиационной промышленности».

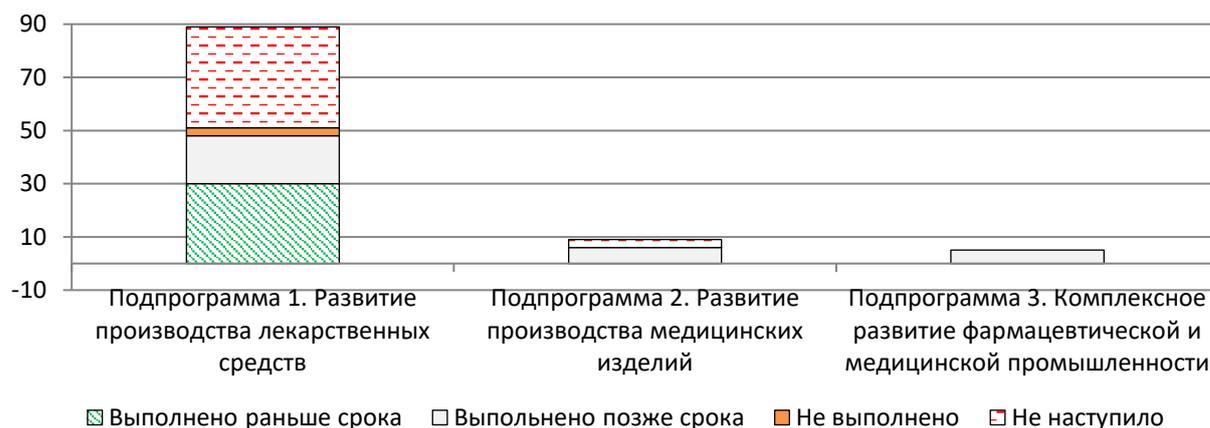


Рисунок 4.7 – Контрольные события ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности».

Из 48 контрольных событий ГП «Развитие авиационной промышленности» 22 события (46%) наступили раньше запланированного. Доля аналогичных событий ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» составила 29% (30 событий из 103). В целом, в 2018 году контрольные события наступали в среднем на 84 дня раньше срока, доля таких событий составила 12,2%, что может свидетельствовать или о низком уровне планирования наступления событий, или же о попытках создания положительных результатов и повышения эффективности со стороны ответственных исполнителей (манипулирование показателями отчётности). Если второе предположение является верным, то такой подход к реализации процедур программного управления, осуществляемых системой публичного управления РФ, нельзя признать эффективным.

В этой связи возникает необходимость развития инструментария программного и стратегического управления. Рассмотрим этот вопрос далее, в последующих разделах диссертации, на примере выполнения мероприятий государственной политики развития промышленности. А по результатам исследований, приведенным выше, сделаем краткие резюмирующие выводы:

- в качестве одного из перспективных направлений трансформации и совершенствования системы государственного управления России в

современных условиях можно назвать формирование эффективного инструментария планирования социально-экономического развития, для чего рекомендуется, в том числе, обратиться к советскому опыту управления в экономике;

- формальное возвращение к системе государственного планирования в современной России началось с 1995 года, а реальное – с 2006-2007 годов. В диссертации выделено 4 основных этапа развития национальной системы планирования в постсоветской России (1995-2007 гг., 2007-2014 гг., 2014-2020 гг., с 2020 года) с учетом его роли в реализации ГЭП и дана содержательная характеристика этим этапам;

- переход к четвертому этапу обусловлен пандемией Covid-19 и вызванный ею коронакризисом. Основной вектор этого этапа состоит в усилении присутствия государства в экономике и, как следствие данного усиления, в совершенствовании системы государственного планирования и прогнозирования;

- основными проблемами в рассмотренной области являются: отсутствие адекватной институциональной базы для осуществления построения полноценной системы государственного стратегического планирования и прогнозирования хозяйственной жизни общества; низкий уровень скоординированности решений различных органов и уровней государственной власти; неэффективная координация между различными уровнями государственного управления; проблема участия государственной системы планирования и прогнозирования в решении задачи реиндустриализации экономики.

## 4.2 Программные и стратегические методы государственного управления экономическим развитием с привлечением ресурсов частного сектора

Сегодняшние тенденции развития экономических систем ставят задачи, решение которых в рамках традиционных подходов найти достаточно сложно, а в ряде случаев – практически невозможно. Соответственно, для их решения необходимо разработать новые подходы и инструменты – или модернизировать под современные реалии уже имевшие место в истории отечественной экономики механизмы государственного управления в период кризиса, обеспечения ускоренной реиндустриализации (а до этого – ускоренной сталинской индустриализации) и формирования промышленно-производственного базиса устойчивого развития<sup>236</sup>.

Одним из эффективных способов развития экономической системы страны (региона) по эффективному сценарию является возрождение системы национального планирования, осуществляемого в директивной и индикативной форме, что в полной мере соответствует реалиям смешанной экономики «двухконтурного типа»<sup>237</sup>, предполагающей наличие как государственной, так и частной собственности на средства производства, развитого государственного сектора, при этом, контур государственной экономики, функционирующий в реалиях плановой системы управления, реализуемой через директивное планирование, дополняется развитым контуром рыночной экономики, функционирующим на базе частной собственности, регулируемым системой индикативного планирования и рыночными стимулами<sup>238</sup>.

---

<sup>236</sup> Макаров И. Н. Государственно-частное партнерство в финансовом взаимодействии государства и бизнеса: теоретико-морфологический анализ // Ученые записки Международного банковского института. – 2016. – Вып. 17. – С. 17-24.

<sup>237</sup> Евразийская политическая экономия / Н. Ф. Газизуллин, С. А. Дятлов, А. Б. Камышова; С.-Петерб. гос. экон. ун-т. – СПб., 2016. – 767 с.; Гэлбрейт Дж. К. Экономическая теория и цели общества. – М.: Прогресс, 1976. – 390 с.; Плотников В. А. Понятие смешанной экономики: эволюция развития и современная трактовка // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. – 2018. – Т. 8. – № 2 (27). – С. 8-16.

<sup>238</sup> Ахинов Г. А., Мысляева И. Н. Экономика общественного сектора. – М.: ИНФРА-М, 2011; Лукаш С. А. Эволюция экономических функций государства в условиях глобализации: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. – М., 2009; Макаревич А. В. Воздействие глобализации

Также в сложившихся условиях нельзя забывать о концепции эффективного государства. Концепция эффективного государства и реализация ее на практике путем консолидации имеющихся ограниченных ресурсов государства и частного сектора экономики, повышения эффективности их использования в сложных условиях кризисного мира будет одним из немногих вариантов обеспечения выхода из «экономического пике». Конечная цель внедрения концепции, как мы полагаем, это – создание условий для глобальной конкурентоспособности национальной промышленности и, как следствие, национальной экономики в целом.

Важность повышения конкурентоспособности национальной промышленности особенно актуализировалась в условиях противодействия пандемии Covid-19 в 1-2 кварталах 2020 года. Как оказалось, эффективно проводить противоэпидемические мероприятия, организовывать эффективное лечение заболевших и экономическую поддержку граждан, находящихся в режиме временной социальной изоляции, что демонстрирует эффективность государства и системы публичного управления в сложных условиях комплексного кризиса, лучше получилось у тех стран, которые обладают развитой национальной обрабатывающей промышленностью (Китай, Германия, Республика Корея, Япония), причем – необязательно высокотехнологичной.

В качестве характерного примера здесь можно привести Китай, который первым в мире официально столкнулся с новой коронавирусной инфекцией Covid-19. «За первые два месяца 2020 года в Китае появилось почти 9 тыс. новых производителей медицинских масок... В начале февраля Китай ежедневно выпускал 20 млн масок, к концу февраля этот показатель вырос до 110 млн, то есть на 450%. И если в 2019 году Китай поставил на мировой рынок половину всех медицинских масок, то в этом году [2020 – прим. автора] при

---

на экономические функции государства: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – М., 2007; Мысляева И. Н. Роль государства в условиях открытой экономики // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010. – № 2. – Том 3; Шамбир В. Н. Государственно-частное партнерство как форма инвестирования приоритетных муниципальных проектов: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – М., 2010.

сохранении темпов производства прошлогодний объем будет превышен в 10 раз» (цит. по: <https://www.kommersant.ru/doc/4307318>).

Если же говорить о воздействии коронакризиса на экономику, то и здесь наблюдается большая резистентность промышленного сектора. Согласно сообщению новостного портала деловой газеты «Ведомости» от 01.02.2021 (см.: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2021/02/01/856249-vvp-rossii-v-2020-godu-snizilsya-na-31>), снижение ВВП России в 2020 г. по первой оценке Росстата составило 3,1%. Объем ВВП в текущих ценах составил 106,607 трлн руб. При этом, больше всего сократилась добавленная стоимость в отраслях, ориентированных на услуги: гостиницы и рестораны (-24,1%), культура и спорт (-11,4%), транспорт (-10,3%), бытовые услуги (-6,8%). Промышленность пострадала от кризиса значительно меньше.

Механизмом обеспечения реализации и воплощения в хозяйственную реальность концепции эффективного государства должно стать, по мнению автора, возрождение системы государственного планирования, включающего подсистемы директивного и индикативного управления<sup>239</sup>. Инструментами, в свою очередь, должны служить:

1. Государственные программы<sup>240</sup>.
2. Государственная собственность<sup>241</sup>.
3. Системы, функционирующие на основе смешанной собственности и государственно-частного партнерства (в рамках правового поля современной России – через концессии и государственно- и муниципально-частное партнерство)<sup>242</sup>.

---

<sup>239</sup> Инструментарий анализа и прогнозирования структурных параметров региональной экономики: монография / А. В. Пролубников и др.; под ред. Ю. В. Вертаковой; Юго-Зап. гос. ун-т. – Курск, 2018. – 359 с.

<sup>240</sup> Пролубников А. В. Рекомендации по совершенствованию практики программно-целевого управления // Актуальные вопросы развития современного общества: сб. материалов 4-й Междунар. науч.-практ. конф; ЮЗГУ. – Курск, 2014. – С. 55-58; Яблочников А. В., Плотноков В. А., Пролубников А. В. Программно-целевой метод в управлении развитием оборонно-промышленного комплекса // Тренды развития современного общества: управленческие, правовые, экономические и социальные аспекты: материалы 2-й Международной научно-практической конференции, в 2-х томах, том 2, Юго-Зап. гос. ун-т. – Курск, 2012. – С. 174-180.

<sup>241</sup> Юрьев В. М. Государственная собственность в транзитном хозяйстве России. – Тамбов, 2003.

<sup>242</sup> Акобиров С. О., Пролубников А. В. Механизмы партнерства государства и бизнеса в интересах стимулирования социально-экономического развития (по материалам России и Узбекистана) // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2019. – № 5-1. – С. 65-69; Плотноков В. А., Вертакова Ю. В. Частно-государственное партнерство в организации профессионального образования в

4. Индикативное планирование<sup>243</sup>.

5. Институциональное управление.

Рассматривая связь между государственным сектором экономики и общим социально-экономическим развитием, необходимо отметить, что «без эффективного государства устойчивое развитие, и экономическое, и социальное, невозможно»<sup>244</sup>. Изучим, как может государство влиять на социально-экономическое развитие в контексте использования государственно-частного партнёрства (ГЧП) как инструмента реализации государственной политики. В схематическом виде структура подобного механизма, предложенного в докторской диссертации И.М. Макарова, отображена на рисунке 4.8.

Для понимания возможностей построения аналогичной системы с целью осуществления реиндустриализации экономики, спроецируем ее основные связи-элементы на всю структуру хозяйственного механизма. Соответственно, более детальный алгоритм взаимодействия федерального и регионального уровней публичного управления, бизнеса, муниципальных властей, общества в целом (в лице институтов гражданского общества), государственно-частного партнерства, генерируемых опекаемых благ, в качестве которых выступает реиндустриализация экономики, и государственной политики в разрезе макро-, мезо- и микроуровня социально-экономической системы, будет описан далее.

---

интересах российской промышленности // Экономика и управление. – 2012. – № 11 (85). – С. 36-40; Формы стратегического партнерства: модели взаимодействия в регионе / Вертакова Ю. В., Ватутина О. О., Андросова И. В. и др. – Курск, 2013 и др.

<sup>243</sup> Попова Е. В. Индикативное планирование как основной метод формирования долгосрочной социально-экономической стратегии России // Инновации. – 2008. – № 9 (119). – С. 15-27; Медынская И. В., Макаров В. В. Методика индикативного планирования в системе управления деятельностью коммерческих организаций // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2018. – № 3 (111). – С. 77-82.

<sup>244</sup> Осадчая И. Глобализация и государство: новое в регулировании экономики развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 11. – С. 4.



Рисунок 4.8 – Проектное финансирование на базе государственно-частного партнерства как технология финансового регулирования экономических и социальных процессов<sup>245</sup>.

Модель механизма планового государственного управления экономическими процессами и системами в двухконтурной системе предполагает, что в хозяйственной системе функционируют два развитых контура – контур, в котором основой построения предприятий служит государственная собственность (см. рис. 4.9), и контур, функционирующий на базе частной собственности и

<sup>245</sup> Макаров И. Н. Формирование системы проектного финансирования развития инфраструктурных сетей: теория, методология, практика: диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. – СПб., 2019. – С. 156.

рыночного механизма (см. рис. 4.10). Подтверждением эффективности подобной системы может служить отечественный опыт (советский) и опыт Китая.

И в отечественной, и в зарубежной экономической истории мы находим примеры формирования и эффективного функционирования двухконтурной экономической системы. При этом, особенностями контура государственной экономики являются:

- наличие жесткого директивного планирования;
- отсутствие допуска частного, в особенности иностранного, капитала (или, по крайней мере, ограничение на его использование);
- стратегический и/или системообразующий характер производств, входящих в данный контур;
- высокая степень влияния производств контура на экономическую, военную или иную безопасность общества и государства<sup>246</sup>;
- высокая степень влияния предприятий/производств контура на устойчивость социально-экономического развития на различных уровнях экономики.

Производства второго контура, функционирующие на базе частного капитала, призваны стать элементом, обеспечивающим следующие важнейшие функции: создание и поддержание потенциала инновационного развития; повышение уровня устойчивости хозяйственной системы, в том числе за счет внесения элементов «упорядоченного хаоса», присущего рынку; повышение уровня «комфортности» жизни населения.

---

<sup>246</sup> Плотников В. А., Пролубников А. В., Сулейманова М. В. Учет взаимосвязи продовольственной, экономической и национальной безопасности при реализации государственной политики // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2016. – № 4 (30). – С. 38-43.



Рисунок 4.9 – Модель механизма планового государственного управления экономикой в двухконтурной системе (составлено автором).



Рисунок 4.10 – Контур индикативного управления (структурно-функциональная модель) (составлено автором).

В данную подсистему – контур – должны входить предприятия, обеспечивающие производство потребительских товаров, малый бизнес, малый и средний инновационный бизнес; сектор услуг, обеспечивающий обслуживание населения. Инструментами управления развитием данного должны стать: венчурные фонды, фонды развития промышленности, система банковского кредитования развития промышленности, системы финансовой поддержки малого и среднего производственно-промышленного предпринимательства, иные финансовые институты развития. Все данные институты мы с определенной долей условности объединили под общим названием «федеральные и региональные фонды развития промышленности». Методологической основой применения подобного инструментария управления должно стать развитие системы индикативного планирования.

Эти две подсистемы – государственный и частный контуры – экономики необходимы для того, чтобы обеспечить сбалансированность социально-экономического развития, избежав перекосов в части перепроизводства общественных благ при недопроизводстве частных, что характерно для плановой экономики, и обратной ситуации, что характерно для капиталистических хозяйственных систем.

Также необходимым условием реиндустриализации экономики может стать *развитие третьего сектора экономики*, который лежит на «стыке» двух вышерассмотренных секторов – государственно-частного партнерства<sup>247</sup>. Рассматривая ГЧП в контексте государственного регулирования экономики (ГРЭ), исходя из концепции эффективного государства, необходимо отметить, что государственно-частное партнерство может выступать в качестве одного из инструментов воздействия на экономическое развитие общества (рис. 4.11).

---

<sup>247</sup> Пролубников А.В. Государственно-частное партнерство как форма контрактного механизма // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика: сборник научных статей 5-й Международной научно-практической конференции / Юго-Зап. гос. ун-т, ЗАО «Университетская книга», в 2-х томах, том 2. Курск, 2015. С. 84-90.

Пролубников А.В. Институциональные формы гармонизации интересов публичных и частных субъектов управления // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2015. № 3 (25). С. 42-47.

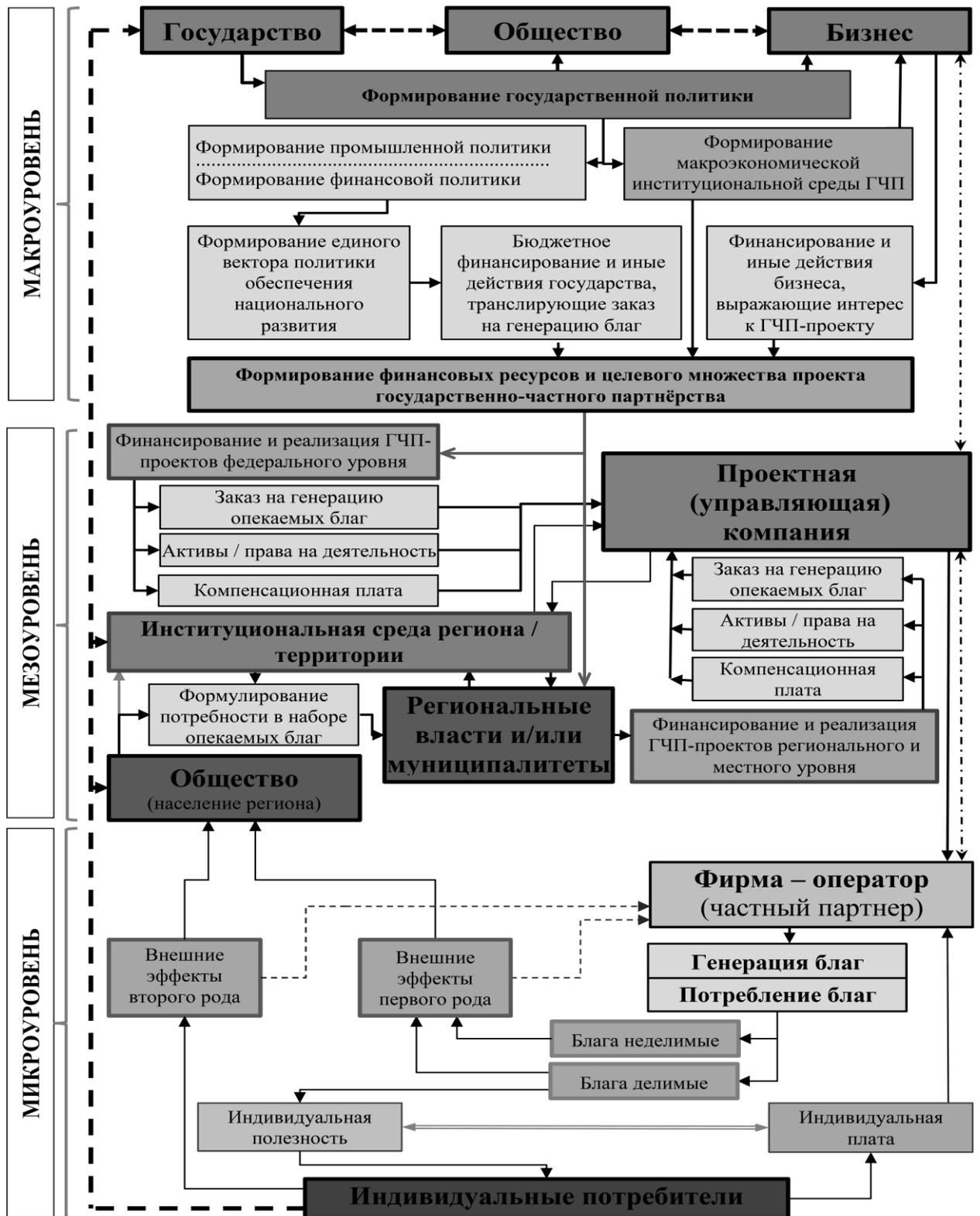


Рисунок 4.11 – Информационно-графическая процессная модель проектного финансирования производства опекаемых благ в контексте взаимодействия государственных, общественных и корпоративных финансов<sup>248</sup>.

<sup>248</sup> Макаров И. Н. Формирование системы проектного финансирования развития инфраструктурных сетей: теория, методология, практика: диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. – СПб., 2019. – С. 144.

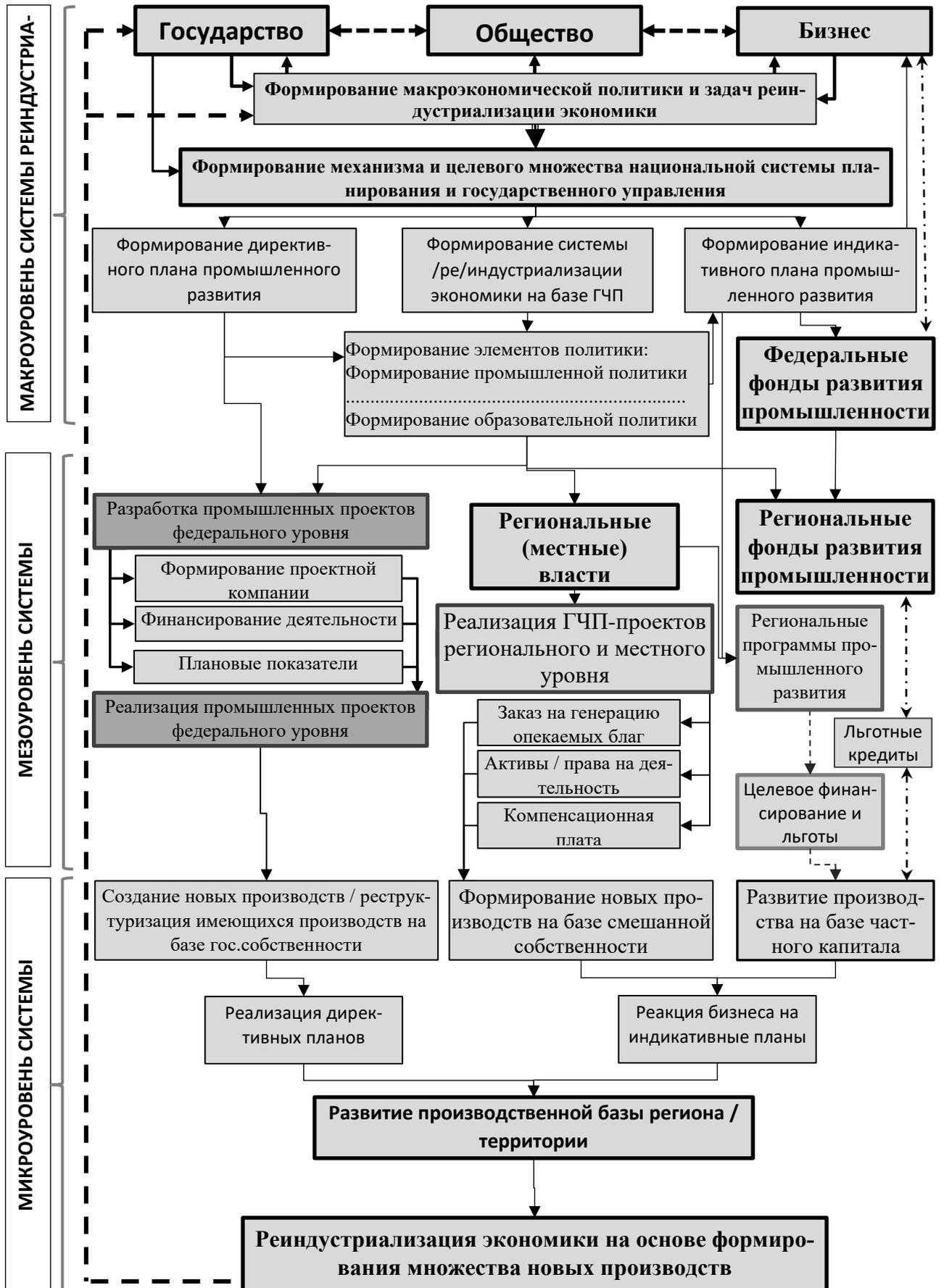


Рисунок 4.12 – Концептуальная авторская модель трехуровневой системы управления реиндустриализацией хозяйственной жизни (составлено автором).

Можно согласиться с мнением Дробот Е.В. и соавт.<sup>249</sup> о том, что при рассмотрении ГЧП с точки зрения концепции эффективного государства необходимо отталкиваться от того, что в качестве миссии государственно-частного партнерства должно выступать повышение эффективности использования ограниченных ресурсов государственного и частного секторов экономики и производство опекаемых благ, в первую очередь – необходимых для обеспечения общественного развития, а также способствующих формированию человеческого капитала, создающего базу для развития национальной экономики, что влечет за собой повышение уровня технологического развития производственной подсистемы национальной экономики и, как следствие, общей конкурентоспособности социально-экономической системы страны. Концептуальная авторская модель трехуровневой системы управления реиндустриализацией хозяйственной жизни приведена на рисунке 4.12.

В современных условиях глобальной нестабильности, вызванных переходом экономики к новому технологическому укладу, перераспределению в мире центров экономической силы, обострением глобальной конкуренции и т.д., включая такой ситуационный фактор, как пандемия Covid-19, национальные экономики испытывают значительную неопределенность. Это требует поиска новых инструментов развития и реализации экономической политики. ГЧП, как форма взаимодействия власти и бизнеса, имеет значительный потенциал снятия указанной неопределенности. Оно может рассматриваться как инструмента модернизации и развития национальной промышленности<sup>250</sup>.

Данный вывод принципиально важен в условиях перехода от индустриальной и постиндустриальной к информационной (которая многими авторами также называется «цифровой» или «знаниевой») экономике. Это связано, главным образом, со сменой факторной системы формирования богатства (в соответствии с выводами Э. Тоффлера). Как следствие, происходит смена вида

---

<sup>249</sup> Дробот Е.В., Макаров И.Н., Барбашина Е.А., Колесников В.В. Трансформации институциональной среды и формирование потенциала инновационного развития на основе моделей публично-частного партнерства // Креативная экономика. 2021. Том 15. № 5. С. 1639-1662.

<sup>250</sup> Там же.

собственности, лежащей в основе общественного производства и формирования богатства.

Аналогично, переход от первой системы формирования богатства (соответствующей аграрной экономике) ко второй (соответствующей индустриальной экономике) способствовал смене доминирующего вида собственности (на смену земле, как основе капитала пришли промышленные (производственные) активы).

Здесь необходимо подчеркнуть, что в информационной экономике на первый план выходят следующие ресурсы, формирующие потенциал развития хозяйственной системы: эффективность системы планирования как главный ресурс государства и государственного управления; человеческий капитал как главный ресурс общества. Оба этих ресурса формируют потенциал развития хозяйственной системы. По нашему мнению, в силу того что планирование является имманентно присущей высшей нервной деятельности человека способностью, на макроуровне, на уровне ЭП государства, человеческий капитал, выделяемый в качестве ключевого ресурса развития современной экономики, должен рассматриваться в тесной увязке с системой хозяйственного планирования.

Поскольку система государственно-частного партнерства в предлагаемой нами концепции выступает в качестве особого третьего сектора экономики, сочетающего элементы государственного и частного секторов, логично предположить, что механизм государственно-частного партнерства будет включать в себя семейство экономических механизмов, характерных для деятельности частного сектора экономики, и интегрировать часть хозяйственного механизма. Справедливость вывода об интегрировании механизмом ГЧП части хозяйственного механизма национальной (региональной) социально-экономической системы (государства) подтверждается тем фактом, что в качестве основного результата деятельности системы ГЧП выступают опекаемые блага, заказчиком которых являются как отдельные индивидуумы, так и государство

в целом, которые имеют существенное значение для развития хозяйственной деятельности в целом (как минимум, не меньше, чем для индивидуума).

Здесь необходимо отметить потенциальное противоречие, которое может возникнуть между частными и государственными составляющими в системе партнерства. Существо этого противоречия состоит в необходимости производства в рамках ГЧП-проектов частными фирмами не традиционных конкурентных рыночных благ, но благ смешанных и социальных благ. В общем случае такие стратегии поведения фирмам не присущи, т.к. они ориентируются в первую очередь на получение прибыли. То есть получается, что фирмы акцептуют часть функций государственного сектора экономики, действуя с ним в своеобразном симбиозе. В нашем случае для этого задействуется ГЧП-система. Она одновременно ориентирована и на процессы /ре/индустриализации экономики, и на необходимость обеспечения показателей прибыли и рентабельности, что необходимо частным составляющим ГЧП-системы (инвесторам и фирме-оператору).

Безусловно, такое принятие на себя ответственности за реализацию государственных функций, противоречащее самой природе фирмы как коммерческой организации, требует наличия мощных институциональных стимулов, которые должны быть заложены в ГЧП. Следовательно, этот инструмент должен быть гибким, применяться селективно, а соответствующее законодательное и нормативно-правовое регулирование должно носить рамочный характер, без излишней детализации и регламентации частных аспектов взаимодействия публичного и частного партнера. При этом, следует учесть такие обстоятельства:

1. Четко должны быть обозначены стоимостные (ценовые) характеристики партнерства (проекта, объекта и т.д.). В противном случае частный бизнес будет действовать в условиях неопределенности относительно возможности прибыльной или, по крайней мере, безубыточной работы. В результате с большой вероятностью он откажется от участия в ГЧП. Здесь, конечно, возникает комплекс теоретических и методических вопросов, которые на данный момент не имеют убедительного решения, особенно в тех случаях, когда в

рамках проекта реализуются производственные проекты с ярко выраженными положительными внешними экстерналиями, например, социальными и экологическими эффектами<sup>251</sup>.

2. Четко должны быть специфицированы способы распределения рисков между публичным и частным партнером, а также закреплена ответственность за возможные сбои в реализации ГЧП-проекта. При этом несмотря на то, что ГЧП должно регулироваться на основе горизонтальных договоренностей (в рамках гражданско-правовых отношений – с юридических позиций) партнеров, по-видимому, реализовать такой подход на практике затруднительно. Государство в любом случае будет являться «старшим партнером», т. к. публичная власть подразумевает ответственность государства перед обществом, следовательно в отношении партнеров будут привнесены элементы «вертикальных», иерархических взаимосвязей. Это существенно повышает уровень рисков для частного партнера, который может оказаться в затруднительном положении в случае полного или частичного отказа публичного партнера от своих обязательств. Вероятность этого, по нашему мнению, довольно существенная. Это требует разработки механизмов дополнительных гарантий (например, путем страхования) для частных партнеров в рамках ГЧП.

3. Четко должны быть сформулированы критерии и показатели оценки эффективности ГЧП-проекта (коммерческой, бюджетной, социальной и т.д.). Если для оценки коммерческой эффективности реализуемых проектов вопрос с методическим обеспечением оценки эффективности не стоит, т.к. соответствующий инструментарий имеется, то с эффективностью неэкономической (социальной, медицинской, инновационной, оборонной и проч.) ситуация более сложная. Единых подходов для решения подобных задач, к сожалению нет. Это требует разработки соответствующего научно-методического аппарата.

---

<sup>251</sup> Боркова Е. А., Плотников В. А., Пролубников А. В., Титов А. Б. Пространственно-экономические трансформации и проблемы формирования единого экономического пространства (на материалах Евразийского Экономического Союза) // Российский экономический интернет-журнал. – 2019. – № 1. – С. 13; Боркова Е. А., Тимченко М. Н., Маркова А. А. Инвестиции в зеленые технологии как инструмент экономического роста России // Бизнес. Образование. Право. – 2019. – № 3 (48). – С. 87-91.

Следует отметить, что в современных условиях, когда экономика России во многом деиндустриализована<sup>252</sup>, развитие промышленности приобретает признаки опекаемого блага. То есть, мы говорим здесь не о собственной производственной деятельности промышленных предприятий, а о процессах их создания и организации их работы. Действительно, вследствие работы предприятия выпускается конкретная продукция (например, автомобили, железобетонные изделия, готовые продукты питания и мн. др.). Это – частные блага, которые конкуренты в потреблении. Участие государства в их производстве, за исключением отдельных, исключительных случаев, например, когда речь идет о производстве средств ведения вооруженной борьбы или медицинского оборудования в период эпидемий (например, в период пандемии Covid-19 в России аппараты искусственной вентиляции легких с марта 2020 г. стали производиться на предприятии, находящемся под управлением Концерна «Радиоэлектронные технологии», входящего в государственную компанию «Ростех»), нецелесообразно.

Но совсем другая ситуация складывается, когда речь идет об /ре/индустриализации какого-либо региона или экономики в целом. В этом случае коммерческие эффекты могут рассматриваться как вторичные. На первый план выходят эффекты, значимые для общества: укрепление ресурсной базы местных сообществ, рост занятости и доходов населения, увеличение доходной части бюджета, выравнивание (гомогенизация) социально-экономического пространства и т. д. То есть, на основе ГЧП может происходить администрирование социально-экономического развития в целом, что превращает ГЧП в действенный инструмент управления экономикой. Посредством него начинают решаться не отдельные задачи государственного управления социально-экономическими процессами тактического уровня, но ГЧП трансформируется в инструмент стратегического и программного управления долгосрочным развитием в рамках реализации соответствующей государственной политики.

---

<sup>252</sup> Бодрунов С. Д. Реиндустриализация российской экономики: императивы, вызовы и приоритеты // Право интеллектуальной собственности. – 2013. – № 3. – С. 13-15.

### 4.3 Механизм информационной поддержки стратегирования и программирования экономического развития

В настоящее время происходит активная информатизация и цифровизация всех сфер экономики и общества, что дает основание многим специалистам говорить о наступлении активной фазы «цифровой революции» или о том, что очередная технологическая революция носит ярко выраженный цифровой характер<sup>253</sup>. В значительной степени это, в совокупности с тенденциями развития учетно-информационных систем, может способствовать повышению информационных возможностей государства в рамках решения задач обеспечения более эффективного выполнения им своих функций, в частности – связанных с регулированием экономического развития.

Примерный перечень экономических функций государства и государственного сектора экономики в условиях глобализации (по классификации, предложенной С. А. Лукашем, с которой автор в целом согласен) представлен в таблице 4.4. В частности, одной из ключевых функций государства в рыночной экономике является функция перераспределения имеющихся ограниченных ресурсов хозяйственной системы, с целью оптимизации структуры национального продукта и национального богатства.

---

<sup>253</sup> Вертакова Ю. В., Толстых Т. О., Шкарупета Е. В., Дмитриева В. В. Трансформация управленческих систем под воздействием цифровизации экономики / Юго-Зап. гос. ун-т. – Курск, 2017; Минаков В. Ф., Шуваев А. В., Лобанов О. С. Эффект цифровой конвергенции в экономике // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2018. – № 2 (110). – С. 12-18; Назаров Д. М. Цифровая экономика как результат информационных революций // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2018. – № 5 (113). – С. 12-24; Плотников В. А. Цифровизация производства: теоретическая сущность и перспективы развития в российской экономике // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2018. – № 4 (112). – С. 16-24; Пролубников А. В. Трансформация государственной политики в экономической сфере в современных условиях цифровизации // Материалы III Всероссийской научно-практической конференции, посвященной «Вызовы цифровой экономики: развитие комфортной городской среды», 21-22 мая 2020 г. Брянск, 2020; Публичное управление в условиях цифровой глобализации: монография / Пролубников А. В. и др.; под ред. А. В. Полянина. – Орел: Изд-во Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС, 2020; Шваб К. Четвертая промышленная революция. – М.: Эксмо, 2016 и др.

Таблица 4.4 – Минимальный состав экономических функций государства и государственного сектора экономики<sup>254</sup>

Экономические функции государства	Особенности в условиях глобализации	Социальная составляющая
Формирование правовой основы для эффективного функционирования экономики («правила игры»)	Учет международных правовых актов, договоров, соглашений и т.п., участие в международных экономических организациях, соблюдение их уставов, решений, рекомендаций и т.п.	Защита интересов отечественных производителей и потребителей в рамках международного правового поля
Поддержка конкуренции и антимонопольное регулирование	Соблюдение правил конкуренции, принятие мер против недобросовестной конкуренции, защита от монопольных действий со стороны ТНК, защита отечественного производителя в рамках международных правил	Защита потребителя от отечественного и международного монополизма, использование конкуренции для насыщения рынка, повышения качества товаров и услуг, снижения цен
Перераспределение доходов и богатства	Защита национальной экономики от неэффективного использования ресурсов, вывоза капитала и прибыли. Обеспечение нормального уровня заработной платы, уплаты налогов, выполнения обязательств хозяйствующими субъектами	Сильная социальная политика, направленная на защиту экономически ослабленной части населения, развитие социального страхования и социального обеспечения различных слоев и групп населения. Создание условий для роста доходов
Перераспределение ресурсов с целью изменения структуры национального продукта	Проведение ресурсной политики, обеспечивающей улучшение структуры национального продукта и его востребованности и конкурентоспособности на мировом рынке	Насыщение рынка отечественными и зарубежными товарами и услугами при минимальных затратах различных ресурсов
Макроэкономическая стабилизация и антициклическое регулирование	Учет мировых тенденций в различных сферах экономического развития, согласование национального и наднационального в регулирующих воздействиях, использование возможностей международных экономических организаций в проведении стабилизационной политики	Обеспечение высокой занятости и низкой инфляции в качестве гарантии сохранения достигнутого уровня и качества жизни населения. Согласованные с международным сообществом действия, способствующие социальной защите населения в кризисных ситуациях

<sup>254</sup> Лукаш С. А. Эволюция экономических функций государства в условиях глобализации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. – М., 2009. – С. 31.

В своем максимальном выражении данная функция также должна распространяться на оптимизацию структуры национального хозяйства (как основы генерации национального продукта), включая оптимизацию производственной подсистемы, в том числе ее промышленной составляющей, как промышленно-производственного базиса формирования национального продукта. Таким образом, мы полагаем, что из функций государственного сектора, выделяемых экономистами, к наиболее значимым его функциям в современной социально-экономической системе с учетом имеющейся структуры экономики России следует отнести:

- функцию управления производственной структурой экономики;
- функцию планирования и прогнозирования промышленно-производственной подсистемы промышленной системы;
- функцию планирования и управления пространственным развитием.

Очевидно, что реализация отмеченных функций требует соответствующей материальной базы. И наиболее значимым элементом данной базы, с учетом высоких мощности и изменчивости обрабатываемых в ходе реализации публичного управления информационных потоков, является формирование специальной информационной системы, способной как предоставлять оперативные сведения для разработки и принятия управленческих решений, формирования стратегических планов, их детализации, так и обеспечивать эффективную обратную связь в системе, необходимую для коррекции управленческих воздействий и осуществления дальнейших циклов управления.

Решение данной проблемы следует искать в сфере цифровизации экономических процессов и формирования корпоративных информационных систем, интеграции накопленного при их разработке опыта в систему публичного управления<sup>255</sup>. При этом, необходимо отметить, что в практике корпоративного управления наблюдается тенденция централизации ряда функций,

---

<sup>255</sup> Грибанов Ю. И. Цифровая трансформация социально-экономических систем на основе развития института сервисной интеграции: Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. – СПб., 2019; Койда С. П. Развитие информационных систем управления частных организаций и органов публичной власти: Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – Курск, 2014.

которые в достаточной степени поддаются алгоритмизации и цифровизации и которые оказывается более эффективно реализовать в рамках единого центра (в качестве примера в данном случае невозможно не привести корпоративные учетные системы, корпоративные информационные порталы и иные элементы корпоративных информационных систем).

В свое время Фридрих Август фон Хайек объяснял преимущества капиталистических систем как систем, экономический механизм которых обладает несравнимо большими степенями свободы, чем экономический механизм плановых систем, соответственно, он более эффективно способен реагировать на меняющуюся ситуацию, учитывать потребности более мелких единиц и субъектов экономики, воспринимать случайности и неожиданности, оперативно и адекватно на них реагировать<sup>256</sup>. Однако, во времена Хайека отсутствовали мощные информационные системы, позволяющие в режиме реального времени отслеживать параметры каждого хозяйствующего субъекта, а также поведение каждого гражданина.

В этой связи, высказанные Хайеком теоретические взгляды в современных условиях требуют ревизии. Поэтому в наш век бурного формирования цифровых информационных систем различной степени глобальности его доводы не звучат убедительно. Соответственно, если убрать из рассуждений Хайека идеологическую составляющую (противопоставление капитализма и социализма с явной симпатией этого автора к устройству капиталистической системы), система, сочетающая в своем функционировании элементы планирования деятельности хозяйствующих субъектов и свободного рынка, по целому ряду параметров (рисунок 4.13), может оказаться намного более эффективной, по сравнению с классической моделью свободной рыночной экономики, при всех ее возможных институциональных модификациях.

---

<sup>256</sup> Хайек Ф. А. Пагубная самонадеянность. – М.: Новости, 1992. – 302 с.; Хайек Ф. А. Познание, конкуренция и свобода: Антология сочинений. – СПб.: Пневма, 1999. – 287 с.

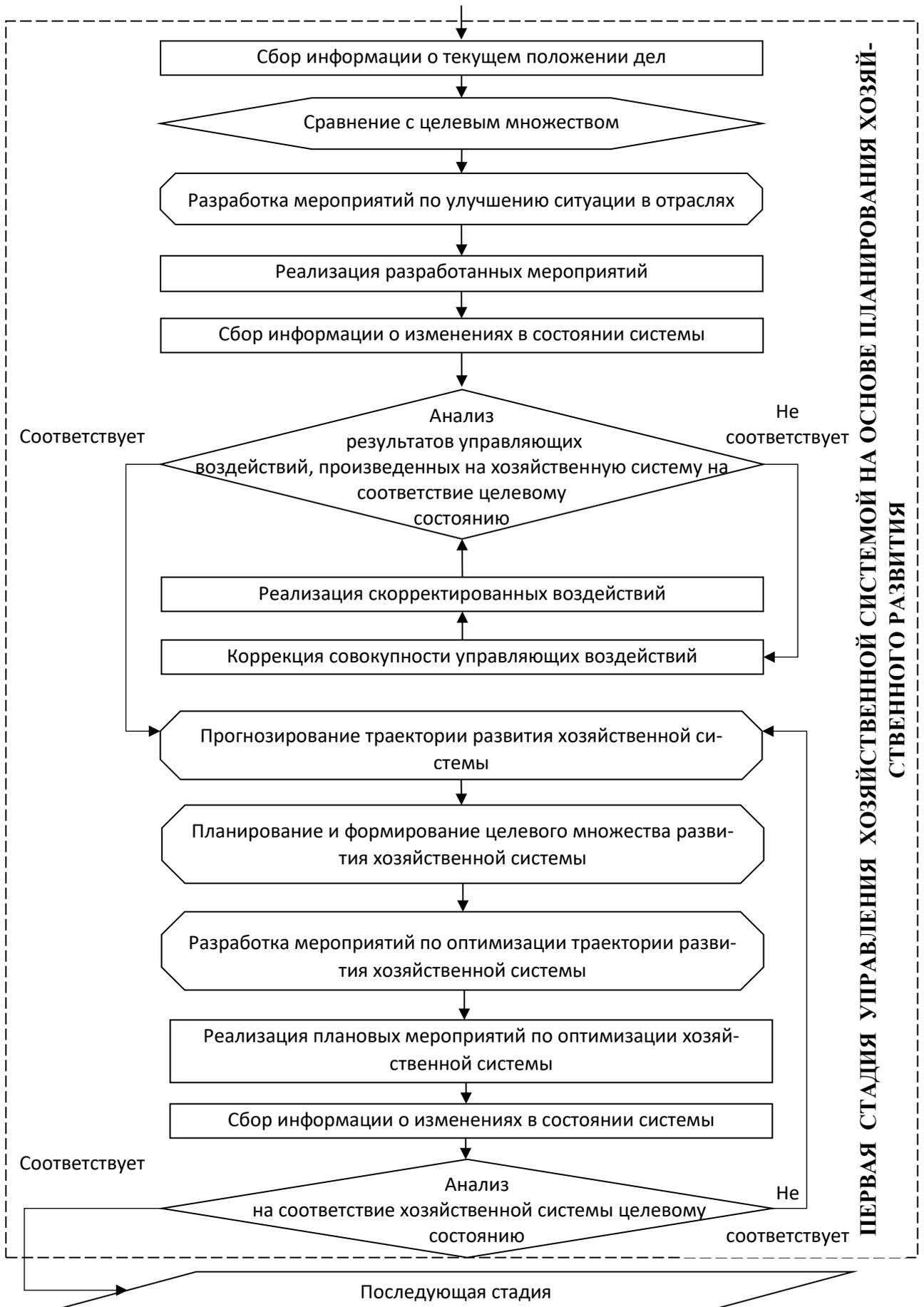


Рисунок 4.13 – Модель управления при планировании развития (авторская)

При этом, формируемая информационная система не должна быть аналогом старой советской системы государственного планирования, должна соответствовать реалиям информационной (постиндустриальной и, возможно даже, постдемократической) экономики, должна быть в состоянии обслуживать двухэшелонную экономику (ее модель описана в предыдущем параграфе диссертации) – когда с одной стороны существует жесткое директивное государственное планирование, а с другой – механизм свободного рынка, и должна в своем функционировании сочетать функции планирования, прогнозирования, контроля (функции контроля, с учетом реального и институционального устройства российской экономики, в значительной степени можно связать с функциями налоговой службы и финансовым контролем и надзором), содержать соответствующие контуры и обеспечивать соответствующих пользователей необходимой информацией.

*Именно с тенденциями информатизации и формирования сложных информационных систем, по аналогии с теми, что обслуживают потребности современного бизнеса, мы связываем дальнейшее развитие информационных систем, обеспечивающих функционирование государственного управления, включая государственное планирование, программирование и стратегирование.* Информационные системы, функционирующие в настоящее время в крупнейших коммерческих корпорациях, объединяющих в единую сеть множество подразделений, разделенных существенными расстояниями, и, зачастую, находящихся в различных странах, позволяют осуществлять контроль за протеканием и оперативное регулирование хозяйственных процессов в режиме реального времени.

Соответственно, при реализации концепции «государство-корпорация»<sup>257</sup>, и, как следствие, при рассмотрении государства в качестве некоего аналога мегакорпорации, оснащенной «органами» управления (т.е. системой публичного управления), и, что немаловажно, планирования своей хозяйственной

---

<sup>257</sup> Харин А. Н. Корпорация-государство как альтернатива современному государству // Власть. – 2012. – № 9.

деятельности, имеет экономический смысл формировать необходимую для реализации данной концепции информационную систему государства по принципам построения корпоративной информационной системы (КИС). В основе постулатов построения КИС лежат два принципа:

1. Исследование и «слежение», включая прогноз поведения потребителей – в данном случае в качестве этого «отслеживаемого объекта» выступает население страны, т. е. с позиций экономической науки – домохозяйства<sup>258</sup>.
2. Управление собственной хозяйственной деятельностью.

Отрасли народного хозяйства в данном случае, при рассмотрении государства в подобном контексте, в первом приближении будут выступать в качестве аналога направлений деятельности корпорации. Хозяйствующие субъекты, соответственно, должны выступать в качестве аналогов производственных подразделений. Теоретически, получается стройная картина, однако, она в большей степени соответствует реалиям (теоретическим) социалистического государства с общественной собственностью на средства производства, в котором уровень централизации управленческих функций был значительно выше, чем в современной России.

Хозяйственная система в условиях рыночной экономики состоит из трех базисных элементов: сектор домохозяйств; государственный сектор экономики (включая промышленное производство и другие традиционные виды хозяйственной деятельности, находящиеся в ведении государства); частный сектор – сектор хозяйствующих субъектов, находящихся на частном финансировании, самоуправлении и обладающих всеми свойствами и атрибутами частной компании. Для простоты анализа условно сведем данные три сектора – с

---

<sup>258</sup> Следует сказать, что в период март-май 2020 года в регионах России, в частности в Москве и Московской области, Татарстане и др., были оперативно спроектированы, сформированы и запущены в эксплуатацию такого рода системы электронного слежения государством за гражданами в целях контроля за соблюдением ими режима самоизоляции, введенного в связи с пандемией Covid-19. Мы не рассматриваем здесь вопрос легитимности такого рода систем, на недостатке которой настаивают некоторые гражданские активисты и юристы, но, во-первых, подчеркиваем техническую возможность построения подобных распределенных информационных систем на базе уже имеющейся цифровой инфраструктуры, во-вторых, отмечаем возможности успешной интеграции подобных систем в действующие государственные информационно-управляющие системы, в том числе в качестве элемента «электронного правительства».

учетом определенного уровня абстрактности – к двухсекторной хозяйственной системе: к сектору хозяйствующих субъектов и к сектору домохозяйств.

Соответственно, в информационной системе государственного планирования необходимы минимум два основополагающих контура, отслеживающих динамику и поведение домохозяйств, а также хозяйствующих субъектов. Однако, не будем забывать, что мы живем в федеративно-устроенном государстве. Соответственно, помимо контура, обеспечивающего информацией федеральные органы публичного управления (и/или взаимодействие «федеральная власть – хозяйствующие субъекты»), необходимо предусмотреть контур обеспечения регионального уровня публичного управления. В частности, для принятия решений на федеральном уровне требуется информация о динамике регионального развития, располагаемых регионами ресурсах, возможных, потенциальных и имеющихся конкурентных преимуществах той или иной территории и т. д.

Также необходимо обеспечить в системе возможность принятия на региональном уровне публичного управления (в рамках своих полномочий) самостоятельных решений, касающихся управления региональной экономикой. Тем не менее, на федеральном уровне должны решаться принципиальные вопросы, касающиеся решения следующих задач: пространственное размещение производств; структурная балансировка региональных экономик; формирование ресурсоэффективной экономики и единого социально-экономического «поля»; реиндустриализация хозяйственной системы на всех уровнях иерархии.

Формирование многоконтурной информационной системы, обслуживающей потребности государственного планирования должно происходить исходя из функционала и структуры системы государственного планирования и управления хозяйственной системой. Как известно и как уже указывалось нами ранее, в теории и практике планирования выделяются директивное и индикативное планирование. Данные методы могут применяться как отдельно, так и в совокупности, совместно (селективно-совместно), в зависимости от

структуры хозяйственной системы и системы управления экономикой и динамики их развития.

При этом виды управления могут быть следующими:

- институциональное управление. Под данным видом управления мы подразумеваем не прямое управление, характеризующиеся применением преимуществ опосредованных (косвенных) методов управления (регулирования), доминантой в данном случае выступает применение экономических методов и соответствующих их природе инструментов управления. По сути дела, в данном случае речь идет о создании институциональной среды для реализации государственной политики стимулирования социально-экономического развития;
- прямое управление. Оно предполагает использование, главным образом, инструментария административного управления, методов прямого принуждения и директивного планирования. В основе этого вида управления лежат распорядительство и директива, приказ. Естественно, что в имеющейся институциональной среде, характеризующей российскую экономику, использование прямого управления ограничено. С одной стороны, оно может применяться в полной мере по отношению к предприятиям и организациям государственного сектора (например, к деятельности формально коммерческих, но находящихся в 100%-ной государственной собственности предприятий ОПК), с другой – к любым организациям в особых (кризисных) условиях.

Мы предполагаем, что используется данная методология управления выборочно, в зависимости от степени принадлежности управляемого объекта к сфере государственной собственности и/или государственного финансирования. В частности, может быть рекомендовано:

- для вновь создаваемых предприятий / производств на базе государственного финансирования – директивное управление;
- для предприятий и организаций, функционирующих на базе смешанного финансирования (например, в рамках государственно-частного парт-

нерства), возможно применение систем и директивного планирования и программно-целевого управления;

- для объектов, функционирующих исключительно на основе частного капитала и частнопредпринимательской инициативы, наиболее рациональным представляется применение систем индикативного планирования и, соответственно, институционального управления.

С указанными обстоятельствами связаны совокупности необходимых для эффективного управления отслеживаемых показателей, что определяет архитектуру формируемой информационной системы (рисунок 4.14). Таким образом, предлагаемая к созданию информационная система должна иметь следующие контуры:

- в горизонтальном разрезе учитывать формы собственности хозяйствующих субъектов;
- в вертикальном аспекте строиться с учетом иерархии регионального или отраслевого публичного управления.

Теперь определимся с базой формирования информационной системы. По нашему мнению, в качестве основы построения предлагаемой национальной информационной системы должны выступить уже существующие учетно-информационные системы, в том числе созданные в рамках проектов «электронного государства» и «электронного правительства»<sup>259</sup>, в течение длительного времени реализуемых в РФ. Подобное решение позволит: обеспечить доступность и дружелюбность интерфейсов; минимизирует проблемы, связанные с конвертацией уже имеющихся баз данных; позволит в максимальной степени учесть имеющиеся наработки, что является основой для экономии времени и иных ресурсов при создании рассматриваемой системы.

---

<sup>259</sup> Электронное правительство. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/rugovclassifier/719/events> (дата обращения 08.03.2020).



Рисунок 4.14 – Архитектоника формируемой информационной системы государственного управления (авторская схема, представление автора).

При этом очевидно, что базисные элементы системы, включая все основные серверы и базы данных и знаний, должны физически находиться на территории нашей страны (для обеспечения сохранности информации в частности и информационной безопасности функционирования данной системы и всего государства в целом). Также, в рамках реализации функций по достижению информационной безопасности<sup>260</sup>, является необходимым по возможности использовать при создании рассматриваемой системы отечественное программное обеспечение и аппаратные средства (как минимум, имеющие принципиальное значение технические элементы – процессоры, модули долговременной памяти и др.). Также целесообразным является привлечение к разработке и последующей эксплуатации системы исключительно отечественных специалистов.

Рассмотрим особенности многоконтурной системы функционирования хозяйственной системы в рамках концепции государства как «мегакорпорации». Если первоначально система государственного планирования должна отталкиваться исключительно от анализа существующих условий, то в дальнейшем ей понадобится контур, позволяющий оценивать эффективности принимаемых государственных решений. При этом необходимо разработать методологию, позволяющую разделять «естественный» ход эволюции производственной подсистемы и целенаправленное смещение траектории ее развития, обязанное своим происхождением государственному вмешательству<sup>261</sup>.

Также требуется создание качественной и объективной системы оценки контролирующего воздействия нормативно-правовых актов и иных государственных решений на протекание хозяйственных процессов. В этой связи, возрастает значение системы прогнозирования, соответственно, решение о формировании планов (директивного и индикативного) должно приниматься с

---

<sup>260</sup> Петренко С. А., Симонов С. В. Управление информационными рисками: Экономически оправданная безопасность. – М.: ДМК Пресс; ЛитРес, 2019. – 386 с.

<sup>261</sup> Плотников В. А. Выбор модели экономического развития Российской Федерации: патернализм или либерализм // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. – 2006. – № 1 (45). – С. 147-150.

учетом следующих факторов: оценка текущего положения; прогноз будущего состояния системы «без воздействия» на нее регулирующих активностей; прогноз текущего положения; прогноз потенциального положения с учетом воздействий. Также должно учитываться развитие событий с учетом идеального состояния (стремление к оптимизации, являясь неотъемлемой чертой любой системы управления, проистекающей из свойств человеческой личности – стремления к идеалу, должно отображаться как в постоянных корректировках «идеального целевого множества» данной системы, так и структуры и состояния самой системы).

Мы предполагаем, что в создаваемой информационной системе должно быть несколько уровней, на которых будут расположены информационные узлы, связанные со спецификой управления регионом, отраслью, хозяйствующим субъектом. При этом необходимо, чтобы система насчитывала как минимум 3 уровня управления:

- очевидно, что первичным, самым низшим уровнем функционирования системы будет уровень предприятия – хозяйствующего субъекта, где должна концентрироваться и анализироваться вся информация о хозяйственных процессах, протекающих в рамках данного субъекта;

- следующим уровнем формирования узлов должен стать уровень регионов. Основанием для подобного вывода является необходимость корректировки управляющих воздействий, которая должна осуществляться на региональном уровне, исходя из текущей ситуации и динамики ее развития. В этом случае всеохватность системы дополняется гибкостью. Это необходимо для реализации институционального управления: в случае наличия единого центра планирования объем выполняемых операций может оказаться слишком большим, а время реакции системы – слишком долгим для эффективного функционирования хозяйственной системы;

- верхний уровень – федеральный.

Т. о., архитектура информационной системы, обеспечивающей систему государственного планирования и управления, и должна содержать ряд

узловых точек, способных обеспечить одновременно всеохватность и гибкость информационной системы. Фактически, в данном случае мы имеем три контура информационной системы, предназначенной для сбора информации и формирования на ее основе управляющих воздействий:

- контур информационного обеспечения функционирования государственного сектора, функционирующей на основе директивного управления и, соответственно, директивного планирования;
- контур информационного обеспечения управления развитием частного сектора экономики и, соответственно, индикативного планирования и (индикативного / опосредованного) управления;
- контур информационного обеспечения управления предприятиями и проектами смешанного сектора экономики – государственно-частного партнерства.

Теперь обратимся к параметрам отчетности хозяйствующих субъектов как базису функционирования информационной системы, обеспечивающей эффективность государственного директивного и индикативного планирования, а также управления государственно-частными партнерствами (ГЧП-проектами):

- система отчетности создаваемых предприятий на базе государственной собственности – назовем ее условно система бюджетной отчетности – государственный сектор экономики;
- система «стандартной» отчетности – бухгалтерской финансовой отчетности и статистической отчетности, которая готовится предприятиями, функционирующими на основе частной собственности – предпринимательский сектор экономики;
- системы отчетности предприятий, функционирующих на основе государственно-частного партнерства – смешанный сектор экономики.

Подходы к построению систем формирования отчетности и показателей данной отчетности можно позаимствовать из известного опыта эволюции мировых систем измерения затрат и производительности (таблица 4.5).

Таблица 4.5 – Проблемы и возможные решения, связанные с нехваткой учетно-аналитической информации для управления фирмами и отраслями в условиях турбулентной экономики<sup>262</sup>

Уровень	Проблема	Предложение	Элементы новизны
Фирмы	На предприятии нет данных, которые позволяют оценить реально отработанное время работы оборудования и его фактическую выработку в разрезе отдельных единиц оборудования	Соответственно, в качестве предложения, можно рекомендовать сформировать и внедрить на предприятии систему электронного учета наиболее существенных параметров работы оборудования	Ввести такие учетные инструменты как карточки учета времени работы оборудования. Данные карточки должны вестись автоматически, и данные в них должны записываться исходя из параметров включения единицы оборудования в питающие электросети и потребляемой мощности
	На предприятии нет информации по реальному техническому состоянию машин и оборудования	Введение в учетную политику предприятия положения о периодической переоценке и технологическом освидетельствовании наиболее значимой части машин и оборудования	Ввести такие учетные инструменты как индивидуальные паспорта оборудования для наиболее значимой части машин и оборудования, ведущиеся в электронном виде и обновляемые не реже, чем ежегодно
	Трудно отследить в структуре ОПФ фирм долю оборудования, позволяющую выпускать продукцию, соответствующую уровню «новых» технологий	Введение в учетную политику предприятия положения учета разных типов оборудования на различных субсчетах и о периодическом освидетельствовании наиболее значимой части машин и оборудования относительно его соответствия «новым» технологиям	Разделение учета технологического оборудования, ведущегося в электронной форме, Введение новых форм в статистическую отчетность предприятия, позволяющих отследить уровень устаревания технологического оборудования
Фирмы и отрасли	Трудно отследить выпуск продукции по «старым» и по «новым» технологиям в разрезе организаций отрасли	Введение в методику статистического учета параметров, позволяющих отследить динамику выпуска продукции фирмами отрасли	Внедрение в учетно-статистический инструментарий национальной, региональной статистики параметров, позволяющих отследить выпуск продукции в разрезе отдельных фирм и отнесения их продукции к новым или старым технологиям
	Трудно отследить динамику занятых в отрасли и в отдельных фирмах этой отрасли с учетом замены живого труда роботами	Требуется разработка методики статистического учета и анализа, позволяющей не только отследить количество занятых и уровень текучести кадров в отрасли (такие методики и учетное обеспечение имеется), но и, что самое главное, уровень наличия и текучести кадров с учетом замены труда живого трудом информационных систем и роботов	
Отрасли	Сложно оценить динамику инноваций и изобретений в отрасли	Необходимо внедрить систему статистического учета инноваций не только в региональном, но и в отраслевом разрезе	

<sup>262</sup> Макаров, И. Н. Формирование учетно-статистической системы и особенности анализа производственного потенциала в условиях смены технологических укладов / И. Н. Макаров, И. В. Шамрина, Т. Д. Самойлова // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2020. – № 1 (121). – С. 46.

Нами предлагается к использованию классическая четырехступенчатая модель (Приложение Б) создания интегрированной системы измерения затрат и производительности, которая должна лечь в основу формирования отчетности предприятий, создаваемых на основе государственной собственности, или на ГЧП-основе. Однако, для внедрения подобной системы в отечественную действительность, а это возможно и необходимо при реализации концепции государственного планирования и управления в рамках модели «государство – мегакорпорация», необходимо весьма кардинальным образом преобразовать информационно-бухгалтерские системы предприятий, предоставляющие соответствующую отчетность, которая, в свою очередь, выступает информационным базисом функционирования государственной информационной системы (ГИС), построенной по принципам и архитектуре КИС.

Заметим, что в таблице 4.5 представлены выделенные исследователями основные проблемы, связанные с недостаточностью учетной и статистической информации для анализа и управления финансовой устойчивостью фирмы в долгосрочном периоде. Данные проблемы касаются частного сектора экономики, однако они должны быть спроецированы и на государственный сектор, а также на государственно-частные партнерства, поскольку их отчетность (бюджетная отчетность в данном случае, поскольку специфической отчетности по ГЧП-проектам в нашей стране не сформировано на текущий момент времени) строится по аналогичным принципам.

В качестве базовых трансформаций, призванных обеспечить подобную информационную насыщенность, должны выступить следующие положения:

- изменить структуру данной отчетности, обеспечить более высокий уровень детализации информации (показателей). В частности, необходимо внести сведения о составе, структуре и использовании основных фондов, в том числе их эффективности, использовании средств целевого финансирования, использовании технологий и т. п.;
- существенно повысить достоверность статистической отчетности и ввести ответственность за искажение предоставляемой в ней информации

(возможно – уголовную, если искаженные данные повлекли ошибочные решения, связанные с расходом государственных средств);

- разделить отчетность на общестатистическую и отраслевую. Это необходимо для оптимизации управления отраслями – в отраслевом управлении и планировании развитии отраслей и предприятий данных отраслей должны принимать участие соответствующие специалисты, научные кадры и отраслевые НИИ, которые отсутствуют в управлении региональными экономиками и, тем более, в хозяйствующих субъектах (как правило) – данное положение относится, главным образом, к государственному и смешанному секторам экономики.

Внедрение подобных трансформаций в хозяйственную практику потребует изменить нормативно-правовую базу, касающуюся сведений, относимых к коммерческой тайне в большинстве коммерческих компаний (в государственных тоже, но там, поскольку государство выступает в качестве основного собственника и, как следствие, основного пользователя информации, подобные данные должны быть открыты для пользователей из системы государственного управления).

Структурная схема предлагаемой системы информационного обеспечения государственного управления (контур сбора информации) приведена на рисунке 4.15.

Следует подчеркнуть, что в данном случае, применительно к частным компаниям, возможно применение следующего подхода: если частное предприятие работает более эффективно по сравнению со среднеотраслевыми значениями в разрезе ключевых аспектов эффективности, то возможно оставить уровень коммерческой защиты информации о его внутренних процессах «на текущем уровне», в ином случае, предприятие должно быть принуждено к раскрытию информации, в том числе, методами административного принуждения, вплоть до запрета его деятельности, В данном случае речь идет о показателях, оценивающих технологическую, энергетическую, экологическую, социальную и экономическую эффективность.



Рисунок 4.15 – Система информационного обеспечения государственного управления – контур сбора информации (составлено автором).

Принципиальным моментом, который обосновывает введение подобных систем, в данном случае следует считать тот факт, что хозяйствующий субъект должен обеспечивать не только узкую экономическую эффективность как отдельного хозяйствующего субъекта, но и народнохозяйственную эффективность в целом. Производство частных благ, как известно, оптимизируется рыночным механизмом. Однако, в настоящее время отечественная экономика нуждается в производстве значительного количества общественных, смешанных и иных опекаемых благ, включая обеспечение реиндустриализации всей хозяйственной системы, формирования необходимых объемов (и качества) промышленно-производственного, интеллектуального, научного, человеческого капитала, обеспечение глобальной конкурентоспособности и устойчивого развития страны.

При этом хозяйственная система в состав условий для обеспечения своей конкурентоспособности и устойчивости включает производство не только частных, но и опекаемых благ, а также генерацию значительного количества положительных внешних эффектов. Это то, с чем рыночный механизм справляется весьма неэффективно (известный «провал рынка»). Как следствие, в качестве основной задачи формирования системы государственного планирования и прогнозирования и планового управления экономикой на базе как директивного, так и индикативного управления (индикативного в меньшей степени) необходимо рассматривать обеспечение совокупной эффективности хозяйственной системы. А значит и формируемые инструменты подобного управления, включая задачу создания национальной информационной системы обеспечения государственного планирования, должны быть направлены на достижение данной цели.

## **5 Методические особенности осуществления государственной политики в экономической сфере на региональном уровне публичного управления**

### **5.1 Влияние фактора пространственного развития на разработку и реализацию государственной политики в экономической сфере<sup>263</sup>**

Россия – весьма разнообразное по региональному составу и пространственному развитию государство. Это требует обязательного учета её пространственной специфики при разработке государственной экономической политики, как федерального уровня (при реализации территориально-специфичных мер, например, при регулировании освоения новых территорий, выборе локаций для осуществления транспортных и иных инфраструктурных проектов и т.д.), так и регионального уровня. В данном случае мы не будем разделять уровни реализации государственной политики – федеральный и региональный, полагая, что характеристика «региональная» в термине «региональная политика» имеет отношение не к субъекту управления, но к объекту ее осуществления.

Наша точка зрения, таким образом, созвучна с мнением Вертаковой Ю.В., Рисина И.Е., Трусовой Н.С., которое сводится к тому, что «региональную политику можно определить как систему намерений (интересов, целей) и действий, реализуемых органами государственной власти и местного самоуправления совместно с бизнесом и институтами гражданского общества, призванных обеспечить эффективное решение ключевых проблем простран-

---

<sup>263</sup> В основу данного параграфа диссертации положены результаты, опубликованные в авторской статье: Пролубников А.В. Специфика пространственного развития современной российской экономики как фактор региональной политики // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2020. № 3 (123). С. 54-60.

венного развития России, роста экономики и повышения качества жизни населения субъектов РФ»<sup>264</sup>.

Заметим, что в приведенном определении есть указание на полисубъектность этой политики, к осуществлению которой могут привлекаться не только органы государственной власти (региональные и федеральные), но также власти муниципалитетов и невластные структуры (бизнес, общественные организации, население). С этим можно согласиться, такая точка зрения совпадает с нашей позицией относительно того, что главное в «региональной политике» – это объект управления. В узком понимании – это та или иная территория (например, субъект федерации), а в широком – социально-экономическое пространство страны в целом.

Заметим, что сам феномен государственной региональной политики, по нашему мнению, присущ не всем государствам, а лишь тем, которые имеют разнообразный (дифференцированный) территориальный состав. То есть, основной момент здесь – не площадь территории страны, а наличие дифференциации территорий, которая неизбежно порождает асимметрию в пространственном развитии<sup>265</sup>. При этом, конечно, связь между размером страны и степенью выраженности региональной политики имеется, но это связь косвенная, вторичная, опосредованная. Она определяется тем обстоятельством, что более крупные страны, как правило, имеют большее разнообразие территорий (этническое, хозяйственное, географическое, климатическое и др.). Россия, как самая крупная в мире по площади территории страна, безусловно, наделена спецификой пространственного развития в наибольшей степени.

Как было указано в предыдущих разделах диссертации, любая политика – это система неких целенаправленных мероприятий, действий, ориентированных на перевод объекта этой политики в желаемое состояние, либо же на

---

<sup>264</sup> Вертакова Ю. В., Рисин И. Е., Трусова Н. С. Региональная социально-экономическая политика. М.: Кнорус, 2018. С. 11.

<sup>265</sup> Положенцева Ю. С. Инструменты сглаживания пространственной поляризации региональной экономики: дисс. ... канд. экон. наук. Курск, 2009. 243 с.; Световцева М. Г. Управление формированием экономического ядра региона: дисс. ... канд. экон. наук. Воронеж, 2004. 264 с. и др.

поддержание характеризующих его параметров (индикаторов) на том или ином (желаемом) уровне. В этой связи определение целей этой политики является приоритетной проблемой, без решения которой не может идти речи об ее успешной реализации. В этом смысле публичное управление не имеет отличий от менеджмента, среди функций которого ведущее место принадлежит целеполаганию<sup>266</sup>.

Этих целей, безусловно, может быть достаточно много. Например, в Указе Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» названо пять «национальных целей развития Российской Федерации», которые раскрыты в 25 «целевых показателях» (подробнее – см. Приложение В). То есть, по существу, в данном документе цели предложено разбить на два уровня, что облегчает их осмысление.

В то же время управление в социально-экономических системах всегда альтернативно, что определяется природой принятия решений, как выбором альтернативы. Поэтому даже при незначительном числе целей, если их более, чем две, всегда возникает необходимость выбора из них более и менее важных, т.к. ресурсы, выделяемые на их достижение, небезграничны, следовательно, требуется упорядочение целей по значимости. Поэтому речь должна идти о приоритизации целей, выделении из них наиболее значимых.

В этом контексте отчасти можно согласиться с тем, что «российская региональная политика имеет два основных приоритета: выравнивание социально-экономического пространства и селективная поддержка региональных полюсов роста ... указанные приоритеты находятся в диалектическом единстве, т.е. они системно связаны между собой, и в то же время противоречивы»<sup>267</sup>. Но мы не согласны с тем, что эти цели являются противоречивыми.

---

<sup>266</sup> Егорова Ю. А. Роль целеполагания в системе управления // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2010. № 9. С. 91-92.

<sup>267</sup> Коростышевская Е. М., Плотников В. А. Теоретические аспекты формирования целей в российской региональной политике // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2014. № 1. С. 70.

Вывод, который сделали Коростышевская Е.М. и Плотников В.А., на наш взгляд, связан с тем, что они рассматривали в своем исследовании регионы как нечто сравнительно автономное, изолированное, независимое друг от друга.

Поэтому локализованное вложение некоторого объема ресурсов, имеющее своим следствием ускорение роста одного региона (неважно – являющегося «полюсом роста» или депрессивным), они рассматривают как недовложение этого же объема в другие регионы, следствием чего является торможение их развития. Но в любом унитарном или федеративном государстве (к конфедерациям эти рассуждения применимы не всегда) на общестрановом уровне всегда действуют перераспределительные механизмы. Это делает вышеприведенную логику рассуждений не вполне корректной. Альтернативная авторская позиция на рассматриваемую проблематику будет рассмотрена далее.

Как известно, любая экономическая система, в том числе региональный хозяйственный комплекс, обладает мультипликационными свойствами. Коэффициент мультипликации ( $K_m$ ) при этом (применительно к региону) определяется как отношение прироста ВРП ( $\Delta Y$ ) к вызвавшему этот прирост объему автономных инвестиций ( $\Delta I$ ):

$$K_m = \Delta Y / \Delta I. \quad (5.1)$$

Но этот коэффициент, в общем случае, не может быть одинаковым для разных регионов, т.к. его численное значение зависит от специфических свойств конкретной региональной экономики<sup>268</sup>, которые, как показывают многочисленные исследования<sup>269</sup>, существенно дифференцированы.

Рассмотрим, в этой связи, некоторые показатели, характеризующие неравномерность пространственного развития РФ. Для их анализа воспользу-

<sup>268</sup> Королева А. М. Эффекты мультипликации и акселерации в современной российской экономике // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 5. С. 110-112.

<sup>269</sup> Клевцова М. Г., Положенцева Ю. С. Формирование системных принципов индикативного воздействия при стимулировании пропульсивных отраслей региона // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2017. № 1 (31). С. 29-35; Крыжановская О. А. Структурно-динамические индикаторы эффективного управления развитием территорий: европейский опыт // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2017. № 2 (32). С. 28-33; Поляризация российского пространства: экономико-, социально- и культурно-географические аспекты: сборник статей. М.: Изд. ИП Матушкина И.И., 2018. 416 с.; Черненко В. А., Подгорная Е. А. Региональная политика в условиях социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации / Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики. СПб., 2013. 127 с. и др.

емя официальной публикацией Росстата 2019 года<sup>270</sup>, в которой представлены наиболее актуальные на момент проведения нашего исследования данные (за 2018 год). В данной публикации представлено множество различных показателей социально-экономического развития российских регионов. Нашей целью не является анализ их всех, мы хотим лишь показать степень дифференциации регионального развития России.

На рисунках, в этой связи, представлено – для иллюстрации степени неравномерности развития регионов – упорядочение всех российских регионов, графически отраженное в виде столбчатой диаграммы, по выбранному показателю (рис. 5.1 – среднедушевые денежные доходы населения в месяц, тыс. руб.; рис. 5.2 – ВРП на душу населения, тыс. руб.; рис. 3 – инвестиции в основной капитал, на душу населения, тыс. руб.) от меньшего значения к большему, а сплошной линией показан среднероссийский уровень соответствующего показателя.

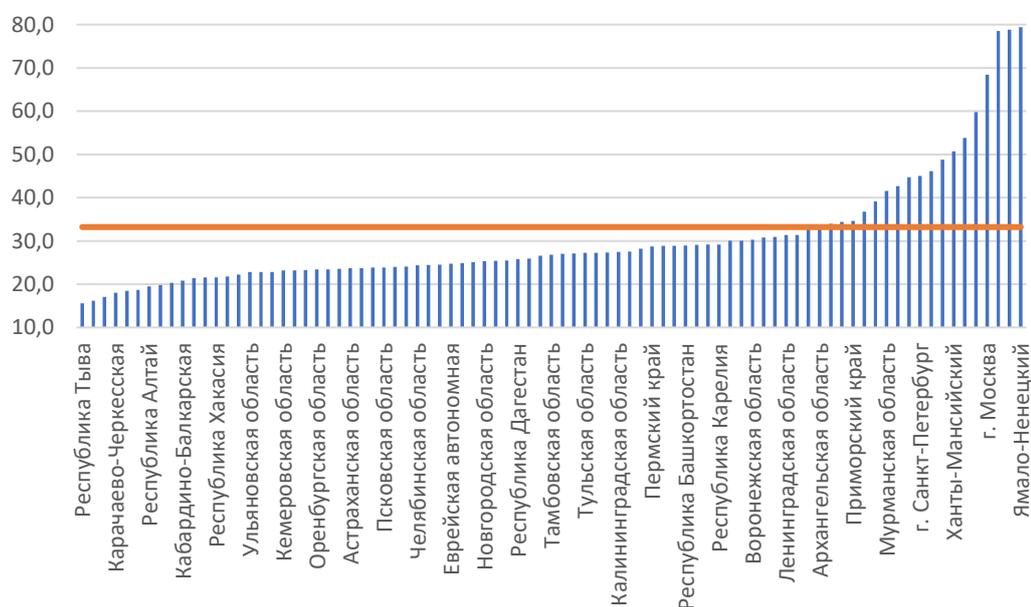


Рисунок 5.1 – Региональное распределение среднедушевых денежных доходов населения РФ в месяц, тыс. руб. (составлено автором на основе официальных данных Росстата [Регионы России ..., с. 18-23])

<sup>270</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: стат. сб. / Росстат. М., 2019. 1204 с.

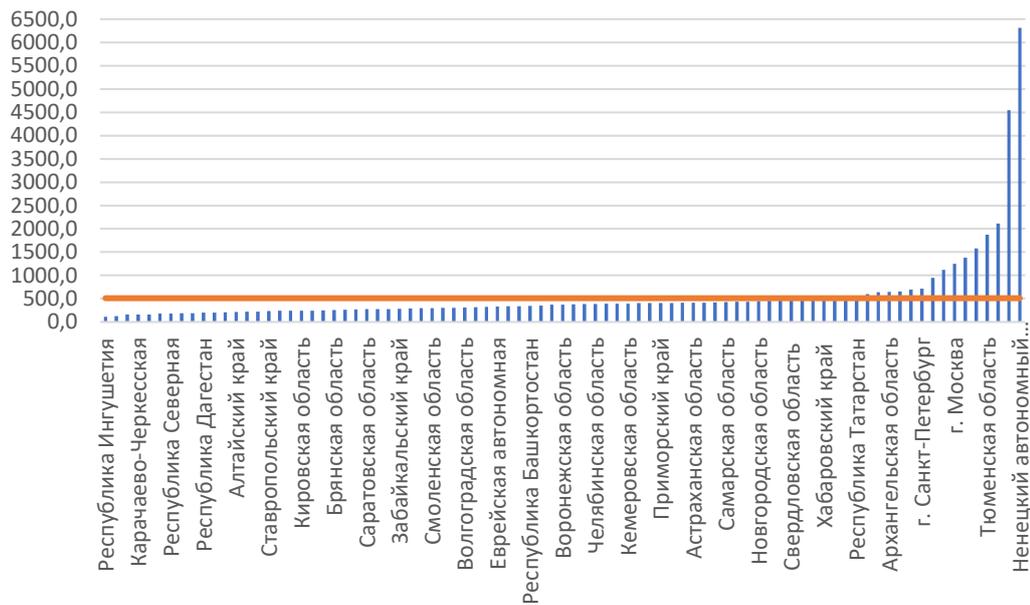


Рисунок 5.2 – Региональное распределение ВРП на душу населения в РФ, тыс. руб. (составлено автором на основе официальных данных Росстата [Регионы России ..., с. 18-23])

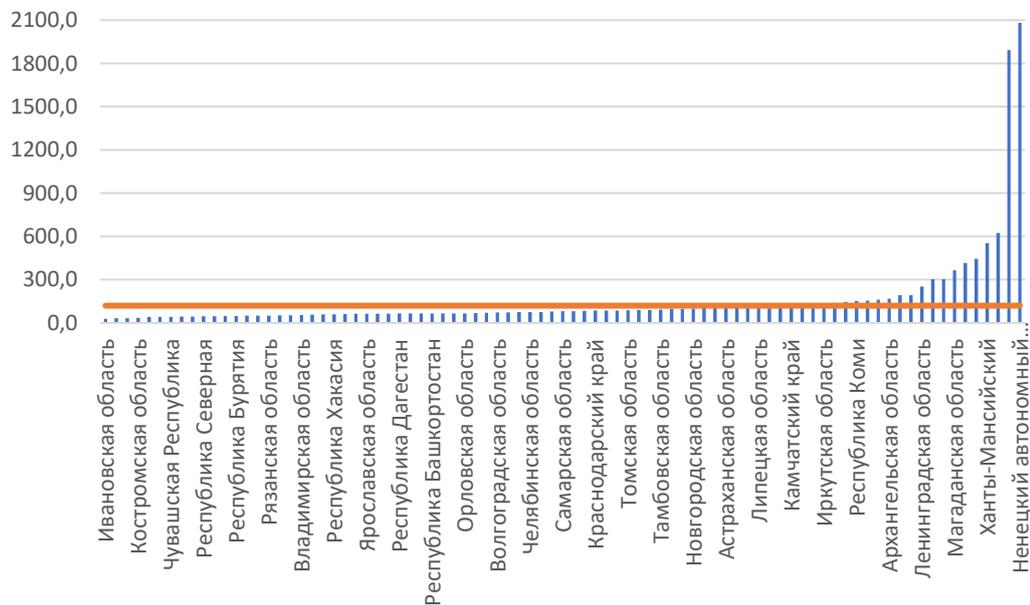


Рисунок 5.3 – Региональное распределение инвестиции в основной капитал в РФ, на душу населения, тыс. руб. (составлено автором на основе официальных данных Росстата [Регионы России ..., с. 18-23])

Дифференциация российских регионов, как следует из представленных графических данных, характеризуется следующими численными показателями:

- среднедушевые денежные доходы населения в месяц ниже среднероссийского уровня наблюдаются в 65 субъектах федерации, при этом разрыв между первым (Ямало-Ненецкий автономный округ) и последним (Республика Тыва) регионами по этому показателю составляет 5,1 раза;

- ВРП на душу населения ниже среднероссийского уровня наблюдается в 68 субъектах федерации, при этом разрыв между первым (Ненецкий автономный округ) и последним (Республика Ингушетия) регионами по этому показателю составляет 56,5 раз;

- инвестиции в основной капитал (на душу населения) ниже среднероссийского уровня наблюдаются в 62 субъектах федерации, при этом разрыв между первым (Ненецкий автономный округ) и последним (Ивановская область) регионами по этому показателю составляет 70,0 раз.

По нашему мнению, проводить дальнейший анализ по другим показателям – излишне. Его проведение может явиться предметом самостоятельного исследования. Представленных нами данных вполне достаточно, чтобы сделать вывод о значительной степени пространственной дифференциации в РФ, которая, несомненно, должна учитываться при разработке и реализации государственной экономической политики.

Далее предположим, для простоты, что у нас есть лишь два региона (в дальнейшем, используя индуктивный метод, ничто не мешает распространить наши рассуждения на большее их количество). При этом, каждый из них характеризуется собственным значением коэффициента мультипликации ( $Km1$ ) и ( $Km2$ ), при этом, например, ( $Km1 > Km2$ ). Далее, пусть имеется фиксированный объем инвестиционных ресурсов ( $\Delta I$ ), который мы можем вложить альтернативно в экономику либо первого, либо второго региона. Очевидно, что расчет по формуле (5.1) приведет нас к выводу, что приросты ВРП от этих инвестиций будут различаться, т.е. ( $\Delta Y1 > \Delta Y2$ ), на величину ( $\Delta Y^+$ ):

$$\Delta Y^+ = \Delta Y1 - \Delta Y2 = (Km1 - Km2) \times \Delta I. \quad (5.2)$$

В свою очередь, часть этого дополнительно произведенного в первом регионе дохода через фискальную систему и через иные перераспределительные механизмы будет передана в федеральный центр. Так, по имеющимся оценкам Института комплексных стратегических исследований<sup>271</sup>, в федеральный центр в среднем перечисляется около 55% налогов, собираемых в российских регионах. Соответственно, эти налоговые поступления частично расходуются на общестрановые нужды, а частично – в виде трансфертов из федерального бюджета – возвращаются в регионы.

Есть и еще один достаточно мощный канал межрегионального перераспределения доходов из «богатых» регионов в «бедные» – это межрегиональная трудовая миграция. «По данным Росстата, в 2017 г. около 1,5 млн россиян уезжали на работу в другой регион и возвращались обратно каждые 2-4 недели и реже ... за 20 лет численность работающих вахтовым методом в стране выросла более чем втрое»<sup>272</sup>. «Сегодня каждый четвертый житель на территории Ямало-Ненецкого округа [как показано на рисунке 5.1, этот регион лидирует в России по размеру среднедушевых денежных доходов – прим. авт.] – вахтовик, а по северо-западу Сибири доля вахтового персонала превышает 10% от общего количества занятых ... По словам представителя Polymetal, в компании из 12 800 сотрудников 45% трудятся вахтовым методом ... По данным «Роснефти», у компании 97 вахтовых поселков и вагон-городков, в которых на конец 2017 г. проживало около 35 000 работников «Роснефти» и подрядных организаций»<sup>273</sup>.

То есть, в пространственно неравномерно развитой экономике всегда наличествуют перераспределительные межрегиональные процессы. И эти процессы достаточно мощные. Введем в этой связи еще один показатель –

<sup>271</sup> Башкатова А. Федеральный Центр породил две России: в отечественной экономике почти поровну реципиентов и доноров // Независимая газета. 24 декабря 2018 г.

<sup>272</sup> Подцероб М., Смертина П. Как вахтовики воюют с работодателями и почему вахтовые поселки – подходящее место для трудовых конфликтов // Ведомости. 21 ноября 2018 г.

<sup>273</sup> Там же.

коэффициент перераспределения ( $K_r$ ), который показывает, какая доля произведенного в регионе ВРП ( $Y$ ), за счет налогов и бюджетных трансфертов, оплаты трудовых мигрантов и по другим каналам перераспределяется в другие регионы. Если принять, что размер этих перераспределенных доходов составил ( $X$ ), то можно записать:

$$K_r = X / Y. \quad (5.3)$$

Вернемся к нашему условному примеру с двумя регионами. Если, как мы условились, все инвестиции ушли в первый регион, то вследствие перераспределительных процессов во второй регион дополнительно должны поступить доходы в размере:

$$\Delta Y_2^+ = \Delta X_1 = \Delta Y_1 \times K_{r1} = K_{m1} \times K_{r1} \times \Delta I. \quad (5.4)$$

При определенных обстоятельствах, а именно при соблюдении условия:

$$K_{m2} < K_{m1} \times K_{r1}, \quad (5.5)$$

мы получаем, по сути, парадоксальный результат, который состоит в том, что инвестиции в первый регион (полюс роста) дают второму региону (депрессивному) даже больший доход, чем инвестиции в собственное развитие. Т.е., ( $\Delta Y_2^+ > \Delta Y_1$ ). Этот вывод, по нашему мнению, достаточно важен, т.к. его учет в региональной политике позволяет по-новому взглянуть на приоритетность ее целей за счет устранения искусственного противопоставления регионов друг другу, их изолированного рассмотрения.

Насколько реалистична предложенная нами экономико-математическая модель? Для расчета численного значения мультипликатора инвестиций (и в целом – автономных расходов) можно воспользоваться известной методологией<sup>274</sup>. На основе ее применения, по оценкам Еремина В.В., величина мультипликатора автономных расходов в российской экономике, скорректированного на величину их взаимодействия с механизмом акселератора, в различные периоды (до 2012 г.) колебалась в диапазоне 1,0747 .. 1,3444. При этом, по

---

<sup>274</sup> Еремин В.В. Оценка величины мультипликатора автономных расходов в российской экономике на основе регрессионной модели // Интернет-журнал «Наукovedение». 2015. Том 7, № 5. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/94EVN515.pdf>.

количественно обоснованному мнению указанного автора, величина мультипликатора при реализации политики импортозамещения должна существенно увеличиться. Именно такого рода политика стала активно проводиться в России начиная с 2014-2015 гг., когда коалицией стран Запада против России были введены экономические санкции. В этой связи, по нашей оценке, коэффициент мультипликации в современной российской экономике может составить не менее 1,5.

Еремин В.В. указывает на существенную зависимость рассматриваемого показателя от степени открытости экономики, в том числе, с позиций ее встраивания на тех или иных участках глобальных цепочек создания стоимости. «Неудачное встраивание» – на начальных, сырьевых звеньях приводит к тому, что коэффициент мультипликации может оказаться (и расчеты это подтверждают) даже меньше единицы. То есть инвестиции, в противовес традиционным взглядам на их мультиплицирующий ВВП характер, могут не приводить к его кратному росту. За счет неудачного позиционирования в цепи создания стоимости, эти инвестиции «экономически переносятся», оказывая мультиплицирующее влияние на экономики других стран.

Эти же рассуждения вполне применимы и к региональным экономикам. Мало того, по нашему мнению, они применимы даже в большей степени, т.к. для перетока ресурсов между регионами, в отличие от аналогичных межстрановых процессов, практически не существует никаких барьеров. В этой связи, можно оценить коэффициент мультипликации для отдельных регионов, с учетом среднестранового значения, принятого нами ранее (1,5), лежащим в диапазоне 0,5 .. 2,5. Столь большой разброс вполне сопоставим (и даже значительно меньше) с дифференциацией основных показателей регионального развития в современной России, проиллюстрированных на рисунках в начале данного параграфа диссертации.

Определившись со значением коэффициента  $K_m$ , далее рассмотрим возможный диапазон значений коэффициента  $K_r$ . Он, как мы отмечали выше, зависит от действующих в экономической системе перераспределительных

процессов, первостепенное значение среди которых (с позиций их наблюдаемости и отражения в официальной статистики, доступной для анализа) принадлежит фискальным перераспределительным механизмам. Насколько они существенны? Для ответа на этот вопрос обратимся к официальным данным Минфина России, касающимся налоговой нагрузки в российской экономике (таблица 5.1).

Таблица 5.1 – Фискальная нагрузка (налоги и платежи, поступающие в бюджетную систему Российской Федерации) на экономику Российской Федерации, доля от ВВП

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0,3504	0,3462	0,3726	0,3502	0,3442	0,3434	0,3332

Источник: Минфин России<sup>275</sup>.

Из анализа данных таблицы 5.1 следует вывод о примерном постоянстве коэффициента фискальной нагрузки в российской экономике, который за рассмотренный период составлял в среднем (расчет сделан по формуле среднего арифметического) 0,3486. При этом, что естественно, для различных видов экономической деятельности значение этого коэффициента будет различаться. Это определяется стимулирующим и селективным характером фискальной политики, которая рассматривается нами как элемент общей ГЭП. Это различие, как показано в таблице 5.2, довольно существенное. В этой связи, т.к. производственная (отраслевая) структура региональных экономик существенно отличается, следует ожидать и различия значения коэффициента фискальной нагрузки для разных регионов.

<sup>275</sup> Налоговая нагрузка и налоговые условия ведения предпринимательской деятельности в российской экономике и зарубежных странах. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/12/main/ONNP\\_2017-2019\\_razmeshchenie.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/12/main/ONNP_2017-2019_razmeshchenie.pdf) (дата обращения 01.12.2020).

Таблица 5.2 – Налоговая нагрузка на организации по видам экономической деятельности в Российской Федерации, %

Вид деятельности	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Всего, в т.ч.:	25,3	21,4	21,7	24,9	25,8	25,3	26,2
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	3,5	3,2	4,0	4,2	4,1	4,7	5,2
Рыболовство, рыбоводство	15,8	12,3	11,1	12,8	12,2	16,4	11,8
Добыча полезных ископаемых	76,8	59,5	58,1	62,9	63,6	66,8	73,6
Обрабатывающие производства	24,4	24,1	26,8	28,9	32,2	32,2	30,9
Производство и распределение энергии, газа и воды	30,1	22,9	25,7	26,1	26,3	28,8	31,4
Строительство	21,7	21,1	18,1	18,6	18,7	18,8	19,6
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	11,6	11,8	10,9	13,9	16,6	15,1	16,3
Гостиницы и рестораны	16,4	15,0	15,8	19,2	18,0	18,0	17,8
Транспорт и связь	22,0	23,6	23,2	26,4	25,5	22,0	23,5
Финансовая деятельность	22,0	17,3	20,5	25,4	25,1	23,5	22,9
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	23,9	17,5	18,9	23,8	20,8	20,8	21,4
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	8,4	7,8	7,6	9,3	8,6	8,3	8,5
Образование	19,2	19,1	19,9	24,4	26,4	27,1	28,7
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	13,1	13,1	13,6	16,4	20,5	17,7	17,6
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	21,1	20,9	18,5	22,5	20,1	24,6	24,1

Источник: Российский союз промышленников и предпринимателей<sup>276</sup>.

Если к этому добавить и иные перераспределительные эффекты (переводы денежных средств между домохозяйствами, локализованными в разных регионах, внутренняя трудовая миграция, межрегиональный «перенос»

<sup>276</sup> Налоговая нагрузка и налоговые условия ведения предпринимательской деятельности в российской экономике и зарубежных странах. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/12/main/ONNP\\_2017-2019\\_razmeshchenie.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/12/main/ONNP_2017-2019_razmeshchenie.pdf) (дата обращения 01.12.2020).

налоговой базы в рамках деятельности консолидированных групп налогоплательщиков и др.), то диапазон изменения рассматриваемого коэффициента  $K_r$  еще более возрастет. Оценим экспертно возможный диапазон его значений как  $0,1 \dots 0,6$ .

Все сделанные оценки, по мнению автора, довольно консервативны и осторожны, подтверждены объективными статистическими данными, поэтому получаемые на их основе производные показатели будут заслуживать доверия. Вернемся теперь к возможному расчету с использованием соотношения (5.5), для чего используем обоснованные нами ранее диапазоны возможных значений коэффициентов  $K_m$  и  $K_r$ :

$$0,5 < K_m < 2,5 \text{ и } 0,1 < K_r < 0,6,$$

следовательно:

$$0,05 < (K_{m1} \times K_{r1}) < 1,5.$$

Очевидно, что для некоторых возможных наборов значений рассмотренных коэффициентов  $\{K_{m2}, K_{m1}, K_{r1}\}$  будет выполняться условие:

$$K_{m2} < K_{m1} \times K_{r1}.$$

Т.е. предложенная нами модель является вполне реалистичной, она адекватно описывает процессы, которые могут протекать в пространственно неоднородной экономике под воздействием мер ГЭП, ориентированной, во-первых, на выделение и селективную поддержку ядер роста, во-вторых, на перераспределение дополнительно генерируемого ими дохода в пользу депрессивных территорий.

Мало того, высоковероятным нам представляется формирование позитивного синергетического эффекта от межрегионального взаимодействия, который еще более трансформирует систему приоритетов региональной политики, в том числе с учетом динамичности региональных инвестиционных процессов, а также вследствие проявления, помимо мультипликативного, и акселеративного эффекта.

Проведенный анализ привел нас к логичному выводу о том, что при формировании приоритетов региональной политики, помимо традиционной пары

«конфликтующих» между собой целевых ориентиров – первостепенная поддержка полюсов роста или поддержка депрессивных регионов, направленная на снижение пространственной дифференциации, – следует принимать в расчет также систему и силу межрегиональных связей и мультипликативные свойства региональных хозяйственных комплексов. Такой подход позволит более эффективно осуществлять региональное социально-экономическое развитие не только на уровне отдельных регионов, но и всего социально-экономического пространства Российской Федерации.

В то же время, становится актуальной задача не только оценки рассмотренных выше мультипликативных способностей отдельных региональных экономических систем, но принятие мер по повышению, развитию этих способностей, что может быть осуществлено в рамках создания на пропульсивных территориях особых режимов реализации ГЭП. Далее мы рассмотрим эти вопросы более детально.

## 5.2 Механизмы усиления мультипликативных свойств экономики на региональном уровне мерами государственной политики<sup>277</sup>

Стимулирование экономического роста – одна из фундаментальных задач государственной экономической политики, актуальность которой инварианта типу общественного устройства, присущему стране уровню технологического развития, историческому периоду и т.д. Для стимулирования роста в экономике, действующей на рыночной основе (российская экономика, являясь по своему типу смешанной, опирается на рыночные принципы функционирования), у государства имеется ограниченный набор способов прямого влияния на поведение экономических субъектов.

В рамках кейнсианского подхода к макроэкономическому регулированию основными инструментами его осуществления являются политика в сфере занятости, фискальная и монетарная политики. Если же расширить эти возможности воздействия в рамках современных концепций институционализма и неинституционализма, то активность органов публичного управления следует сосредоточить в сфере создания и совершенствования институциональной экономической среды. Безусловно, такого рода институциональное конструирование должно не только опираться на теоретические разработки, но и учитывать конкретно-историческую специфику хозяйственной системы страны (региона), выступающей в качестве объекта институционального направления осуществления ГЭП.

---

<sup>277</sup> В основу данного параграфа диссертации положены результаты, разработанные автором, в том числе в коллаборации с рядом коллег, и опубликованные в серии работ, среди которых: Ванчикова Е.Н., Платонов В.С., Рушкова А.В., Пролубников А.В. Формирование территорий опережающего социально-экономического развития как инструмент зонирования институциональной среды ведения бизнеса // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 4. С. 42-59; Вертакова Ю.В., Прокопенко О.С., Пролубников А.В. Трансформация хозяйственных комплексов макрорегионов мерами структурной и кластерной политики // Вестник академии знаний. 2019. № 33 (4). С. 70-78; Пролубников А.В. Анализ опыта реализации экономической политики кластерного развития в России // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2017. № 3. С. 72-77; Пролубников А.В. Управление экономическим развитием с использованием кластерного подхода: опыт России // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2017. № 4 (22). С. 177-184; Пролубников А.В. Управленческий подход к оценке привлекательности территорий для ведения бизнеса // Исследование инновационного потенциала общества и формирование направлений его стратегического развития: сборник научных статей 7-й Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / Юго-Зап. гос. ун-т. Курск: Университетская книга, 2017. С. 332-336 и др.

Как было показано нами ранее, важнейшим специфическим признаком российской экономики является высокий уровень ее пространственной дифференциации. Это означает, что формируемые институты, при всем возможном их универсализме, который обеспечивает непротиворечивость институциональной среды, должны, в то же время, во-первых, учитывать необходимость дифференциации исходя из местных условий их применения и, во-вторых, должны присутствовать специальные институты регионального развития. Т.е. специфика ГЭП, реализуемой в России, включает в себя необходимость «зонирования» институциональной среды, приспособления ее к особенностям пространственного развития национальной экономики. Исходя из представленных в литературе подходов к выделению территорий с особым экономическим статусом, можно предложить их классификацию (табл. 5.3).

О распространенности указанных в таблице структур можно судить, например, по тому факту, что на начало 2021 года в России (на разных этапах создания и функционирования) насчитывалось 279 технопарков (полный перечень имеется на Интернет-портале «Индустриальные парки и технопарки России», см.: [https://russiaindustrialpark.ru/tehnopark\\_catalog\\_perecheny\\_spisok\\_russia](https://russiaindustrialpark.ru/tehnopark_catalog_perecheny_spisok_russia), дата обращения 31.01.2021). Согласно данным Минпромторга России (см.: [https://gispr.gov.ru/gisip/stats\\_sum/pdf/ru/#:~:text=1.,и%20создается%20256%20индустриальных%20парков.](https://gispr.gov.ru/gisip/stats_sum/pdf/ru/#:~:text=1.,и%20создается%20256%20индустриальных%20парков.), дата обращения 31.01.2021), на тот же момент времени в России имелось 258 индустриальных парков (175 уже действующих, 83 – в стадии создания).

За создание и развитие ТОРов в стране отвечает Минэкономразвития России (в координации с Минвостокразвития России), по данным которого (в таблице 5.3 были указаны данные по состоянию на 2016 год) на начало 2021 г. в российской экономике было создано и функционировали<sup>278</sup>: 87 ТОР в моногородах, в том числе в 5 моногородах, которые одновременно являются

---

<sup>278</sup> [https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_razvitie/instrumenty\\_razvitiya\\_territoriy/tor](https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor).

закрытыми административно-территориальными образованиями (ЗАТО); 3 ТОР в ЗАТО; 21 ТОР в Дальневосточном федеральном округе.

Таблица 5.3 – Классификация специальных экономических территорий<sup>279</sup>

Специальные территории развития бизнеса (технопарковые структуры)	Особые экономические зоны (ОЭЗ)	Территории опережающего развития (ТОР)
Инкубаторы. Технопарки. Технополисы. Наукограды	Промышленно-производственные; технико-внедренческие (технологические); туристско-рекреационные; портовые (логистические) зоны	Девять* территорий опережающего развития, расположенных на территории Дальневосточного федерального округа: «Хабаровск»; «Комсомольск»; «Надеждинская»; «Примамурская»; «Белогорск»; Индустриальный парк «Кангалассы»; «Беринговский»; «Михайловская»; «Камчатка»

\* Информация актуальна по состоянию на 2016 год.

По состоянию на начало 2021 года «в России функционирует 36 ОЭЗ (17 промышленно-производственных, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовые). За 15 лет работы в ОЭЗ зарегистрировались более 778 резидентов, из которых более 144 компаний с участием иностранного капитала из 41 страны. За эти годы общий объем заявленных инвестиций составил более 1 трлн рублей, вложенных инвестиций – более 440 млрд рублей,

<sup>279</sup> Ванчикова Е.Н., Платонов В.С., Рушкова А.В., Пролубников А.В. Формирование территорий опережающего социально-экономического развития как инструмент зонирования институциональной среды ведения бизнеса // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 4. С. 43.

было создано более 38 тысяч рабочих мест, уплачено порядка 100 млрд рублей налоговых платежей, таможенных отчислений и отчислений во внебюджетные фонды»<sup>280</sup>.

Перечисленные инструменты относятся к инициативам по «точечному» развитию отдельных городов, территорий, регионов путем создания в них особого режима регулирования хозяйственной активности. В то же время, сами эти инструменты могут быть подвержены дальнейшей дифференциации, с учетом имеющейся институциональной специфики, как это, например, выполнено в таблице 5.4 применительно к ТОРам. И для каждого этого дифференцированного инструмента развития может быть применен свой индивидуальный набор мер ГЭП.

Таблица 5.4 – Классификация территорий опережающего развития<sup>281</sup>

Тип зоны	Цель
ТОР Дальневосточного федерального округа (ДФО)	Развитие Дальнего Востока
ТОР в монопрофильных муниципальных образованиях	Вывод моногородов из кризисного состояния
ТОР в ЗАТО	Создание дополнительных условий поддержки проживающих и работающих в ЗАТО граждан
ТОР Арктической зоны Российской Федерации	Освоение новых территорий в Арктической зоне

<sup>280</sup> [https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_razvitie/instrumenty\\_razvitiya\\_territoriy/osoby\\_economicheskie\\_zony](https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osoby_economicheskie_zony).

<sup>281</sup> Ванчикова Е.Н., Платонов В.С., Рушкова А.В., Пролубников А.В. Формирование территорий опережающего социально-экономического развития как инструмент зонирования институциональной среды ведения бизнеса // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 4. С. 45.

Так, регулирование создания и функционирования ТОР в ДФО находится в ведении Минвостокразвития России, которое соответствующую работу ведет по трём направлениям: полевая, маркетинговая, законопроектная. Критерием отбора ТОР является наличие интереса инвесторов на реализацию проекта, а также развитость инфраструктуры.

Порядок создания ТОР в моногородах регламентирован главой 9 соответствующего федерального закона, а также специально выпущенным для регламентации этого процесса постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» (в настоящее время действует редакция этого документа с внесенными изменениями, последние из которых датируются 11.03.2021 г.). На практике основной целью в данном случае является повышение инвестиционной активности, для чего есть два условия<sup>282</sup>: приемлемая для предпринимательства нормативная среда (с точки зрения налогов, страховых платежей, оформления административных прав и т.д.); решение инфраструктурных вопросов. Реализация проектов ТОР в моногородах осуществляется через программы развития моногородов с использованием поддержки из фонда развития моногородов.

ЗАТО изначально обладают особым правовым статусом, в них действует особая локальная институциональная среда (см.: Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 г. № 3297-1). Поэтому вполне логичным выглядит соединение возможностей ТОР и ЗАТО, их симбиоз. И для этого имеется развитая законодательная база. Поэтому логично, что эти инструменты могут и должны использоваться совместно.

Аналогичное соображение действует и в отношении ТОР в Арктической зоне. Арктическая зона Российской Федерации – особый (по своему военно-политическому, ресурсному, геоэкологическому, транспортному и др.

---

<sup>282</sup> Мякишева Е.А. Методическое обеспечение стратегического управления территорией опережающего социально-экономического развития: дисс. Тамбов, 2015. 194 с.

значению) макрорегион России. Его развитие требует особых подходов. Поэтому логичным выглядит предложение по организации единого экономического пространства на основе создания ТОР в Арктической зоне РФ с особыми условиями регулирования как внутри субъектов этого макрорегиона, так и между регионами. Для этого существуют и законодательные предпосылки, которые установлены Федеральным законом «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» от 13.07.2020 г. № 193-ФЗ.

Вновь обратим внимание на то важное обстоятельство, что при реализации мер ГЭП, ориентированных на региональный уровень публичного управления, мы опускаемся (с позиций иерархии уровней хозяйственной системы) с макро- на мезоуровень, а в силу наличия прямых и обратных связей между уровнями, в расчет необходимо принимать уже и поведение хозяйственных субъектов на микроуровне. Иными словами, ГЭП в смешанной экономике с ярко выраженным рыночным началом не может быть результативной, если она не мобилизует хозяйственных субъектов, не стимулирует их предпринимательскую и инвестиционную активность, не подключает к развитию их креативный потенциал.

В этой связи, на ситуацию с созданием особых условий хозяйствования на тех или иных территориях следует посмотреть не только «сверху», как это было сделано нами ранее, с позиций целей и задач системы публичного управления, но и «снизу» – с позиций результативности предпринимаемых мер экономической политики для бизнеса, создания для него привлекательной среды ведения предпринимательской деятельности. Итак, важным вектором региональной экономической политики является стимулирование развития предпринимательства на вверенной соответствующим органам публичной власти территории, формирование благоприятного инвестиционного климата. Но для решения этой задачи необходимо иметь методический инструментарий для оценки инвестиционной привлекательности территории.

Инвестиционная привлекательность экономики региона как комплексный показатель зависит от совокупности ряда частных показателей. В самом общем виде это – инвестиционный потенциал (он сам является интегральным показателем), который мы обозначим как  $Y$ , и инвестиционный риск –  $R$ . То есть, можно записать, что:

$$Z = f(Y, R), \quad (5.6)$$

где  $Z$  – инвестиционная привлекательность экономики региона.

Целью ГЭП является максимизация этого комплексного показателя:

$$Z \rightarrow \max. \quad (5.7)$$

При этом, с позиций практических, речь не должна идти о безмерном увеличении численного значения этого параметра, как это следует из математической записи критерия (5.7). Инвестиционная привлекательность экономики региона – это относительная характеристика региона в общем экономическом пространстве страны. Ее суть состоит в способности конкретного региона побеждать в конкуренции за инвестиции другие регионы страны. Для этого вовсе не обязательно иметь очень высокое значение  $Z$ , достаточно, чтобы оно было выше, чем в регионах-конкурентах.

В свою очередь, инвестиционный потенциал  $Y$ , по нашему мнению, зависит от четырех независимых переменных, среди которых: потенциал ёмкости рынка региона ( $x_1$ ), финансовый потенциал региона ( $x_2$ ), трудовой потенциал региона ( $x_3$ ), инфраструктурный потенциал региона ( $x_4$ ), т.е.:

$$Y = f(x_1, x_2, x_3, x_4). \quad (5.8)$$

Частные потенциалы  $x_2$ ,  $x_3$ ,  $x_4$  характеризуют ресурсобеспеченность региона, что весьма важно для развития в нем предпринимательской деятельности, т.к. нехватка ресурсов (трудовых, финансовых, инфраструктурных) не позволяет реализовывать инвестпроекты в плановые сроки, а также удорожает их в реализации. Частный потенциал  $x_1$  определяет масштаб региональной экономики, чем он выше – тем выше возможности реализации в ней успешных бизнес-проектов.

Что касается риска, то его можно оценивать с использованием известных экспертно-аналитических процедур, которые достаточно полно описаны в соответствующей литературе. Отказ от статистических методов его оценивания, которые считаются более точными, связан с тем обстоятельством, что ни у российских компаний, ни у органов публичного управления соответствующих (достаточно представительных) статистических данных попросту нет. Поэтому применять высокоточный метод оценки к выборке с сомнительной достоверностью данных бессмысленно. Лучше воспользоваться менее объективным методом, который, тем не менее, позволяет выполнять оценивание в условиях информационной неполноты и с незначительными ресурсными затратами – путем привлечения достаточно квалифицированных экспертов.

Расчет инвестиционного потенциала  $Y$  предлагается выполнить с использованием методов эконометрики. В одной из авторских публикаций<sup>283</sup> описана процедура построения эконометрической модели и представлены исходные данные для расчетов (на примере Курской области). Полученная эконометрическая модель инвестиционного потенциала (для Курской области) имеет вид:

$$Y = 0,002647 + 0,996176 x_1 + 0,997066 x_2 + 1,009607 x_3 + 0,993243 x_4. \quad (5.9)$$

В таблице 5.5 приведены результаты оценки адекватности полученного уравнения линейной регрессии. Как следует из этих данных, высокое численное значение параметра  $R^2$  свидетельствует о том, что вариация зависимой переменной  $Y$  более чем на 99% объясняется включенными в модель переменными, что свидетельствует об адекватности модели.

Далее проведем дисперсионный анализ и оценим точность полученных численных оценок коэффициентов уравнения регрессии, а также доверительные интервалы (таблицы 5.6-5.8).

---

<sup>283</sup> Пролубников А.В. Управленческий подход к оценке привлекательности территорий для ведения бизнеса // Исследование инновационного потенциала общества и формирование направлений его стратегического развития: сборник научных статей 7-й Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / Юго-Зап. гос. ун-т. Курск: Университетская книга, 2017. С. 332-336.

Таблица 5.5 – Регрессионная статистика модели, заданной уравнением (5.9)

Множественный R	0,99996
R-квадрат	0,99992
Нормированный R-квадрат	0,999856
Стандартная ошибка	0,000726
Наблюдения	10

Таблица 5.6 – Результаты дисперсионного анализа

	df	SS	MS	F	Значимость F
Регрессия	4	0,032889	0,008222366	15598,73329	2,01144E-10
Остаток	5	2,64E-06	5,27118E-07		
Итого	9	0,032892			

Таблица 5.7 – Оценка коэффициентов регрессии построенного уравнения

	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	P-значение
Y-пересечение	0,002647	0,018449	0,143459609	0,891529656
Переменная x1	0,996176	0,018349	54,29117255	4,00941E-08
Переменная x2	0,997066	0,004594	217,0588154	3,93838E-11
Переменная x3	1,009607	0,025393	39,75877399	1,89758E-07
Переменная x4	0,993243	0,005862	169,436648	1,35864E-10

Таблица 5.8 – Доверительные интервалы для значений коэффициентов уравнения регрессии

	Нижние 95%	Верхние 95%
Y-пересечение	-0,044779069	0,05007257
Переменная x1	0,949008992	1,043342999
Переменная x2	0,985258232	1,008874324
Переменная x3	0,94433172	1,074882942
Переменная x4	0,9781745	1,008312175

Из представленных данных можно сделать вывод, что полученное уравнение адекватно описывает инвестиционный потенциал и может использоваться на практике. (В качестве примера в Приложении Г приведены

результаты аналогичных расчетов применительно к Калужской области. Аналогичные расчеты могут быть выполнены и по другим субъектам федерации.)

Важно отметить интересный факт: частные потенциалы, входящие в правую часть полученного уравнения, имеют близкие численные значения весовых коэффициентов. То есть, потенциал ёмкости рынка, финансовый потенциал, трудовой потенциал и инфраструктурный потенциал примерно одинаково влияют на инвестиционную привлекательность рассмотренного при расчете субъекта федерации. Это придает определенную гибкость в реализации мер ГЭП, направленных на регулирование регионального развития, т.к. позволяет варьировать объекты этого регулирования без потери его качества.

Особенно важным нам представляется этот вывод с учетом имеющейся дифференциации экономического развития регионов, о чем шла речь в предыдущем параграфе диссертации. Российские регионы существенно дифференцированы не только по значениям уровня их развития, но и по своему ресурсному потенциалу, к развитию которого прилагаются значительные усилия. Рассмотрим для примера Инвестиционную стратегию Санкт-Петербурга на период до 2030 года (см.: [http://spbinvestment.ru/content/uploadfiles/Инвестиционная%20стратегия\\_small.pdf](http://spbinvestment.ru/content/uploadfiles/Инвестиционная%20стратегия_small.pdf)).

В ее 5-м разделе заданы стратегические направления инвестиционного развития Санкт-Петербурга, к которым отнесены: «5.1. Создание благоприятного инвестиционного климата, развитие финансовых механизмов для повышения инвестиционной активности; 5.2. Снижение административных барьеров, повышение эффективности управления инвестиционной деятельностью, формирование положительного инвестиционного имиджа города; 5.3. Подготовка территорий для реализации инвестиционных проектов, повышение качества и доступности инженерной и транспортной инфраструктуры для инвесторов, развитие инвестиционной инфраструктуры; 5.4. Развитие трудовых ресурсов, организация подготовки высококвалифицированных кадров, ориентированных на потребности инновационных отраслей экономики и обеспечение роста производительности труда». Легко заметить, что предложенные

стратегией Санкт-Петербурга направления коррелируют с использованными нами при расчетах частными потенциалами региональной экономики: 5.1 – x2, 5.3 – x4, 5.4 – x3.

При этом важно отметить, что конкретные меры в рассматриваемой Стратегии предусмотрены к реализации по всем упомянутым 4-м направлениям. И они в большей или меньшей степени сбалансированы, согласованы между собой по масштабу и направленности. Это определяется, в том числе и тем, что экономика особого российского региона – города федерального значения Санкт-Петербурга – в достаточной степени сбалансирована. Но есть в России регионы, экономики и социально-экономические системы которых сбалансированы в гораздо меньшей степени. Примером могут служить республики Северного Кавказа и Северо-Кавказский федеральный округ в целом.

Так, согласно данным Росстата (см.: [https://gks.ru/bgd/regl/b20\\_20/Main.htm](https://gks.ru/bgd/regl/b20_20/Main.htm) – «Социально-экономическое положение федеральных округов – 2020 г.»), Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО) занимает 1,0% территории России, при этом на его долю приходится 6,8% населения страны, а удельный вес СКФО в общем объеме производства продукции сельского хозяйства всех сельхозпроизводителей России в 2020 г. составил 8,3%, аналогичный параметр по виду деятельности «Строительство» значительно ниже – 4,7%, в расчете на душу населения в 2020 году в СКФО было реализовано товаров на 162,4 тыс. рублей, тогда как в среднем по России – на 228,6 тыс. руб., объем инвестиций в СКФО составил 3,0% лишь всех инвестиций России в 2020 году, среднедушевые денежные доходы населения по СКФО составили 24 399 руб. в месяц, тогда как в целом по России – 35 361 руб. в месяц.

Из приведенных данных следует сравнительная избыточность в обеспечении СКФО трудовыми ресурсами (x3) и недостаточность в развитии частных потенциалов ёмкости рынка региона (x1), финансового (x2), инфраструктурного (x4). Но, в силу обнаруженной нами заменяемости (безусловно, в определенных пределах) частных региональных потенциалов, традиционный подход к региональному развитию, когда все эти потенциалы пытаются

стимулировать одновременно, может быть скорректирован. В частности, в СКФО целесообразно первоочередное стимулирование развития трудоемких видов деятельности, это может дать сравнимый с развитием, например, инфраструктуры эффект, но при меньших затратах. Это косвенно подтверждается и приведенными выше статистическими данными: доля СКФО в общероссийской численности населения составляет 6,8%, а в выпуске сельхозпродукции (трудоемкий вид деятельности) – 8,3%.

Таким образом, мы приходим к логичному выводу о необходимости индивидуального подхода к реализации ГЭП в каждом конкретном регионе, что требует тщательного планирования ее мероприятий<sup>284</sup>, в рамках как стратегического планирования, так и текущего. В силу масштабности и сложности структуры региональной социально-экономической системы, эффективное планирование ее развития должно строиться на прогнозировании ее будущего облика и основных характеристик. Методический подход к прогнозированию регионального развития и его апробация выполнены автором и отражены в одной из научных публикаций<sup>285</sup>, в следующем же разделе диссертации представим основные обобщающие результаты такого рода исследования.

---

<sup>284</sup> Вертакова Ю.В. Прогнозирование и индикативное планирование в регионе. Курск: Изд-во КГТУ, 2001; Гутман Г.В., Мироедов А.А., Федин С.В. Управление региональной экономикой. М.: Финансы и статистика, 2002. 175 с.; Плотников В.А., Федотова Г.В. Индикаторы стратегического регионального планирования // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 17 (203). С. 21-33; Суворов А.В., Горст М.Ю. Система макроэкономических балансов для прогнозирования экономики региона // Проблемы прогнозирования. 2003. № 4 и др.

<sup>285</sup> Пролубников А.В. Социально-экономическое прогнозирование развития региона: прикладные аспекты / В кн. Экономика и промышленная политика: теория и инструментарий: монография. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2014. С. 138-150.

### 5.3 Прогнозирование регионального развития как основа формирования эффективной государственной политики в экономической сфере на региональном уровне

Безусловно, целью прогнозирования в рассматриваемом нами случае является оценка перспектив социально-экономического развития (СЭР) с тем, чтобы учесть эту информацию при разработке и реализации мероприятий ЭП. Под социально-экономическим развитием региона в данном случае нами понимается процесс непрерывного экономического роста на территории региона, происходящий под влиянием как внешних, так и внутренних производственных, институциональных, социальных и иных факторов, и обеспечивающий повышение уровня и качества жизни его населения<sup>286</sup>.

При прогнозировании развития регионов обычно используются следующие показатели<sup>287</sup>: ВРП (абсолютная величина и удельный показатель в расчете на душу населения) и темпы его роста; средний уровень доходов населения и степень их дифференциации; продолжительность жизни, уровень физического и психического здоровья людей; уровень образования; уровень потребления материальных благ и услуг, обеспеченность домашних хозяйств товарами длительного пользования; уровень развития здравоохранения; состояние окружающей среды и мн. др. Многообразие методических подходов к формированию индикаторов оценки СЭР регионов требует их классификации по определенному признаку в аналитических целях.

В отражении множества характеристик уровня социально-экономического развития регионов мы придерживаемся мнения профессора А.Г. Гранберга, который указывает на существование трех основных подходов<sup>288</sup> в этом вопросе: сравнение по одному индикатору, выделенному в качестве главного;

---

<sup>286</sup> Исакин М.А. Построение интегральных индикаторов качества жизни населения регионов // Регион: экономика и социология. 2005. № 1. С. 92-109.

<sup>287</sup> Гутман Г.В., Мироедов А.А., Федин С.В. Управление региональной экономикой. М.: Финансы и статистика, 2002. 175 с.

<sup>288</sup> Гранберг А.Г. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза. М.: Экономика, 2000. 312 с.

сравнение по нескольким индикаторам, выделенным как приоритетные; построение системы сводных социально-экономических индикаторов. Построение прогноза СЭР является необходимой предпосылкой принятия субфедеральными органами власти оптимальных управленческих решений, направленных на успешное развитие региона.

С целью разработки прогнозов СЭР проводится комплексный анализ ситуации в регионе, т.к. для оценки будущего состояния системы изначально надо определить ее текущую позицию. Анализ практического опыта администраций субъектов Российской Федерации, в том числе отраженного в региональных стратегиях и программах, показывает, что при прогнозировании регионального развития большинство органов управления в регионах используют методики, основанные на трех подходах<sup>289</sup>:

- трендовый подход (продолжение тех тенденций, которые наблюдались в прошлом и проявляются в настоящем);

- каузальный подход (базируется на выявлении причинно-следственных связей между прогнозируемыми параметрами, что позволяет оценивать перспективы их совместного изменения на горизонте прогнозирования);

- балансовый подход, основанный на теории общего равновесия. Заметим, что применение методов теории общего равновесия для анализа и прогнозирования региональной социально-экономической ситуации затруднено как из-за недостатка необходимых исходных данных<sup>290</sup>, так и по причине несоответствия реальных хозяйственных систем их идеальному описанию в моделях неоклассической школы. Реальная экономика любой страны, в том числе России, является смешанной, а не «чисто рыночной», поэтому данный подход является труднореализуемым (с позиций точности и достоверности получаемой информации).

Безусловно, на практике могут использоваться и комплексные подходы, объединяющие элементы вышеназванных, а также ситуационный, сценарный

---

<sup>289</sup> Гранберг А.Г. Статистическое моделирование и прогнозирование. М.: Финансы и статистика, 1990. 174 с.

<sup>290</sup> Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России. СПб., 2003. 156 с.

и иные междисциплинарные научно-методические подходы к прогнозированию СЭР и выработке на этой основе эффективных мер ЭП. И такие смешанные, эклектичные подходы к прогнозированию, несмотря на их «нестрогость», по мнению автора, являются наиболее эффективными на практике.

Далее рассмотрим особенности прогнозирования СЭР региона на примере конкретного субъекта федерации, в качестве которого нами выбрана Курская область. При этом, для выявления региональной специфики, сравним ее с другими областями Центрально-Черноземного экономического района (ЦЧЭР), который включает 5 регионов (Белгородская область, Воронежская область, Курская область, Липецкая область, Тамбовская область).

Проведенный анализ показал, что в целом по ЦЧЭР можно сделать вывод о неравномерности социально-экономического развития рассматриваемых регионов. Не все регионы ЦЧЭР развиты экономически так, как позволяет им их потенциал. Так, ВРП на душу населения Белгородской и Воронежской областей превышают среднероссийское значение, а уровень ВРП в Курской, Липецкой и Тамбовской областях, напротив, почти в два раза ниже среднероссийского значения. Самый большой уровень инвестирования в основной капитал на душу населения наблюдается в Липецкой области, а самый низкий – в Воронежской области, разрыв составляет почти 2 раза. И подобные примеры региональной дифференциации являются типичными. Конечно, они меньше, чем в стране в целом (более подробно этот вопрос исследован в п. 5.1 диссертации), но, тем не менее, довольно существенны.

Для того, чтобы перейти к прогнозированию, необходимо выявить наличие тенденций в развитии исследуемого показателя. Отметим, что тенденция прослеживается не только в увеличении или уменьшении среднего текущего значения временного ряда, но она присуща и другим его характеристикам: дисперсии, автокорреляции, корреляции с другими показателями и т.д. Тенденцию среднего визуально можно определить из графика исходных данных. Процедура проверки наличия или отсутствия неслучайной (и зависящей от

времени) составляющей, по существу, состоит в статистической проверке гипотезы о неизменности среднего значения временного ряда<sup>291</sup>.

Таблица 5.9 – Производственные функции регионов ЦЧЭР

Регион	Производственная функция
Белгородская область	$Y = 53,4 \times K^{0,53} \times L^{1,76}$
Воронежская область	$Y = 13,65 \times K^{0,56} \times L^{-0,41}$
Курская область	$Y = 16,24 \times K^{0,58} \times L^{-0,12}$
Липецкая область	$Y = 9,51 \times K^{0,48} \times L^{-2,36}$
Тамбовская область	$Y = 23,1 \times K^{0,42} \times L^{-0,15}$
Среднероссийское значение	$Y = 1,32 \times K^{0,91} \times L^{-3,19}$

Для прогноза ВРП мы применили производственную функцию Кобба-Дугласа. Для этого использовали официальные статистические данные о ВРП, инвестициях в основной капитал и численности занятого персонала в секторах экономики региона. Полученные производственные функции для регионов ЦЧЭР приведены в таблице 5.9 (в формулах, приведенных в таблице, использованы следующие обозначения:  $Y$  – объем валового регионального продукта;  $L$  – численность занятого населения,  $K$  – величина инвестиций в основной капитал; все показатели использованы применительно к году). Они проверены на адекватность, статистическую значимость и достоверность, все эти тесты, результаты которых здесь мы не приводим, были успешными.

Прогнозные значения на период упреждения инвестиций в основной капитал и численности занятого населения в регионах ЦЧЭР были рассчитаны методом экстраполяции тренда (таблицы 5.10 и 5.11). Это позволило дать прогнозные оценки валового регионального продукта (таблица 5.12).

<sup>291</sup> Орлова И.В. Анализ временных рядов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://dmee.ru/docs/100/index-15643.html> (дата обращения 13.03.2017).

Таблица 5.10 – Прогнозные значения инвестиций в основной капитал

Область	Уравнение тренда	Прогноз (номер периода относительно базового)		
		+1	+2	+3
Белгородская	$y = 11,87x^{0,822}$	72,25	78,79	85,21
Воронежская	$y = 10,49e^{0,179x}$	52,53	62,82	75,13
Курская	$y = 0,210x^2 + 2,334x + 13,78$	51,80	58,12	64,86
Липецкая	$y = 16,92x^{0,728}$	83,77	90,45	96,95
Тамбовская	$y = 7,870e^{0,228x}$	61,24	76,92	96,62
Среднероссийское значение	$y = 20,56e^{0,150x}$	79,30	92,13	107,04

Для разработки эффективной государственной политики на региональном уровне мы, помимо прогнозов ВРП, выполнили прогнозирование ряда других показателей, характеризующих СЭР регионов: внешнеторгового оборота; финансовой обеспеченности региона; суммарного оборота розничной торговли, общественного питания и платных услуг; основных фондов отраслей, используя метод скользящего среднего (этот метод хорошо известен и описан в литературе, в том числе применительно к проведению прогнозирования регионального развития<sup>292</sup>, поэтому мы не будем останавливаться на описании его сущности).

В таблице 5.13 представлены обобщенные результаты прогнозирования (расчеты выполнялись по исходным данным до 2013 года включительно. Это обусловлено тем обстоятельством, что после 2014 года произошел слом тенденций СЭР РФ в целом из-за внешнего шока, вызванного введением рядом стран антироссийских экономических санкций, который затем перерос в долго-

<sup>292</sup> Гранберг А.Г. Статистическое моделирование и прогнозирование. М.: Финансы и статистика, 1990. 174 с.

срочную фактическую стагнацию, не преодоленную до сих пор. Это хорошо видно по статистике показателя среднедушевых доходов населения, приведенной в таблице 5.14: с 2013 по 2020 гг. этот показатель снизился почти на 15%).

Таблица 5.11 – Прогнозные значения численности занятого населения

Область	Уравнение тренда	Прогноз (номер периода относительно базового)		
		+1	+2	+3
Белгородская	$y = 0,002x^2 - 0,022x + 0,636$	0,64	0,66	0,69
Воронежская	$y = 0,001x + 0,552$	0,56	0,56	0,57
Курская	$y = 0,003x + 0,574$	0,61	0,61	0,61
Липецкая	$y = -0,001x + 0,595$	0,58	0,58	0,58
Тамбовская	$y = 0,001x^2 - 0,006x + 0,549$	0,60	0,62	0,64
Среднероссийское значение	$y = 0,006x + 0,574$	0,64	0,65	0,65

Таблица 5.12 – Прогнозные значения ВРП на душу населения, тыс. руб.

Регион	Прогноз (номер периода относительно базового)		
	+1	+2	+3
Белгородская обл.	575,29	580,06	593,14
Воронежская обл.	559,15	575,92	593,05
Курская обл.	240,08	281,83	293,77
Липецкая обл.	288,12	298,93	309,05
Тамбовская обл.	190,42	213,78	228,43

Выявление на основе прогнозных расчетов тенденций развития социально-экономических систем регионов позволяет более рационально планировать и программировать их развитие, а также может использоваться в других

сферах регионального управления, при разработке и реализации государственной политики на региональном уровне.

Таблица 5.13 – Прогноз некоторых показателей СЭР регионов ЦЧЭР

Показатель	Области ЦЧЭР				
	Белгород- ская	Воронеж- ская	Кур- ская	Липец- кая	Тамбов- ская
ВРП на душу населения, тыс. руб.	593,14	593,05	293,77	309,05	228,43
Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	85,21	75,13	64,86	96,95	96,62
Внешнеторговый оборот на душу населения, долл. США	8038,57	1204,02	1673,93	7206,29	429,73
Уровень зарегистрированной безработицы, %	4,8	8,6	8,8	5,6	9,1
Основные фонды отраслей экономики на душу населения, тыс. руб.	260,92	185,4	135,14	266,59	221,08

Заметим, что использованный нами подход к изучению СЭР построен на понимании развития как формы роста региональной хозяйственной системы. Существует и другая точка зрения, в соответствии с которой экономическое развитие не является синонимом экономического роста, поскольку «рост означает повышение экономической активности, в то время как развитие может быть достигнуто и за счет снижения экономической активности»<sup>293</sup>.

<sup>293</sup> Вертакова Ю.В., Симоненко Е.С. Проблемы становления и развития методологии индикативного управления: монография. Курск: Курск гос. техн. ун-т, 2010. С. 77.

Таблица 5.14 – Динамика реальных денежных доходов населения Курской области, %

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Цепной индекс (текущий год к предыдущему году) <sup>294</sup>	102,9	96,5	93,2	98,5	98,7	97,8	96,9
Базовый индекс (2013 год принят за 100%) <sup>295</sup>	102,9	99,3	92,5	91,2	90,0	88,0	85,3

Действительно, например в 2020 году, в условиях введенных федеральными и региональными властями многочисленных антиковидных ограничений, в экономике России в целом и большинства ее регионов наблюдался экономический спад, а не рост, в то же время отрицать тот факт, что экономика продолжала развиваться (например, путем активной цифровизации некоторых областей, позволяющих осуществлять дистанционное выполнение деловых процессов посредством использования новых цифровых технологий<sup>296</sup>), нельзя. То есть, в данном случае речь шла не о количественном росте, а о структурных изменениях в экономике. Это также является «развитием».

То есть, в общем случае, СЭР является не количественной, а качественной характеристикой. В этой связи при анализе качества регионального развития полезно использовать концепцию теории стадий роста Д. Белла<sup>297</sup>, в соответствии с которой во всех странах и регионах экономическое развитие проходит три основных стадии: доиндустриальное, индустриальное и постиндустриальное. На современной, постиндустриальной (по классификации Белла) стадии развития, главным фактором, определяющим благосостояние,

<sup>294</sup> Источники: за 2014-2018 гг. – Курская область в цифрах. 2019: Краткий статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Курской области. Курск, 2019. С. 17 (более свежих статистических сборников Курскстата на момент завершения исследования (первая половина 2021 года) не было); 2020 г. – официальная информация Администрации Курской области (Основные показатели социально-экономического развития Курской области по итогам 2020 года. URL: [https://adm.rkursk.ru/index.php?id=1751&mat\\_id=117331](https://adm.rkursk.ru/index.php?id=1751&mat_id=117331), дата обращения 10.06.2021); за 2019 г. показатель по какой-то причине официально не публиковался (см.: Основные показатели социально-экономического развития Курской области по итогам января-декабря 2019 года. URL: [https://adm.rkursk.ru/index.php?id=1751&mat\\_id=104323&view\\_count\\_mats=25&page=1](https://adm.rkursk.ru/index.php?id=1751&mat_id=104323&view_count_mats=25&page=1), дата обращения 10.06.2021), в связи с чем он был определен как среднее арифметическое показателей 2018 и 2020 гг.

<sup>295</sup> Расчеты автора по данным предыдущей строки таблицы.

<sup>296</sup> Цифровые технологии и кибербезопасность в контексте распространения COVID-19: дайджест / Счетная палата Российской Федерации. М., 2020. 39 с.

<sup>297</sup> Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 2004.

становится уровень развития инфраструктуры, а также качество человеческого капитала / потенциала.

То есть от того, насколько развита дорожная сеть, системы связи, жилищный сектор, сфера услуг и индустрия развлечений, насколько доступны офисные помещения, насколько низок уровень преступности и регион обеспечен квалифицированными кадрами – все это определяет потенциал развития постиндустриального региона. Да, концепция постиндустриализма сегодня активно критикуется. И с этой критикой, например высказываемой профессором С.Д. Бодруновым, который выводит свою концепцию Нового индустриального общества второго поколения<sup>298</sup> из теории индустриального общества Дж.К. Гэлбрейта<sup>299</sup>, отчасти можно согласиться. Автор диссертации полагает, что она резонна и обоснована.

В то же время, следует отметить, что сторонники концепций «нового» индустриализма (а также реиндустриализации, неоиндустриализации и т.п.), отрицая наступление постиндустриальной эпохи, т.к. промышленность в современном мире не утратила своей ведущей роли в экономике, в то же время признают, что это «новая» промышленность. И для ее становления, развития и нормального функционирования требуются развитая инфраструктура и значительный запас человеческого капитала, то есть СЭР ассоциируется ими с теми же факторам, что и у постиндустриалистов.

При разработке практико-применимых методик и рекомендаций по проведению прогнозирования следует, по нашему мнению, учитывать то обстоятельство, что прогнозирование осуществляется по множеству параметров и показателей. Это – положительная сторона прогнозирования, т.к. появляется возможность принятия обоснованных управленческих решений при выборе направлений и конкретных мер ЭП в тех или иных областях. В то же время, многообразие прогнозной информации, зачастую (как мы отмечали выше)

---

<sup>298</sup> Бодрунов С.Д. Новое индустриальное общество. Производство. Экономика. Институты // Экономическое возрождение России. 2016. № 2 (48). С. 5-14.

<sup>299</sup> Гэлбрейт Дж.К. Новое индустриальное общество. Избранное. М.: Эксмо, 2008. 1200 с.

противоречивой, приводит к затруднениям при принятии принципиальных решений, носящих обобщенный характер. Это требует использования при прогнозировании интегральных показателей.

Известен ряд методик построения интегрированных индикаторов, различающихся принципами выбора и соизмерения первичных и групповых индикаторов. Так, по методике, разработанной в Совете по изучению производительных сил<sup>300</sup>, перечень первичных индикаторов формируется по 9 блокам. Это – общий уровень развития региона; состояние важнейших отраслей производства; финансовое положение региона; инвестиционная активность; доходы населения; занятость и рынок труда; состояние социальной сферы; экологическая ситуация; международная экономическая активность. В первый блок входит 8 индикаторов, в другие блоки – по 4, таким образом, всего при прогнозировании и оценке результатов СЭР применяется 40 первичных индикаторов.

Необходимо отметить, что рассмотренные нами методы прогнозирования обладают одним общим недостатком: они применимы лишь при условии «гладкости» прогнозируемых процессов, отсутствии на горизонте прогнозирования таких событий, которые могли бы кардинально изменить сложившиеся ранее тренды и закономерности. И, как правило, такой подход вполне оправдан и применим. Указанный недостаток не проявляется. Но 2020 год показал, что так бывает не всегда. Мировая и российская экономика (в том числе на региональном уровне) были выведены из равновесия неэкономическим шоком – пандемией новой коронавирусной инфекции Covid-19. И возврат на прежнюю траекторию развития, если и произойдет, то по оценкам многочисленных аналитиков это случится не ранее 2022-2023 гг.

По нашему мнению, текущая пандемия – это «чёрный лебедь» в терминологии Н. Талеба: «Суть „черного лебедя“ заключается в том, что его нельзя предсказать... [Эта теория] рассматривает труднопрогнозируемые и редкие

---

<sup>300</sup> Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2001. С. 63.

события, обладающие огромной силой воздействия и требующие нового объяснения, которое в итоге оказывается простым. Практика показала, что никто и никогда не может предсказать кризисы, однако эксперты во всем мире регулярно пытаются это делать» (цит. по [https://www.znak.com/2020-04-21/avtor\\_teorii\\_chernogo\\_lebedya\\_predskazal\\_masshtabnye\\_izmeneniya\\_mira\\_posle\\_pandemii](https://www.znak.com/2020-04-21/avtor_teorii_chernogo_lebedya_predskazal_masshtabnye_izmeneniya_mira_posle_pandemii)). При этом хотелось бы отметить, что «черные лебеди» - это не «непрогнозируемые», но «труднопрогнозируемые» события. Это означает, что их сложно предсказать с использованием традиционных методов, но всё же возможно.

Причины того, что «черные лебеди» возникают, а политики, управленцы и простые люди оказываются к ним не готовы, состоят, по мнению Н. Талеба (нижеприведенный текст цитируется по: <https://trends.rbc.ru/trends/futurology/60be57219a794724c40c369a>), в следующем:

1) неполнота информации и селективность ее восприятия людьми («люди склонны больше доверять информации и мнениям, которые распространены в их окружении или среди тех, кого они считают авторитетом. При этом все, что противоречит этому, игнорируется»);

2) «злоупотребление математическими методами в реальной жизни» («на практике все гораздо сложнее [чем в теоретических моделях], и учитывать нужно даже те факторы, о которых мы не знаем»);

3) «применение ретроспективного анализа: когда будущие события пытаются предсказать на основе прошлых» («как и в предыдущем пункте, главная ошибка здесь – считать, что мы знаем достаточно, чтобы строить прогнозы, и что все будет развиваться по одному и тому же сценарию»).

В этой связи, методология прогнозирования СЭР требует дальнейшего развития за счет интеграции в нее ситуационного подхода и использования имитационных моделей, в том числе агентных<sup>301</sup>, что требует развития соответствующего научно-методического аппарата прогнозирования. Агентные

---

<sup>301</sup> Стеряков А.А. Об одном универсальном методе построения моделей для сложных многоагентных систем // Компьютерные исследования и моделирование. 2013. Т. 5. № 4. С. 513-523.

модели показали свой высокий потенциал для использования при прогнозировании в сложных технических системах, но применительно к экономике они пока что не нашли применения, по мнению автора, эта проблемная ситуация требует разрешения. Для этого можно, например, использовать разработанную компанией AnyLogic (см. <https://www.anylogic.ru>) методологию и коммерческое программное обеспечение, которые в настоящее время используются для прогнозирования и моделирования экономических систем микроуровня (деятельности производственных подразделений компаний, отдельных фирм, логистических схем и пр.).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате выполнения диссертационной работы ее цель достигнута, все частные задачи – решены. Главным результатом диссертационной работы является решение научной проблемы, имеющей важное хозяйственное значение, связанной с разрешением противоречия между несовершенством научно-методического аппарата разработки и реализации государственной экономической политики и объективно изменившимися под воздействием модернизации и цифровизации национальной экономики России условиями ее осуществления.

В рамках разрешения этого противоречия разработан комплекс теоретических и методических положений трансформации государственной экономической политики, отличающийся учетом специфики проявления феноменов модернизации и цифровизации российской экономики, в том числе на региональном уровне, а также механизмов сетизации управления, что позволяет обеспечить эффективность государственной политики в экономической сфере и ее адаптацию к современным и перспективным изменениям структуры национальной экономики.

1. В диссертации предложена авторская трактовка сущности государственной экономической политики, отличительным признаком которой является ее многоуровневость и социальная направленность, что позволило сформировать уточненный перечень ключевых задач государственной экономической политики, а также принципов ее разработки и реализации.

Традиционно ГЭП рассматривается как комплекс действий государства, направленный на разработку и выполнение мероприятий по обеспечению эффективного функционирования национальной экономики с учетом стоящих перед страной и обществом задач и наличных ресурсов. Однако такая трактовка ГЭП, по нашему мнению, не совсем точно отражает ее суть. С учетом проведенных исследований мы считаем возможным определить государственную экономическую политику как комплекс действий государства,

реализуемый на международном, макроэкономическом, отраслевом и региональном уровнях (а в отдельных случаях – и на микроэкономическом уровне) и направленный на выбор и реализацию оптимальной институциональной модели национальной экономики, на достижение максимально эффективного (с учетом национальных экономических интересов и имеющихся ресурсов) функционирования национальной экономики в мировой системе разделения труда в интересах достижения и поддержания высокого уровня благосостояния и качества жизни населения в долгосрочной перспективе.

ГЭП как комплекс действий государства включает в себя ряд подкомплексов – отдельных политик, регулирующих специфические сферы хозяйственной жизни страны: денежно-кредитную, бюджетно-налоговую, промышленную и т.д. Для успеха экономической политики в целом необходимо обеспечить единство целей и задач этих специфических политик, т.е. единство институциональной модели их реализации. В противном случае отдельные подвиды ГЭП будут реализовываться независимо друг от друга, что может приводить к противоречиям и конфликтам. К сожалению, как показывает анализ текущей ситуации в Российской Федерации, институционального единообразия ГЭП в стране не наблюдается.

Проделанный в диссертации анализ позволяет наметить направления, которые должны реализовываться в рамках национальной экономической политики: создание и поддержание роста национальной экономики на основе формирования долгосрочных конкурентных преимуществ в рамках многоотраслевого, технологически развитого и инновационно ориентированного народнохозяйственного комплекса; обеспечение полной и достойной занятости населения; обеспечение национальной экономики финансовыми, человеческими, инфраструктурными и иными ресурсами, которые необходимы для ее стабильного и эффективного функционирования; создание экономической базы для защиты национальной безопасности; недопущение чрезмерного неравенства населения; создание системы социальных гарантий; формирование и поддержание эффективной системы внешнеторговых связей.

Помимо этого, в диссертации сформулированы принципы ГЭП: ориентация на достижение национальных экономических интересов; целостность; универсальность; комплексность; диалектичность; экономическая эффективность; ресурсная обеспеченность.

2. В работе была предложена модель разработки и реализации государственной экономической политики в условиях цифровой трансформации национальной экономики, отличающаяся применением платформенной архитектуры и базирующаяся на использовании экосистемного подхода.

Роль государства в экономике в настоящее время переживает глубокую трансформацию, обусловленную происходящими технологическими, организационными, социальными и экономическими изменениями: государство перестает быть «функциональным» и становится «сервисным»; развитие технологий ведет к трансформации взаимодействия государства, общества (населения) и бизнеса; государство сегодня становится не только регулятором хозяйственной деятельности и компенсатором провалов рынка, но и активным рыночным игроком; общественные институты частично берут на себя выполнение функций государства в вопросах реализации экономической политики, чему благоприятствуют развитие технологий и развитие механизмов социальной ответственности.

Перечисленные изменения во взаимодействии государства, общества и бизнеса позволили автору выявить следующие ключевые тенденции, трансформирующие ГЭП: растет информационная прозрачность взаимодействий за счет цифровизации; резко выросла информационная связность основных стейкхолдеров экономической политики (государства, общества и хозяйствующих субъектов); увеличивается организационная взаимосвязь стейкхолдеров экономической политики; меняются ожидания экономических агентов и общества от деятельности государства – государство становится источником услуг, необходимых для полноценного функционирования общества и экономики.

По результатам исследования автор пришел к выводу, что в настоящее время в национальной экономике формируется сложная, взаимосвязанная экосистема, состоящая из государства, экономических агентов (как коммерческих, так и некоммерческих организаций), элитных групп и общества в целом, при этом, что очень важно, в такой системе отсутствует отчетливо выраженный доминирующий игрок, т.е. начинают преобладать сетевые формы взаимодействия. Разумеется, государство обладает большими ресурсами, чем остальные игроки, тем не менее, оно в ряде ситуаций становится всего лишь «первым среди равных».

Из результатов проведенного в диссертации анализа следует вывод, что государство должно перейти от вертикальной иерархической структуры, организующей деятельность национальной экономики для достижения национальных интересов (т.е. от структуры, содержательно соответствующей фирме, координирующей свою цепочку поставок – именно такая модель экономической организации была характерна для предшествующего технологического уклада), к платформе (или, возможно, к экосистеме), обеспечивающей эффективное взаимодействие основных стейкхолдеров государственной политики (в частности – экономической). Именно организация такой платформы (экосистемы), создание правил ее деятельности и контроль над поведением взаимодействующих субъектов должны быть ключевым содержанием ГЭП на современном этапе ее развития.

Авторский подход предполагает как технологическую, так и организационную перестройку модели государственного регулирования экономики. С технологической точки зрения, организуется гибкая система информационного обмена между всеми стейкхолдерами ГЭП на основе цифровых технологий. Государство тем самым получает возможность воздействовать как на хозяйствующие субъекты (как по отдельности, так и на их определенные совокупности), так и на их взаимосвязи. Что касается организационной составляющей, то у государства возникает возможность довести свои меры по регулированию национальной экономики до отдельных субъектов

предпринимательства и формировать хозяйственные объединения, направленные на достижение целей ГЭП. Платформенный подход, в отличие от традиционных либерального и дирижистского подходов в ГЭП, создает основу для функционирования национальной экономики как единого целого.

Анализ показал, что в полном виде платформенный подход к регулированию национальной экономики пока не был реализован ни в одной стране мира. Тем не менее, его отдельные элементы уже представлены в ряде государств, в т.ч. и в России. Частный бизнес продвинулся в создании платформ гораздо дальше. Государство могло бы, с одной стороны, учитывая опыт уже внедренных отдельных электронных и сетевых инструментов регулирования национальной экономики, а с другой – опираясь на модели функционирования частных платформ, создать государственную платформу (экосистему) ГЭП.

Платформенный подход позволяет реализовать ГЭП не базируясь на идеях индикативного планирования, но индикативного управления, с охватом всех функций управления. С технических позиций предлагаемая нами платформа будет выступать в качестве мегаоператора облачной инфраструктуры в интересах национальной экономики. Такая инфраструктура упростит российским предприятиям переход к новому технологическому укладу и снизит риски внешнего негативного воздействия. Данное предложение полностью соответствует магистральным направлениям развития мировой экономики и реализации ГЭП на национальном уровне в передовых странах.

3. По результатам исследования разработан методический подход к выделению уровней разработки и реализации государственной экономической политики, отличие которого состоит в учете уровневости и объектов, и субъектов указанной политики, а также институциональной ориентации регионов.

ГЭП должна быть многоуровневой, поскольку многоуровневыми являются как ее объект (национальная экономика), так и субъект (система государственного управления). Из этого следуют две ключевые методологические задачи разработки ГЭП: во-первых, как корректно разделить объект и субъект ГЭП на уровни и, во-вторых, как обеспечить правильное соответствие между

уровнями. Отметим, что решение первой задачи не равнозначно решению второй, т.к. для системы государственного управления разработка и реализация ГЭП является лишь одной из множества задач, и поэтому ее структурирование на уровне исходя исключительно из целей ГЭП может помешать эффективному достижению других целей этой системы.

Проведенное исследование показало, что соответствие между уровнями системы государственного управления и уровнями национальной экономики будет нечетким (в случае разработки в будущем соответствующей математической модели рекомендуется использовать теоретико-методический аппарат нечеткой логики). Это означает, что, хотя у каждого уровня государственного управления будет приоритетный для него с точки зрения ГЭП уровень национальной экономики, ему будет необходимо учитывать и другие уровни народного хозяйства и участвовать в мероприятиях, связанных с реализацией ГЭП для этих уровней.

Анализ показал, что наряду с официальной трехуровневой структурой государственного управления в нашей стране (федерация – ее субъекты – муниципалитеты) можно говорить о фактически четырехуровневой структуре: федеральный уровень – окружной (надрегиональный) уровень – региональный уровень – муниципальный уровень. При этом надрегиональный уровень придает гибкость и целостность трехуровневой вертикали управления. Это позволяет говорить о необходимости выделения надрегионального уровня и в ГЭП. Формально таким уровнем являются экономические районы, однако они практически не институционализированы в российской экономической политике.

Мы полагаем, что необходимо устранить эту проблему и осуществлять регулирование экономики на надрегиональном (макрорегиональном) уровне, передав соответствующие полномочия на окружной уровень системы государственного управления (неадминистративный статус экономических районов хорошо соответствует неадминистративному статусу федеральных округов). Хотя экономических районов в нашей стране больше, чем федеральных округов, эту проблему можно решить за счет того, что в федеральный округ будет

входить более одного района. Такая модель, по нашему мнению, представляла бы разумный компромисс между полным отказом от единства федеральной ГЭП в отношении регионов с переводом ее на региональный уровень и полной централизацией регионального компонента ГЭП.

Также следует указать, что трехуровневая структура построена на вертикальных связях, из-за чего системе государственного управления не хватает горизонтальных взаимодействий. Развитие горизонтальных связей соответствует типичной для современного менеджмента тенденции отхода от жесткой иерархической модели управления и стимулирования различных форм саморегулирования. Саморегулирование снижает трансакционные издержки управления, позволяет эффективно распределить обязанности между различными уровнями ГЭП и дает возможность приблизить центры принятия решений к тем сферам, в которых эти решения необходимы.

В диссертации показано, что в России актуален переход к смешанной вертикально-горизонтальной структуре реализации ГЭП. Вертикальные связи обеспечивают в этом случае единство ГЭП в масштабе национальной экономики, тогда как горизонтальные связи обеспечивают единство объектов ГЭП со сходной спецификой. Эта модель ГЭП строится на концепции «институциональной ориентации», под которой мы понимаем стратегические направления развития регионов с точки зрения их встраивания в мировую экономическую систему разделения и кооперации труда.

Доминирование в реализуемой в настоящее время ГЭП вертикальных связей в сочетании с институциональной ориентацией ряда регионов на внешних игроков становится причиной того, что создаются значительные риски для экономического единства нашей страны. Если с политической точки зрения Россия едина, то с экономической точки зрения отечественное народное хозяйство не формирует единый комплекс из взаимосвязанных производственных и сбытовых цепочек с едиными межрегиональными экономическими интересами (в отличие от национальных экономик развитых и передовых развивающихся стран).

С точки зрения уровней ГЭП эту проблему можно трактовать в следующем ключе: условием успешной реализации ГЭП является наличие внутреннего единства на каждом уровне ГЭП. На каждом уровне ГЭП должно быть, с одной стороны, представлено разделение этого уровня на отдельные элементы, а с другой стороны – существовать единство элементов этого уровня. В России же разделение на регионы представлено, однако их экономическое единство явно недостаточно. Важной задачей совершенствования ГЭП в России, в этой связи, является кластеризация регионов с точки зрения их институциональной ориентации и разработка комплекса мер в целях формирования единого экономического пространства страны, развития национальных производственных цепочек и максимизации объема добавленной стоимости, создаваемой национальной экономикой. Такая типологизация регионов позволила бы усовершенствовать ГЭП не только на федеральном, но и на региональном уровне.

4. Была доказана противоречивость реальной российской государственной экономической политики, отличие авторского подхода состоит в акценте на методологическом факторе указанной противоречивости (несбалансированное использование в экономической политике инструментов монетаристского, институционального и промышленного подходов), прослеживаемом в динамике.

Россия, претендуя на значимую роль в мировой политике (фактически – на роль одного из полюсов многополярного мира) и в глобальной системе разделения и кооперации труда, должна реализовывать ГЭП, которая позволит ей обеспечить достижение этих целей. Стремление к значимой роли на мировой экономической и политической арене обуславливается, по мнению автора, не гегемонистскими желаниями России, а объективными причинами: занимая огромные пространства и обладая многочисленным населением, Россия объективно нуждается для эффективной реализации их потенциала в мощной экономике и в самостоятельной, суверенной политике. Это потребовало

разработки методологического подхода к формированию ГЭП, учитывающего специфику РФ.

На сегодняшний день имеется множество классификаций ГЭП, в т.ч.: с точки зрения инструментов целесообразно различать институциональный, монетарный и промышленный подход к формированию ГЭП; с точки зрения контроля государства над экономикой можно различать либеральную (рыночную) и дирижистскую экономические модели (пределной формой дирижистской модели является плановая экономика); по критерию участия национальной экономики в мировой системе разделения и кооперации труда можно выделить глобализованное и автаркическое народное хозяйство; учет доминирующей формы собственности позволяет противопоставить экономику, основанную на частной собственности, и экономику, в которой преобладает государственная (общественная) собственность.

Разумеется, приведенные критерии не являются взаимоисключающими, их следует использовать совместно для более точной идентификации типа ГЭП, используемого в конкретной стране. Национальная экономика представляет собой сложную, многоаспектную и многоукладную систему, и полное господство одного типа ГЭП ведет к ослаблению ее разнообразия и снижению эффективности. Выбрав приоритетное направление ГЭП, государство должно активно использовать инструменты и других видов ГЭП (как для усиления эффективности выбранной приоритетной ГЭП, так и для компенсации присущих ей недостатков).

С точки зрения выбора модели ГЭП, современная Россия находится в достаточно противоречивой ситуации. Сравнительно недавнее советское прошлое, для которого была характерна тотальная собственность государства на средства производства и столь же тотальный контроль над экономикой, в сочетании, с одной стороны, с представлениями о том, что отказ от такой модели стал причиной краха СССР, а с другой стороны, с усиливающимся международным давлением на Россию, требуют использования мобилизационных инструментов ГЭП с усилением государственного контроля и с приоритетом мер

промышленной политики. Однако значимая роль рыночных фундаменталистов в экономическом руководстве страны ведет к тому, что акцент делается на монетарный и институциональный инструментарий, и рекомендуется минимальное участие государства в экономике.

Фактически вся история постсоветской ГЭП представляет собой балансирование и поиск компромисса между этими двумя доминирующими векторами. Важной проблемой, по нашему мнению, является то, что найти эффективный баланс до сих пор так и не удалось. Проведенный в диссертации анализ позволил нам выделить основные этапы эволюции ГЭП в России и дать им содержательную характеристику.

В целом современную ГЭП России можно охарактеризовать как недостаточно эффективную с точки зрения ее способности обеспечить долгосрочный рост национальной экономики. В ней явно доминируют задачи достижения стабильности. Мы полагаем, что при формировании ГЭП нашей страны баланс между стабильностью и развитием должен быть пересмотрен в пользу развития (за счет усиления соответствующих монетарных и институциональных мероприятий).

5. По результатам проведенного исследования автором был разработан методический подход к типизации моделей модернизации национальной экономики, как целевого ориентира государственной экономической политики, базирующийся на оценке мирового опыта разработки и реализации политики экономической модернизации, отличающийся учетом системообразующей роли институтов развития, понимаемых не как специальные организации, но как совокупность правил и норм, которые формируют стимулы к инновационному развитию и создают условия для его проведения.

Природа вызовов, с которыми столкнулась Россия на современном этапе своего развития и для ответа на которые необходима модернизация ГЭП, уникальной не является. Ретроспективный анализ показывает, что на сходные вызовы были вынуждены отвечать многие страны. Следовательно, при разработке российской ГЭП есть возможность опираться на мировой опыт. В

диссертации этот опыт был проанализирован и даны рекомендации по его адаптации с учетом специфики как нашей страны, так и конкретных условий, в которых находится современная мировая экономика.

Мировой опыт показывает, что можно говорить о следующих уровнях успеха стратегии модернизации (в данном случае мы говорим о модернизации национальной экономики в целом, а не каких-либо отдельных отраслей), достигнутого благодаря ГЭП: отказ от модернизации; провальная модернизация; точечная (дискретная) модернизация; эффективная модернизация

В ходе эффективной модернизации страна не только ликвидирует свое экономическое и технологическое отставание, но и успешно формирует собственные институты развития, которые, опираясь на достигнутый в ходе модернизации промышленный, ресурсный и организационный задел, обеспечивают дальнейшую эволюцию национальной экономики и тем самым не позволяют повторно возникнуть технологическому отставанию. Под институтами развития в данном контексте мы понимаем не только специальные организации, которые занимаются поддержкой инновационных производств (хотя роль таких организаций тоже очень велика), но и совокупность правил, норм и поддерживающих их организаций, которые формируют у хозяйствующих субъектов стимулы к инновационному развитию и создают условия для его проведения.

Ориентация на последний сценарий является наиболее предпочтительной для России. И это требует формирования и функционирования институтов развития в авторском понимании. При этом, как показывает мировой опыт, в составе национальной инновационной промышленной экосистемы можно выделить материальный и нематериальный компоненты, которые следует развивать синхронно.

Проведенный анализ позволяет констатировать, что ключевой проблемой России является отсутствие институтов, способствующих инновационному развитию, что не позволяло трансформировать точечную модернизацию в эффективную. Однако, в отличие от точки зрения либеральной части

российского экономического сообщества, это не означает, что государство должно сосредоточиться исключительно на выстраивании соответствующих институтов. Речь идет о необходимости комбинирования институционального и промышленного инструментария ГЭП. Использование исключительно институциональных инструментов, скорее всего, приведет к провалу модернизации.

Таким образом, ГЭП России должна ориентироваться на развитие ключевых отраслей промышленности и экономики в целом в соответствии с требованиями нового технологического уклада, и при этом должна также создавать основу для формирования независимых от государства институтов развития, конечным результатом чего должно стать возникновение в нашей стране национальной инновационной промышленной экосистемы. Такое понимание ГЭП в значительной степени лишает смысла спор о том, какой инструментарий должен лежать в основе эффективной ГЭП – институциональный или промышленный: ни один из этих инструментов по одиночке не способен привести к полноценной ликвидации технологического и экономического отставания, ГЭП должна быть основана на синергетической комбинации промышленной и институциональной политики.

6. В диссертации был разработан методический подход к классификации мер поддержки проектов государственно-частного партнерства, рассматриваемого как форма реализации государственной экономической политики, отличающийся учетом не только непосредственных экономических эффектов поддержки такого рода проектов, но и положительных экстерналий от их реализации долгосрочного характера.

В диссертации показано, что современные модели ГЭП тяготеют к усилению в них «горизонтального», сетевого компонента, который может быть институализирован в формате государственно-частного партнерства (ГЧП), понимаемого нами в широком смысле. Уточним, что под ГЧП обычно понимается такое сотрудничество между государством и бизнесом, при котором

взаимные обязательства сторон официально зафиксированы в договоре. Именно такое сотрудничество мы рассматривали в диссертации.

Использование ГЧП соответствует двум тенденциям, характерным для современной экономики: постепенный отказ хозяйствующих субъектов от самостоятельного выполнения непрофильных функций и передача их специализированным операторам (очевидно, что самостоятельное участие государства в хозяйственной деятельности является для государства непрофильной функцией); повышение эффективности хозяйствующего субъекта за счет привлечения внешних ресурсов (формирование «метафирмы») – благодаря сотрудничеству с коммерческими операторами государство увеличивает объем ресурсов, который может быть использован в его интересах. Обе эти тенденции представляют собой проявление сетевого подхода к организации хозяйственной деятельности.

Сущность ГЧП как инструмента ГЭП различна для развитых и развивающихся стран. Или, точнее, в случае развивающихся стран ГЧП позволяет решать дополнительный набор задач по сравнению с развитыми странами. В случае развитых стран речь идет о следующих приоритетных задачах: улучшение инфраструктурного обеспечения национальной экономики; стимулирование экономического роста. Для развивающихся стран этот перечень может быть расширен за счет дополнительных задач: выстраивание национальных лидеров в определенных сферах экономики; национализация капитала; вовлечение в хозяйственный оборот национальных ресурсов для слаборазвитых стран.

Приведенные перечни показывают, что, помимо состава задач ГЧП, развитые и развивающиеся страны различаются еще по одному важному признаку. Для развитых стран национальная принадлежность частного оператора, который будет привлечен для участия в ГЧП, решающего значения не имеет. Эти страны существуют в условиях глобального, открытого, конкурентного рынка и привлечение оператора из другого государства не будет иметь негативного эффекта для национальной экономики, поскольку она уже отличается высоким уровнем развития. Что касается развивающихся стран, то для них

использование иностранных провайдеров приводит к оттоку капитала. Соответственно, приоритетным является сотрудничество с национальными операторами. Эти выводы справедливы и для России.

Отметим одну исключительно важную деталь: при анализе ГЧП основное внимание уделяется его ключевым участникам, т.е. государству и частному бизнесу. При этом практически не рассматривается тот факт, что у ГЧП есть ряд других стейкхолдеров, к числу которых, в частности, относится общество (являющееся потребителем услуг ГЧП), общественные организации (заинтересованные в продвижении тех или иных программ и отстаивающие интересы определенных групп общества), сотрудники системы государственной власти (которые чаще всего рассматриваются как часть государства, но на самом деле они имеют свои интересы, не всегда совпадающие с заявленными интересами государства и т.д.).

Само государство как стейкхолдер ГЧП тоже неоднородно: в нем есть структуры, отвечающие за реализацию ГЧП (внутренние стейкхолдеры) и остальные органы государственной власти (внешние стейкхолдеры). Наконец, нужно учитывать наличие разных уровней в системе государственной власти (центральные и региональные власти, а также местное самоуправление). Фактически речь идет о существовании национальной экосистемы ГЧП, которая влияет на эффективность реализации проектов ГЧП и ресурсы которой надо вовлекать для повышения этой эффективности (что, разумеется, требует готовности координировать взаимодействие этих стейкхолдеров и проявлять готовность к учету их интересов).

Такая трактовка ГЧП соответствует современному подходу к бизнесу и к экономике в целом как к экосистемам. В диссертации рекомендовано использовать такую трактовку ГЧП в реализуемой ГЭП. Применение экосистемного подхода при управлении ГЧП, по мнению автора, является насущной необходимостью. Следует понимать состав экосистемы ГЧП, интересы ее участников, и разрабатывать стратегию использования ГЧП с их учетом. Следует

также расширять эту экосистему за счет вовлечения в нее новых участников, чтобы увеличить объем доступных ресурсов и компетенций.

Очевидно, что совокупные затраты государства на оказание мер поддержки не могут быть больше выгод, которые будут получены от реализации ГЧП. Однако, с учетом специфики роли государства в экономике, в качестве порога отсечения могут выступать не непосредственные доходы от самого проекта ГЧП, а либо совокупные выгоды государства (с учетом налоговых поступлений от бизнеса и населения, возникших благодаря реализации ГЧП), либо совокупные выгоды общества (и в этом случае проект ГЧП может быть планомерно убыточным для государства, при условии, что он решает важную социальную задачу).

Этот вывод представляется нам исключительно важным: задача государства заключается не в максимизации потока доходов от ГЧП, а в максимизации выгод для общества, в т.ч. и за счет точечной реализации стратегически важных проектов, которые, не принося непосредственных финансовых выгод, будут способствовать улучшению условий ведения бизнеса и/или качества жизни населения, т.е. будет получен народнохозяйственный или социальный эффект – возникнут положительные экстерналии. Эти экстерналии должны обязательно учитываться при оценке целесообразности реализации проекта ГЧП в рамках разработки и реализации ГЭП.

7. Нами были систематизированы проблемы использования государственно-частного партнерства в национальной экономике России, подход к выделению которых отличается использованием методики компаративного анализа российской и международной практики партнерства государства и бизнеса.

ГЧП активно используется в ряде стран мира. В диссертации был выполнен анализ отечественного опыта использования государственно-частного партнерства в реализации ГЭП, в том числе для выявления российской специфики применения этого инструмента. ГЧП как инструмент реализации ГЭП постепенно находит свою нишу в российской экономике, наблюдается

количественный рост показателей ГЧП. Тем не менее, в его использовании можно отметить значительные проблемы и дисбалансы.

Главной проблемой является то, что ГЧП в России является преимущественно проектным (разовым), а не рутинным (регулярным) инструментом. Каждое ГЧП фактически реализуется в «ручном режиме» и требует активного вмешательства исполнительной власти. Это увеличивает затраты на организацию ГЧП, увеличивает его риски и усложняет процесс реализации. В известном смысле можно говорить о существовании порочного круга: неразвитость рынка финансирования, недостаточное количество квалифицированных подрядчиков и высокие риски ведения бизнеса в нашей стране препятствуют рутинной реализации ГЧП и ведут к тому, что каждый такой проект требует пристального внимания и контроля со стороны органов исполнительной власти, а дополнительный контроль со стороны власти зачастую воспринимается бизнесом не как метод снижения рисков, но – напротив – как источник дополнительных рисков.

Еще одна важная проблема заключается в том, что в России недостаточно развит рынок инструментов финансирования ГЧП, что, в сочетании с высокой стоимостью финансирования, ведет либо к чрезмерным затратам частного оператора на реализацию проекта, либо влияет на высокую конечную стоимость услуг для потребителей. Очевидно, что обе эти проблемы могут совмещаться. На неразвитость каналов финансирования и высокую стоимость привлечения денежных средств накладываются жесткие ограничения государства по стоимости финансирования. Это влечет за собой низкую заинтересованность потенциальных частных операторов в участии в проектах ГЧП.

В России недостаточно развит рынок профессиональных частных операторов, обладающих всеми необходимыми компетенциями для реализации ГЧП. Прежде всего, таких операторов сравнительно немного, и, кроме того, они не всегда достаточно обеспечены ресурсами и технологиями для участия в проектах ГЧП. Чрезвычайно интересной особенностью российского рынка ГЧП является также то, что оно в ряде случаев выступает завуалированной

формой реализации проектов силами государства («государственно-государственное партнерство»). Государство, используя государственные банки как источник финансирования, направляет финансовые ресурсы на реализацию общегосударственных и региональных проектов не в режиме бюджетного финансирования, а на коммерческих условиях.

Радикальным отличием российской модели ГЧП является то, что частные операторы готовы участвовать в них при условии максимального принятия на себя государством всех рисков, связанных с проектом. Это обеспечивается либо за счет минимального участия частного оператора в финансировании, либо путем использования гарантированных выплат от государства как концедента. Связано это с тем, что проекты ГЧП требуют большого объема финансирования, а срок их реализации значительно превышает характерный для российской экономики горизонт планирования.

Еще одной проблемой является низкий уровень готовности органов власти и частного бизнеса к использованию ГЧП. Речь идет о нехватке у них компетенций для выстраивания эффективного взаимодействия в рамках ГЧП. В частности, в 76 субъектах федерации были созданы специальные структуры в составе органов власти или при них, ответственные за реализацию ГЧП, однако, по оценкам экспертов Центра развития ГЧП, только в двух субъектах федерации деятельность таких структур может быть оценена на «отлично», а в десяти – на «хорошо». Оценку «удовлетворительно» получили 64 региона.

Проведенный анализ показывает, что для России типичны все проблемы, которые, исходя из мировой практики, препятствуют использованию ГЧП. При этом существуют и проблемы, специфические для нашей страны. В совокупности это означает, что пока ГЧП как инструмент развития национальной экономики не оправдывает возложенные на него надежды. Глубинной причиной такого рода ситуации является то, что существует важное противоречие между государством и частным бизнесом в России. Государство позиционирует ГЧП как основной инструмент развития инфраструктуры по ряду

направлений. Напротив, частный бизнес не демонстрирует заинтересованности в участии в проектах ГЧП.

В рамках ГЭП необходимо создавать условия для того, чтобы у бизнеса возникала заинтересованность в участии в ГЧП. Эта заинтересованность должна формироваться не за счет того, что государство жертвует своими интересами или интересами конечных потребителей (как это имеет место сейчас из-за максимального избавления частного инвестора от рисков проекта), а за счет трансформации ГЧП в привлекательный инструмент вложения средств частных инвесторов на комфортабельных для государства условиях. Таким образом, ключевой задачей российской стратегии в сфере ГЧП является выявление инструментов, которые позволят добиться такой трансформации.

8. Нами был предложен механизм информационной поддержки стратегирования и программирования экономического развития в рамках осуществления государственной экономической политики, отличающийся выделением контуров индикативного, директивного и смешанного управления.

В настоящее время происходит активная информатизация и цифровизация всех сфер экономики и общества, что дает основание говорить о наступлении активной фазы «цифровой революции» или о том, что очередная технологическая революция носит ярко выраженный цифровой характер. В значительной степени это, в совокупности с тенденциями развития учетно-информационных систем, может способствовать повышению информационных возможностей государства в рамках решения задач обеспечения более эффективного выполнения им своих функций, в частности – связанных с разработкой и реализацией ГЭП.

Из функций государственного сектора, выделяемых в литературе, к наиболее значимым в современной социально-экономической системе с учетом имеющейся структуры экономики России следует отнести: функцию управления производственной структурой экономики; функцию планирования и прогнозирования промышленно-производственной подсистемы промышленной системы; функцию планирования и управления

пространственным развитием. Реализация отмеченных функций требует соответствующей материальной базы. Наиболее значимым элементом данной базы является формирование специальной информационной системы поддержки ГЭП.

При этом, формируемая информационная система не должна быть аналогом известной советской системы государственного планирования, а должна соответствовать реалиям информационной экономики. Именно с тенденциями информатизации и формирования сложных информационных систем, по аналогии с теми, что обслуживают потребности современного бизнеса, мы связываем дальнейшее развитие информационных систем, обеспечивающих разработку и реализацию ГЭП, включая реализацию государством функций планирования, программирования и стратегирования.

В рассматриваемой информационной предлагается выделить, как минимум, два основополагающих контура, отслеживающих динамику и поведение домохозяйств, а также хозяйствующих субъектов. Также необходимо предусмотреть контур информационного обеспечения регионального уровня публичного управления. При этом, система показателей должна включать те из них, которые характеризуют процессы индикативного, директивного и смешанного (применительно к ГЧП) управления.

9. Автором была предложена модель выбора региональных приоритетов реализации государственной экономической политики, отличающаяся учетом эффектов мультипликации автономных расходов и перераспределения региональных доходов.

Управление в социально-экономических системах всегда альтернативно, что определяется природой принятия решений, как выбором альтернативы. Поэтому даже при незначительном числе целей, если их более, чем две, всегда возникает необходимость выбора из них более и менее важных, т.к. ресурсы, выделяемые на их достижение, небезграничны, следовательно, требуется упорядочение целей по значимости. Поэтому при разработке и

реализации ГЭП речь должна идти о приоритизации целей, выделении из них наиболее значимых.

Такой подход отчетливо проявляется при реализации ГЭП на региональном уровне, которая, с учетом асимметрии пространственного развития России, должна учитывать имеющую место существенную дифференциацию субъектов федерации по уровням развития их хозяйственных комплексов. В этой связи приято считать, что эта политика может имеет два основных приоритета: «выравнивание» регионов или селективная поддержка полюсов роста, которые являются взаимоисключающими (альтернативными). Мы не согласны с такой трактовкой, мы полагаем, что она обусловлена недоучетом мультипликативного эффекта регионального развития.

В диссертации была разработана и апробирована специальная экономико-математическая модель, учитывающая описанные обстоятельства. Предложенная модель адекватно описывает процессы, которые могут протекать в пространственно неоднородной экономике под воздействием мер ГЭП, ориентированной, во-первых, на выделение и селективную поддержку ядер роста, во-вторых, на перераспределение дополнительно генерируемого ими дохода в пользу депрессивных территорий.

Проведенный анализ привел нас к логичному выводу о том, что при формировании приоритетов региональной ГЭП, помимо традиционной пары «конфликтующих» между собой целевых ориентиров – первостепенная поддержка полюсов роста или поддержка депрессивных регионов, направленная на снижение пространственной дифференциации, – следует принимать в расчет также систему и силу межрегиональных связей и мультипликативные свойства региональных хозяйственных комплексов. Такой подход позволит более эффективно осуществлять региональное социально-экономическое развитие не только на уровне отдельных регионов, но и всего социально-экономического пространства Российской Федерации.

В то же время, становится актуальной задача не только оценки рассмотренных выше мультипликативных способностей отдельных региональных

экономических систем, но принятие мер по повышению, развитию этих способностей, что может быть осуществлено в рамках создания на пропульсивных территориях особых режимов реализации ГЭП.

10. Автор рекомендует использовать обоснованный в диссертации инструментарий, разработанные теоретические и методологические положения в деятельности органов публичного управления федерального и регионального уровней при разработке и реализации государственной политики в экономической сфере, ориентированной на устойчивое и эффективное развитие хозяйственного комплекса в увязке с достижением целей социального развития в условиях цифровизации и с учетом постпандемических реалий. Положения диссертации рекомендуется также использовать при разработке программных, стратегических и плановых документов, регламентирующих процессы реализации государственной экономической политики, в том числе с учетом возможности привлечения к ее реализации частного капитала и институтов гражданского общества.

11. Направлениями дальнейших исследований, по мнению автора, могут стать: разработка моделей согласования национальной экономической политики в наднациональных межгосударственных объединениях с участием России (ЕАЭС и др.) на основе использования достижений цифровизации; научное обоснование системы совместного учета кратко-, средне- и долгосрочных экономических и неэкономических эффектов ГЭП; исследование возможностей создания и применения цифровых экосистем и платформ ГЭП в РФ.

**СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ**

- АПК – аграрно-промышленный комплекс;
- ВВП – валовой внутренний продукт;
- ВРП – валовой региональный продукт;
- ГКО – государственные краткосрочные облигации;
- ГП – государственная программа;
- ГЧП – государственно-частное партнерство;
- ГЭП – государственная экономическая политика;
- ДИС – долгосрочное инвестиционное соглашение;
- ЗАТО – закрытое административно-территориальное образование;
- КИС – корпоративная информационная система;
- КС – концессионное соглашение;
- МЧП – муниципально-частное партнерство;
- НИС – национальная инновационная система;
- ОПК – оборонно-промышленный комплекс;
- ОЭЗ – особая экономическая зона;
- СБР – сводная бюджетная роспись;
- СЭР – социально-экономическое развитие;
- ТОР – территория опережающего развития;
- ТУ – технологический уклад;
- ФБ – федеральный бюджет;
- ФЗ – федеральный закон;
- ЦЧЭР – Центрально-Черноземный экономический район;
- ЭП – экономическая политика.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Абдикеев Н.М., Богачев Ю.С., Бекулова С.Р. Институциональные механизмы обеспечения научно-технологического прорыва в экономике России // Управленческие науки. 2019. Т. 9. № 1. С. 6-19.
2. Агбозо Э., Медведев А.Н. О многоканальной модели предоставления услуг в управляемом данными государственном секторе // Бизнес-информатика. 2020. Т. 14. № 1. С. 41–50.
3. Адаменко А.А., Петров Д.В., Мусостова Д.Ш. Развитие системы корпоративных взаимоотношений в предпринимательской среде // Вестник Академии знаний. – 2021. – № 3 (44). – С. 12-16.
4. Адамская Л.В. Коррупция как препятствие для гармоничного развития государственно-частного партнерства // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10. № 1. С. 69-71.
5. Аджемоглу Д., Робинсон Дж.А. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ, 2016. 693 с.
6. Айрапетян М.С. Приоритеты экономической политики России (между конкуренцией и монополией, фритредерством и протекционизмом) // Проблемы теории и практики управления. 2018. № 3. С. 56-66.
7. Айрапетян М.С. Экономическая политика: в поисках новой парадигмы // Проблемы теории и практики управления. 2011. № 8. С. 8-18.
8. Акобиров С.О., Пролубников А.В. Механизмы партнерства государства и бизнеса в интересах стимулирования социально-экономического развития (по материалам России и Узбекистана) // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 5-1. С. 65-69.
9. Алексеев А.В., Тесля П.Н. Мировой опыт ГЧП: пятна на солнце // ЭКО. 2020. № 3. С. 136-159.

10. Алексеев А.Н., Королев Г.В. Управленческая диагностика в стратегическом менеджменте // Бюллетень науки и практики. – 2019. – Т. 5, № 7. – С. 168-173.
11. Алтунян А.Г. Экономическая политика в России: уроки кризиса и перспективы развития // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. Т. 8. № 46. С. 15-20.
12. Амирбеков Ф.Ф. Где взять деньги для инвестиций в экономический рост (на примере экономики Азербайджана)? // Экономическая наука современной России. 2018. № 3. С. 129-141.
13. Ананьев Б.И. Санкции в теории международных отношений: методологические противоречия и проблемы интерпретации // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2019. Т. 14. № 3. С. 136-150.
14. Андросов В.В. Экономическая политика государства: вопросы методологии // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 2. С. 8-11.
15. Анохов И.В., Суходолов А.П. Проект «Один пояс – один путь»: гармонизация долгосрочных интересов России и Китая // Вестник МГИМО Университета. 2019. № 3. С. 89-110.
16. Афанасьев Д.О., Федорова Е.А. Эконометрический анализ взаимосвязи России и развитых стран // Экономика и математические методы. 2016. Т. 52. С. 36-49.
17. Афонцев С.А. Политика и экономика торговых войн // Журнал Новой экономической ассоциации. 2020. № 1. С. 193-198.
18. Ахинов Г.А., Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора. М.: ИНФРА-М, 2008. 345 с.
19. Ахинов Г.А., Мысляева И.Н. Экономика общественного сектора. М.: ИНФРА-М, 2011.
20. Бабич Т.Н., Козьева И.А., Вертакова Ю.В., Кузьбожев Э.Н. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. М., 2013.

21. Бабурин В.Л., Земцов С.П. География инновационных процессов в России // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2013. № 5. С. 25-32.
22. Баранов А.О. Замедление экономического роста в России и перспективы его преодоления // ЭКО. 2013. № 12. С. 22-37.
23. Баранов А.О. Об искусстве компромисса между целями экономической политики в свете кризиса в России в 2015-2016 годах // ЭКО. 2017. № 6. С. 49-63.
24. Баринова В.А., Земцов С.П. Инклюзивный рост и устойчивость регионов России // Регион: экономика и социология. 2019. № 1. С. 23-46.
25. Баринова В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92-116.
26. Баронин С.А., Кулаков К.Ю. Генезис управления стоимостью контрактов жизненного цикла объекта капитального строительства и стоимости владения недвижимостью // Недвижимость: экономика, управление. 2020. № 1. С. 10-14.
27. Батьковский А.М., Ключков В.В., Фомина А.В. Производство и экспорт продукции оборонно-промышленного комплекса в условиях его диверсификации // Экономические исследования и разработки. 2019. № 5. С. 102-108.
28. Башкатова А. Федеральный Центр породил две России: в отечественной экономике почти поровну реципиентов и доноров // Независимая газета. 24 декабря 2018 г.
29. Башминов А.В., Руденко М.Н. Модернизация менеджмента некоммерческих организаций в современных условиях // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2021. – № 1 (47). – С. 19-23.

30. Безуглая Л.А. Институциональная среда интернет-коммуникаций в рамках электронного правительства как базового института информационной экономики // Terra Economicus. 2013. Т. 11. № 1-2. С. 14-17.
31. Бекарева С.В., Мельтенисова Е.В., Шиховцова Е.А., Сун Юйин. Влияние монетарной политики Народного банка Китая на экономическое развитие страны // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2019. Т. 35. № 2. С. 223-250.
32. Белковский А.Н., Абрамов В.В. Институциональное управление потребительским рынком Москвы // Менеджмент в России и за рубежом. 2005. № 6. С. 18-33.
33. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 2004. 788 с.
34. Бердин В.Х., Поташников В.Ю., Кокорин А.О., Юлкин Г.М. Развитие ВИЭ в России: потенциал и практические шаги // Экономическая политика. 2020. Т. 15. № 2. С. 106-135.
35. Бережная Л.И., Лившиц Ф.Н. Некоторые аспекты влияния на экономику России падения экспортных цен на нефть // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2015. № 6. С. 16-22.
36. Березинская О.Б., Ведев А.Л. Производственная зависимость российской промышленности от импорта и механизм стратегического импортозамещения // Вопросы экономики. 2015. № 1. С. 103-115.
37. Бессонова О.Э. Институциональная модель российской экономики: ретроспектива и современный вектор развития // Экономическая наука современной России. 2008. № 4. С. 28-40.
38. Биглова Г.Ф. Новые технологии: производить самим или заимствовать? // Экономическое возрождение России. 2019. № 4. С. 85-92.
39. Блок Ф. Роли государства в хозяйстве // Экономическая социология. 2004. Т. 5. № 2. С. 37-56.
40. Бобков В.Н. Российская бедность: измерение и пути преодоления // Общество и экономика. 2005. № 3. С. 19-37.

41. Бобков В.Н. Удручающие социальные результаты двадцатилетней капиталистической трансформации России // Российский экономический журнал. 2012. № 2. С. 10-28.
42. Бобков В.Н., Одинцова Е.В., Черных Е.А. Безусловный базовый доход как регулятор повышения уровня и качества жизни: постановка проблемы и введение в анализ // Народонаселение. 2020. Т. 23. № 1. С. 13-27.
43. Бодрунов С.Д., Демиденко Д.С., Плотников В.А. Реиндустриализация и становление «цифровой экономики»: гармонизация тенденций через процесс инновационного развития // Управленческое консультирование. 2018. № 2. С. 43–54.
44. Бодрунов С.Д. Грядущее. Новое индустриальное общество: перезагрузка. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте. 328 с.
45. Бодрунов С.Д. Новое индустриальное общество. Производство. Экономика. Институты // Экономическое возрождение России. 2016. № 2 (48). С. 5-14.
46. Бодрунов С.Д. Реиндустриализация российской экономики: императивы, вызовы и приоритеты // Право интеллектуальной собственности. 2013. № 3. С. 13-15.
47. Бодрунов С.Д. Теория и практика импортозамещения: уроки и проблемы. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте, 2015. 171 с.
48. Большаков С.Н., Григорьев А.Н. Тренды государственной экономической политики: выбор приоритетов и инструментов // Менеджер. 2021. № 2 (96). С. 24-30.
49. Большаков С.Н., Лескова И.В., Большакова Ю.М. Цифровая экономика как составляющая технологической платформы государственной политики и управления // Вопросы управления. 2017. № 1. С. 64-70.
50. Бондарев Н.С., Ольховик В.В. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства автодорожной инфраструктуры // Корпоративные финансы. 2018. Т. 12. № 4. С. 110-125.

51. Боркова Е.А., Плотников В.А., Пролубников А.В., Титов А.Б. Пространственно-экономические трансформации и проблемы формирования единого экономического пространства (на материалах Евразийского Экономического Союза) // Российский экономический интернет-журнал. 2019. № 1. С. 13.
52. Боркова Е.А., Тимченко М.Н., Маркова А.А. Инвестиции в зеленые технологии как инструмент экономического роста России // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 3 (48). С. 87-91.
53. Бородин К.Г. Оценка влияния продовольственного эмбарго и экономических санкций на товарные рынки (на примере рынков мяса) // Экономика и математические методы. 2018. Т. 54. № 4. С. 41-59.
54. Брагина З.В., Орлов В.В., Андреева Н.Ю. Государственно-частное партнерство: механизмы развития. Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2011. 188 с.
55. Бургонов О.В., Михайлов Е.В. Влияние цифровой экономики на приоритетные направления регулирования предпринимательской деятельности // Экономика и управление. – 2021. – Т. 27, № 5 (187). – С. 345-354.
56. Буренин А.Н. Пределы макроэкономической политики под углом зрения экономических кризисов // Экономическая политика. 2019. Т. 14. № 1. С. 76-91.
57. Валько Д.В. Цифровизация регионального социо-эколого-экономического пространства России // Журнал экономической теории. 2019. Т. 16. № 3. С. 402-413.
58. Ванчикова Е.Н., Платонов В.С., Рушкова А.В., Пролубников А.В. Формирование территорий опережающего социально-экономического развития как инструмент зонирования институциональной среды ведения бизнеса // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 4. С. 42-59.

59. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2009. № 3. С. 17-33.
60. Варшавский А.Е. Неравенство: богатые и бедные, их характеристика и проблемы // Вопросы политической экономии. 2019. № 2. С. 58-74.
61. Вассерман Е.В. Электронное государство как фактор редуцирования неопределенности в условиях информатизации общества // Terra Economicus. 2013. Т. 11. № 4-2. С. 27-32.
62. Ватолкина Н.Ш., Горбунова Н.В. Импортозамещение: зарубежный опыт, инструменты и эффекты // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2015. № 6. С. 29-39.
63. Вертакова Ю.В. Прогнозирование и индикативное планирование в регионе. Курск: Изд-во КГТУ, 2001.
64. Вертакова Ю.В., Плотникова Н.А., Плотников В.А. Промышленная политика России: направленность и инструментарий // Экономическое возрождение России. 2017. № 3 (53). С. 49-56.
65. Вертакова Ю.В., Плотников В.А. Теоретические аспекты учета динамических характеристик социально-экономических систем в управлении региональным развитием // Известия Русского географического общества. 2011. Т. 143. № 6. С. 42-50.
66. Вертакова Ю.В., Положенцева Ю.С., Клевцова М.Г. Санкции в условиях глобализации и их влияние на экономическое развитие России // Экономика и управление. 2015. № 10. С. 24-32.
67. Вертакова Ю.В., Прокопенко О.С. Использование кластерного подхода в реализации структурной политики // Вестник Академии знаний. 2019. № 3. С. 61-68.
68. Вертакова Ю.В., Прокопенко О.С., Пролубников А.В. Трансформация хозяйственных комплексов макрорегионов мерами структурной и кластерной политики // Вестник Академии знаний. 2019. № 4. С. 70-79.

69. Вертакова Ю.В., Рисин И.Е., Трусова Н.С. Региональная социально-экономическая политика. М.: Кнорус, 2018. 276 с.
70. Вертакова Ю.В., Симоненко Е.С. Проблемы становления и развития методологии индикативного управления: монография. Курск: Курск гос. техн. ун-т, 2010. 352 с.
71. Вертакова Ю.В., Толстых Т.О., Шкарупета Е.В., Дмитриева В.В. Трансформация управленческих систем под воздействием цифровизации экономики / Юго-Зап. гос. ун-т. Курск, 2017.
72. Вилло С.В. Обеспокоенность заинтересованных сторон и принципы управления ею // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 8. С. 989-998.
73. Вилло С.В. Проблема формирования доверия к компании в ситуации обеспокоенности заинтересованных сторон // Экономическая социология. 2015. Т. 16. № 4. С. 60-84.
74. Вилькен В.В., Калинина О.В. Управление развитием регионов в условиях межрегиональной конкуренции // Экономика и предпринимательство. 2019. № 7 (108). С. 409-412.
75. Военная логистика: история, методология, современное состояние и перспективы развития: коллективная монография / А.В. Пролубников и др.; под ред. А.Х. Курбанова. СПб.: ООО «Копи-Р Групп», 2014. 284 с.
76. Волкова А.А., Плотников В.А., Рукинов М.В. Цифровая экономика: сущность явления, проблемы и риски формирования и развития // Управленческое консультирование. 2019. № 4 (124). С. 38-49.
77. Ворушилин Л.В., Курбанов А.Х., Князьнеделин Р.А. Государственно-частное партнерство в оборонно-промышленном комплексе: анализ специфики и перспективы развития // Управленческое консультирование. 2014. № 3. С. 73-80.
78. Ворушилин Л.В., Курбанов А.Х., Шолохов А.В. Аграрные фильеры как инструмент обеспечения устойчивости продовольственного снабжения

- Вооруженных Сил Российской Федерации // Вестник АПК Ставрополя. 2016. № 1. С. 252-259.
79. Гайнетдинов А.Н. Институциональная концепция экономической политики // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 40. С. 24-27.
80. Глазьев С.Ю. Мирохозяйственные уклады в глобальном экономическом развитии // Экономика и математические методы. 2016. Т. 52. № 2. С. 3-29.
81. Глазьев С.Ю. Перспективы становления в мире нового VI технологического уклада // Мир (Модернизация. Инновации. Развитие). 2010. № 2. С. 4-10.
82. Глазьев С.Ю. Прикладные результаты теории мирохозяйственных укладов // Экономика и математические методы. 2016. Т. 52. № 3. С. 3-21.
83. Головки М.В. Теневая экономика в системе угроз экономической безопасности страны: факторы, эволюция, направления противодействия: Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Санкт-Петербургский государственный экономический университет. СПб., 2020. 426 с.
84. Голубецкая Н.П. Современные проблемы цифрового менеджмента социально-экономических систем регионов России // Современный менеджмент и экономика: проблемы и перспективы развития. Сборник трудов национальной научно-практической конференции специалистов, учёных, аспирантов и студентов с международным участием. – 2020. – С. 102-105.
85. Голубецкая Н.П., Бургонов О.В. Вызовы системы государственного регулирования устойчивости предпринимательских структур в условиях цифровых технологий // Актуальные проблемы менеджмента: повышение стратегической устойчивости регионов и предприятий. Материалы международной научно-практической конференции. – СПб., 2021. – С. 31-35.

86. Горбань Т.С. Развитие инфраструктуры в рамках государственно-частного партнерства // Экономика и предпринимательство. 2015. № 12-4. С. 45-47.
87. Государство и рынок: новое качество взаимодействия в информационно-сетевой экономике: монография, в 2 томах. – Том 2. – Санкт-Петербург, 2007.
88. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2001. 495 с.
89. Гранберг А.Г. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза. М.: Экономика, 2000. 312 с.
90. Гранберг А.Г. Статистическое моделирование и прогнозирование. М.: Финансы и статистика, 1990. 174 с.
91. Грибанов Ю.И. Цифровая трансформация социально-экономических систем на основе развития института сервисной интеграции: Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. СПб., 2019.
92. Григорьев М.Н., Уваров С.А. Развитие логистической инфраструктуры России в арктическом регионе как фактор глобальной конкуренции // Логистика и управление цепями поставок. – 2018. – № 6 (89). – С. 85-96.
93. Губина М.А. Импортозамещение и/или экспортная ориентация: опыт фармацевтической промышленности Индии // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2019. Т. 35. № 2. С. 197-222.
94. Гутман Г.В., Мироедов А.А., Федин С.В. Управление региональной экономикой. М.: Финансы и статистика, 2002. 175 с.
95. Гэлбрейт Дж.К. Новое индустриальное общество. Избранное. М.: Эксмо, 2008. 1200 с.
96. Гэлбрейт Дж.К. Экономическая теория и цели общества. М.: Прогресс, 1976. 390 с.
97. Давыдова А.В. Государственно-частное партнерство: сущность и экономическое содержание в современных условиях // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. Т. 7. № 4. С. 85-88.

98. Дементьев В.Е., Новикова Е.С., Устюжанина Е.В. Место России в глобальных цепочках создания стоимости // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2016. № 1. С. 17-30.
99. Дерябина М.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 61-77.
100. Джабборов Д.Б. Большие данные, плановая экономика и государство // Вопросы политической экономии. 2019. № 4. С. 96-101.
101. Добрынина М.В. Глобальный промышленный ренессанс и новая промышленная политика России: экономическое и политическое измерения // Вестник Забайкальского государственного университета. 2020. Т. 26. № 1. С. 114-122.
102. Долженко Р.А. Новые формы трудовых отношений: уточнение понятий // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2014. № 1. С. 168-173.
103. Дресвяников В.А., Страхов Е.П. Рынки и инфраструктура аддитивного производства и сбыта продукции // Теоретическая экономика. 2018. № 2. С. 73-80.
104. Дробот Е.В., Макаров И.Н., Барбашина Е.А., Колесников В.В. Трансформации институциональной среды и формирование потенциала инновационного развития на основе моделей публично-частного партнерства // Креативная экономика. 2021. Том 15. № 5. С. 1639-1662.
105. Евразийская политическая экономия / Н.Ф. Газизуллин, С.А. Дятлов, А.Б. Камышова и др.; С.-Петербург. гос. экон. ун-т. СПб., 2016. 767 с.
106. Егерев С.В. Научно-техническое развитие России в современных условиях: влияние внутренней и внешней изоляции // Общественные науки и современность. 2020. № 2. С. 121-131.
107. Егорова Ю.А. Роль целеполагания в системе управления // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2010. № 9. С. 91-92.

108. Еремин В.В. Оценка величины мультипликатора автономных расходов в российской экономике на основе регрессионной модели // Интернет-журнал «Наукovedение». 2015. Том 7, № 5. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/94EVN515.pdf>.
109. Еремин В.Л., Дружков К.В. Государственно-частное партнерство – актуальная форма реализации инфраструктурных проектов // Экономика и математические методы. 2018. Т. 54. № 4. С. 111-115.
110. Ершов М.В., Танасова А.С., Соколова Е.Ю. О некоторых подходах государственного управления для стимулирования экономического роста // Управленец. 2019. Т. 10. № 5. С. 20-32.
111. Журавлева Г.П. Экономическая политика современной России: модернизация и реиндустриализация // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 3. С. 26-32.
112. Заболотский С.А. Современные тенденции поставок и потребления сжиженного природного газа в мире // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2013. № 12. С. 45-51.
113. Загашвили В.С. Импортозамещение и глобализация. Найдёт ли Россия «золотую середину»? // Металлы Евразии. 2017. № 3. С. 12-15.
114. Загодарчук И.В., Пролубников А.В., Яблочников А.В. Инновации в информационном обеспечении военно-экономической деятельности // Поколение будущего: Взгляд молодых ученых - 2013: материалы Международной молодежной научной конференции. В 6-ти томах. Т. 5. Курск: Юго-Зап. гос. ун-т, 2013. С. 37-45.
115. Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 г. № 3297-1.
116. Захарова Ж.А. О необходимости привлечения инвестиций в инфраструктуру региона на основе механизмов государственно-частного партнерства // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. 2013. № 5. С. 127-133.

117. Земцов С.П., Бабурин В.Л. Предпринимательские экосистемы в регионах России // Региональные исследования. 2019. № 2. С. 4-14.
118. Земцов С.П., Баринаева В.А. Смена парадигмы региональной инновационной политики в России: от выравнивания к «умной специализации» // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 65-81.
119. Золина С.А., Копытин И.А., Резникова О.Б. «Сланцевая революция» в США как главный драйвер перестройки мирового рынка нефти // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 6. С. 71-93.
120. Иванов В.Н., Овсиенко Ю.В., Тихонов А.О., Ясинский Ю.М. Сравнительный анализ институциональной и экономической динамики России и Белоруссии (2000-е годы) // Экономика и математические методы. 2011. Т. 47. № 3. С. 3-18.
121. Иванова А.О. Организация и управление сферой государственно-частного партнерства в Индии // Государственно-частное партнерство. 2017. Т. 4. № 1. С. 9-22.
122. Ивантер А., Маврина Л., Ульянов Н. Нам такие дороги дороги // Эксперт. 2020. № 45-46. С. 13-21.
123. Ильин В.А., Морев М.В. Эффективность «ручного» управления государством. Проверка на прочность – 2020 // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 2. С. 9-24.
124. Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП: аналитический обзор / Национальный центр ГЧП. М., 2020. 40 с.
125. Инвестиционная стратегия Санкт-Петербурга на период до 2030 года. Доступна онлайн по адресу: [http://spbinvestment.ru/content/uploadfiles/Инвестиционная%20стратегия\\_small.pdf](http://spbinvestment.ru/content/uploadfiles/Инвестиционная%20стратегия_small.pdf).
126. Инструментарий анализа и прогнозирования структурных параметров региональной экономики: монография / А.В. Пролубников и др.; под ред. Ю.В. Вертаковой; Юго-Зап. гос. ун-т. Курск, 2018. 359 с.

127. Информационно-аналитический обзор «О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации» // Министерство экономического развития Российской Федерации, февраль 2020 г. Доступно онлайн по адресу: <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf.pdf>. Проверено 13.06.2020.
128. Иродова Е.Е. Анализ методологических подходов к пониманию государственно-частного партнерства // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. 2019. № 16. С. 13-17.
129. Иродова Е.Е., Алексеева С.В. Институциональный аспект государственно-частного партнерства // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. 2018. № 14. С. 13-16.
130. Исакин М.А. Построение интегральных индикаторов качества жизни населения регионов // Регион: экономика и социология. 2005. № 1. С. 92-109.
131. Йескомб Э.Р. Государственно-частное партнерство. Основные принципы финансирования. М.: Альпина Пабlishер, 2015. 464 с.
132. Кадочников П.А. Перспективные вопросы расширения участия России в глобальных цепочках добавленной стоимости // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 2. С. 8-13.
133. Казьмина И.В., Щеголева Т.В. Обоснование механизма взаимодействия виртуальных предприятий с производственными предприятиями технически сложной продукции на основе государственно-частного партнерства // Организатор производства. 2020. Т. 28. № 1. С. 7-16.
134. Каплан Р.С., Купер Р. Функционально-стоимостной анализ: практическое применение. М.: Вильямс, 2008. 352 с.
135. Карапузов М.Ю. Перспективы развития механизмов прямой демократии с использованием информационно-коммуникационных технологий // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10. № 2. С. 36-39.

136. Карпова Г.А., Уваров С.А., Кучумов А.В., Тестина Я.С. Применение механизмов шеринговой экономики в индустрии туризма // Журнал правовых и экономических исследований. – 2018. – № 3. – С. 157-162.
137. Кашин А.В., Маркелов В.А. ГЧП или ГПП? // ЭКО. 2020. № 2. С. 123-142.
138. Квашнин Ю.Д. Базовый доход для европейских стран: от теории к практике // Современная Европа. 2019. № 3. С. 171-182.
139. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России: введение в X-Y-теорию. СПб.: Нестор-История, 2014. 468 с.
140. Кирьянов И.В. Количественная оценка транзакционных издержек организации. Общий методический подход // Вестник НГУЭУ. 2015. № 1. С. 78-101.
141. Клевцова М.Г., Положенцева Ю.С. Формирование системных принципов индикативного воздействия при стимулировании пропульсивных отраслей региона // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2017. № 1 (31). С. 29-35.
142. Клейнер Г.Б. Интеллектуальная экономика цифрового века. Цифровой век: шаги эволюции // Экономика и математические методы. 2020. Т. 56. № 1. С. 18-33.
143. Клейнер Г.Б. Экономика экосистем: шаг в будущее // Экономическое возрождение России. 2019. № 1. С. 40-45.
144. Клинова М.В. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 78-90.
145. Клочков В.В., Лукашов А.М., Максимов В.В., Рождественская С.М. Опережающее создание научно-технического задела в интересах развития вооружения, военной и специальной техники // Военная мысль. 2018. № 12. С. 23-32.

146. Кнобель А.Ю. Вертикальная интеграция и экономический рост: эмпирическое исследование // Журнал Новой экономической ассоциации. 2009. № 3-4. С. 54-71.
147. Кнобель А.Ю. Вертикальная интеграция, технологическая связанность производств, оппортунистическое поведение и экономический рост // Экономика и математические методы. 2010. Т. 46. № 1. С. 117-132.
148. Князьнеделин Р.А. Сравнительный анализ рыночной и плановой экономических систем: теоретические проблемы и практические результаты // Экономика и предпринимательство. 2015. № 9-2. С. 1027-1033.
149. Князьнеделин Р.А., Бекмурзаев И.Д., Титов В.А. Повышение эффективности системы государственных закупок на основе цифровых платформ // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2019. № 2. С. 53-61.
150. Князьнеделин Р.А., Курбанов А.Х., Крекотнев Р.Н. Применение модели государственно-частного партнерства как инструмента развития предприятий оборонно-промышленного комплекса и частных операторов // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 2. С. 47-53.
151. Князьнеделин Р.А., Курбанов А.Х., Плотников В.А. Государственный заказ как инструмент промышленной политики в оборонно-промышленном комплексе: теория и практика. СПб.: ООО «Копи-Р Групп», 2013. 240 с.
152. Кобылко А.А. Экосистемные компании: границы и этапы развития // Экономическая наука современной России. 2019. № 4. С. 126-136.
153. Ковалёв Н.В., Пролубников А.В. Российская промышленность: современное состояние и тенденции развития // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2017. № 4. С. 5-9.
154. Кожумратова А.К. Реализация государственной политики в экономической и социальной сферах в условиях пандемии COVID-19 // Среднерусский вестник общественных наук. 2021. Т. 16. № 2. С. 45-55.

155. Козьменко С.Ю. Восток - Запад: геоэкономика и политика российских газовых проектов // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2020. – № 4 (124). – С. 24-30.
156. Койда С.П. Развитие информационных систем управления частных организаций и органов публичной власти: Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Курск, 2014.
157. Коломбатто Э. Рынки, мораль и экономическая политика: новый подход к защите экономики свободного рынка. М.: Мысль, 2016. 500 с.
158. Коломыцева О.Ю. Государственная промышленная политика и ее влияние на обеспечение экономической безопасности промышленных предприятий // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2020. № 3 (123). С. 71-78.
159. Коломыцева О.Ю., Плотников В.А. Специфика обеспечения экономической безопасности предприятий в условиях цифровизации экономики // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 5-1. С. 75-83.
160. Константиныди Х.А. Параметры механизма формирования государственной политики в экономической и социальной сферах на основе систематизации стратегического целеполагания // Вестник Академии знаний. 2019. № 2 (31). С. 128-133.
161. Коньков А.Е. Цифровизация политических отношений: грани познания и механизмы трансформации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 6. С. 6-28.
162. Королева А.М. Эффекты мультипликации и акселерации в современной российской экономике // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 5. С. 110-112.
163. Коростышевская Е.М., Плотников В.А. Теоретические аспекты формирования целей в российской региональной политике // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2014. № 1. С. 62-71.

164. Коростышевская Е.М., Плотников В.А., Пролубников А.В., Рукинов М.В. Социальная компонента государственной региональной политики и ее роль в обеспечении устойчивого развития и экономической безопасности // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 6. С. 120-126.
165. Костин К.Б., Хомченко Е.А. Повышение эффективности российского предпринимательства на основе зарубежного опыта в области международного трансфера технологий // Вопросы инновационной экономики. – 2021. – Т. 11, № 2. – С. 729-744.
166. Котляров И.Д. Аутсорсинговая модель организации российской нефтегазовой отрасли: проблемы и пути решения // Вопросы экономики. 2015. № 9. С. 45-64.
167. Котляров И.Д. Внутренняя и внешняя среда фирмы: уточнение понятий // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. 2012. № 1. С. 56-61.
168. Котляров И.Д. Нетипичные формы организации хозяйственной деятельности // Экономическая наука современной России. 2017. № 1. С. 22-40.
169. Котляров И.Д. Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 112-120.
170. Котляров И.Д. Формы аутсорсинга в современной международной торговле // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 6. С. 65-72.
171. Котляров И.Д. Экосистема: новые способы взаимодействия компании с работниками, клиентами и широкой публикой // Вестник НГУЭУ. 2013. № 4. С. 54-68.
172. Котляров И.Д. О методике идентификации гибридных структур // Вестник НГУЭУ. 2015. № 4. С. 347-356.

173. Котляров И.Д. Финансовые двусторонние платформы: модели функционирования и перспективы развития // Информационное общество. 2019. № 1-2. С. 52-60.
174. Кречетнев Р.Н., Курбанов А.Х., Пахомов В.И. Риски государственно-частного партнерства при реализации проектов строительства объектов военно-складской инфраструктуры // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2014. № 3. С. 256-266.
175. Крыжановская О.А. Структурно-динамические индикаторы эффективного управления развитием территорий: европейский опыт // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2017. № 2 (32). С. 28-33.
176. Крыканов Д.Д. Оценка осуществимости проектов государственно-частного партнерства: анализ российской и международной практики // Государственно-частное партнерство. 2017. Т. 4. № 2. С. 111-130.
177. Крючкова Е.В. Российская экономика в посткризисный период: проблемы методологии // Вестник Университета. 2014. № 11. С. 115-119.
178. Кудрявцева Т.Ю., Кожина К.С. Государственные меры поддержки легкой промышленности России // Естественно-гуманитарные исследования. – 2021. – № 36 (4). – С. 144-146.
179. Кузнецов А.В. В чем проблемы современной российской экономической политики? // Мир перемен. 2015. № 5. С. 212-215.
180. Кузнецов Н.В., Лесных Ю.Г. Цифровизация информационной поддержки принятия решений в сфере государственного управления // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 1. С. 30-35.
181. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М.: Экономика, 2009. 591 с.
182. Кузьмицкая Т.В. Динамика занятости в процессе осуществления четвертой промышленной революции // Экономическая наука сегодня. 2019. № 10. С. 55-60.

183. Кулакова Т.А., Пашкус В.Ю., Волкова А.В. Сети против иерархий или новые иерархии? Возможности и ограничения сетевого подхода в управлении публичной политикой // Проблемы современной экономики. 2020. № 1. С. 40-44.
184. Курбанов А.Х., Плотников В.А. Аутсорсинг: история, методология, практика. М.: Инфра-М, 2017. 112 с.
185. Курбанов А.Х., Плотников В.А. Государственно-частное партнерство и аутсорсинг: сравнительный анализ структуры и характера отношений // В мире научных открытий. 2013. № 4. С. 33-47.
186. Курбанов А.Х., Смуров А.М., Плотников В.А. Сущность и эволюция государственной экономической политики в современной России // Известия Юго-Западного государственного университета. 2016. № 5. С. 131-142.
187. Курбанов А.Х., Стариков С.В. Алгоритм экономического обоснования целесообразности многоуровневой сетевой кооперации для импортозамещения // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 4. С. 158-172.
188. Курская область в цифрах. 2019: Краткий статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Курской области. Курск, 2019. 94 с.
189. Кутепова М.В., Плотников А.В. Перспективы использования инфраструктурных облигаций при реализации проектов развития в Арктической зоне Российской Федерации // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2020. Т. 10. № 2. С. 239-250.
190. Куценко Е.С., Абашкин В.Л., Исланкина Е.А. Фокусировка региональной промышленной политики через отраслевую специализацию // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 65-89.
191. Ларин С.Н., Агабабян А.Г. Анализ опыта использования инструментария технологических платформ для развития инноваций в Европейском

- Союзе и информационные возможности его применения в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. Т. 10. № 10. С. 59-68.
192. Левин С.Н., Саблин К.С., Руцкий В.Н. Практики взаимодействия предпринимателей с властью в регионах ресурсного типа современной России: «картины власти» и подходы к исследованию // Мир России. Социология. Этнология. 2018. Т. 27. № 3. С. 6-27.
193. Лейн Д. Мировой капитализм и трансформация государственного социализма // Мир России. Социология. Этнология. 2009. Т. 18. № 1. С. 47-73.
194. Ленин В.И. Империализм как высшая стадия капитализма // В. И. Ленин. Полное собрание сочинений. Издание пятое. Т. 27. М.: Издательство политической литературы, 1973. С. 299-426.
195. Лившиц В.Н., Орлова Е.Р., Тищенко Т.И., Мызникова М.Н. Новая модель развития экономики России // Труды Института системного анализа Российской академии наук. – 2021. – Т. 71, № 3. – С. 3-10.
196. Лиференко Ю.В. Национальная бедность и пути ее преодоления // Общество и экономика. 2020. № 4. С. 73-88.
197. Лукаш С.А. Эволюция экономических функций государства в условиях глобализации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. М., 2009. 44 с.
198. Луцкая Н.В. Повышение внутрифирменной эффективности промышленного предприятия за счет управления внутренними и внешними исполнителями // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. 2017. № 1. С. 38-45.
199. Любимов И.Л. От универсализма к индивидуализму: новые подходы к решению проблем экономического роста // Вопросы экономики. 2019. № 11. С. 108-126.
200. Любимов И.Л., Казакова М.В., Гвоздева М.А., Оспанова А.Г. Провал и триумф экономического усложнения: история Аргентины и Южной

- Кореи во второй половине XX века // Экономическая политика. 2019. Т. 14. № 5. С. 8-35.
201. Любимов И.Л., Оспанова А.Г. Как сделать экономику сложнее? Поиск причин усложнения // Вопросы экономики. 2019. № 2. С. 36-53.
202. Макаревич А.В. Воздействие глобализации на экономические функции государства: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2007. 22 с.
203. Макаров В.Л., Бекларян А.Р., Бекларян Г.Л. Разработка цифровых двойников для производственных предприятий // Бизнес-информатика. 2019. Т. 13. № 4. С. 7-16.
204. Макаров И.Н. Государственно-частное партнерство в финансовом взаимодействии государства и бизнеса: теоретико-морфологический анализ // Ученые записки Международного банковского института. 2016. Вып. 17. С. 17-24.
205. Макаров И.Н. Формирование системы проектного финансирования развития инфраструктурных сетей: теория, методология, практика: диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. СПб., 395 с.
206. Макаров, И.Н. Формирование учетно-статистической системы и особенности анализа производственного потенциала в условиях смены технологических укладов / И.Н. Макаров, И.В. Шамрина, Т.Д. Самойлова // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2020. № 1 (121). С. 44-48.
207. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. М.: Республика, 1992. Т. 1. 399 с.
208. Малган Дж. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. 472 с.
209. Малкина М.Ю., Виноградова А.В. Как российские институты влияют на эффективность госзаказа // ЭКО. 2020. № 3. С. 8-29.

210. Мальцева И.Ф., Смыченко А.С. Выявление проблем реализации государственной экономической политики на основе оценки достижения целевых индикаторов // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2017. № 1 (31). С. 19-21.
211. Мастепанов А.М. Нефть в перспективном мировом энергетическом балансе: на перепутье мнений и оценок // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2019. № 4. С. 5-8.
212. Меденников В.И. Принципы формирования единой цифровой платформы страны // Цифровая экономика. 2018. № 4. С. 31-37.
213. Медынская И.В., Макаров В.В. Методика индикативного планирования в системе управления деятельностью коммерческих организаций // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 3 (111). С. 77-82.
214. Минаков В.Ф., Шуваев А.В., Лобанов О.С. Эффект цифровой конвергенции в экономике // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 2 (110). С. 12-18.
215. Миндлин Ю.Б. Кластеры: анализ экономико-организационной природы // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2015. № 3-4. С. 31-34.
216. Миндлин Ю.Б. Особенности применения кластеров в региональном управлении // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2014. № 2. С. 70-80.
217. Миндлин Ю.Б. Сравнительная характеристика кластеров и совнархозов // Экономика и управление: проблемы, решения. 2020. Т. 1. № 5. С. 124-129.
218. Миндлин Ю.Б. Экономическая сущность кластеров // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2011. № 1. С. 3-7.
219. Миронов С. Государство – не ночной сторож // Российская газета. 19 марта 2004 г.

220. Миропольский Д.Ю., Дятлов С.А., Плотников В.А., Попов А.И. Государство и рынок: проблемы выбора подходов к управлению развитием национальной экономики // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2011. № 1 (67). С. 141-145.
221. Митяшин Г.Ю., Стельмашонок Е.В. Применение концепции совокупной стоимости владения к анализу жизненного цикла спортивного сооружения // Экономика и предпринимательство. 2020. № 4. С. 747-751.
222. Михневич С.И. Производство биотоплива в контексте цифровых трансформаций мировой экономики // Проблемы управления. 2019. № 3. С. 33-39.
223. Михненко П.А. От Стратегии-2020 к национальным проектам: трансформация институциональной модели социально-экономического развития // Проблемы теории и практики управления. 2020. № 2. С. 6-23.
224. Мотовилов О.В. Феномен краудфандинга: исследование особенностей // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2018. Т. 34. № 2. С. 298-316.
225. Мысляева И.Н. Роль государства в условиях открытой экономики // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. № 2. Том 3. С. 84-95.
226. Мякишева Е.А. Методическое обеспечение стратегического управления территорией опережающего социально-экономического развития: дисс. Тамбов, 2015. 194 с.
227. Нагимова А.З. Арабские инвестиции в российскую инфраструктуру // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64. № 3. С. 80-87.
228. Назаров Д.М. Цифровая экономика как результат информационных революций // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 5 (113). С. 12-24.

229. Найденова Ю.Н., Леонтьева В.В. Влияние неопределенности экономической политики на инвестиции российских компаний // Вопросы экономики. 2020. № 2. С. 141-159.
230. Налоговая нагрузка и налоговые условия ведения предпринимательской деятельности в российской экономике и зарубежных странах. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/12/main/ONNP\\_2017-2019\\_razmeshchenie.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/12/main/ONNP_2017-2019_razmeshchenie.pdf) (дата обращения 01.12.2020).
231. Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты // Сайт Правительства России. Доступно онлайн по адресу: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/>. Проверено 18.06.2020.
232. Непочатых О.Ю. Реализация государственной экономической политики посредством индикативного планирования // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2017. № 2 (32). С. 34-38.
233. Нестеренко М.А., Бережной А.В. Особенности государственной политики в экономической и социальной сферах: частные аспекты // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 4. С. 224-226.
234. Нечаева Н.А. Цифровой суперсервис «Инвестирование в реальный сектор экономики онлайн» // Modern Science. 2020. № 2-1. С. 72-82.
235. Нурмухаметов Р.К., Степанов П.Д., Новикова Т.Р. Технология блокчейн: сущность, виды, использование в российской практике // Деньги и кредит. 2017. № 12. С. 101-103.
236. Овчинников О.Г. Национальное партнерство по развитию сельской местности – важнейший инструмент политики сельского развития в США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2018. № 11. С. 110-122.
237. Огородникова И.И. Цифровая трансформация налогового контроля: эволюция и тенденция // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2019. № 46. С. 152-162.

238. Орехова С.В., Заруцкая В.С. Интеграция бизнеса: эволюция подходов и новая методология // Журнал экономической теории. 2019. Т. 16. № 3. С. 554-574.
239. Орлова И.В. Анализ временных рядов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://dmee.ru/docs/100/index-15643.html> (дата обращения 13.03.2017).
240. Осадчая И. Глобализация и государство: новое в регулировании экономики развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 11. С. 3-14.
241. Осадчая И. Зачем рыночной экономике нужен государственный сектор? // Наука и жизнь. 2006. № 6. С. 54-60.
242. Основные показатели социально-экономического развития Курской области по итогам 2020 года. URL: [https://adm.rkursk.ru/index.php?id=1751&mat\\_id=117331](https://adm.rkursk.ru/index.php?id=1751&mat_id=117331), дата обращения 10.06.2021.
243. Основные показатели социально-экономического развития Курской области по итогам января-декабря 2019 года. URL: [https://adm.rkursk.ru/index.php?id=1751&mat\\_id=104323&view\\_count\\_mats=25&page=1](https://adm.rkursk.ru/index.php?id=1751&mat_id=104323&view_count_mats=25&page=1), дата обращения 10.06.2021.
244. Остапенко В.М. Стабилизационная макроэкономическая политика: неоклассический и посткейнсианский подходы // Экономика и управление. 2013. № 9. С. 38-45.
245. О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации: информационно-аналитический обзор / Минэкономразвития России. М., 2020. 15 с.
246. Папава В. Об экономическом росте в посткоммунистических странах Восточной Европы // Экономика и математические методы. 2020. Т. 56. № 1. С. 34-43.
247. Парфенчик А.А. Использование социальных сетей в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 186-200.

248. Пахомова Н.В., Рихтер К.К., Ветрова М.А. Переход к циркулярной экономике и замкнутым цепям поставок как фактор устойчивого развития // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2017. Т. 33. № 2. С. 244-268.
249. Пациорковский В.В. Самозанятость – ответ части экономически активного населения на кризис стандартных трудовых отношений // Народонаселение. 2020. Т. 23. № 1. С. 88-103.
250. Перечень технологических платформ (утвержден решениями Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г., протокол № 2, от 5 июля 2011 г., протокол № 3, решением президиума Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 21 февраля 2012 г., протокол № 2). Доступно онлайн по адресу: [http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/formation/doc20120403\\_11](http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/formation/doc20120403_11). Проверено 02.12.2019.
251. Петренко С.А., Симонов С.В. Управление информационными рисками: экономически оправданная безопасность. М.: ДМК Пресс; ЛитРес, 2019. 386 с.
252. Пешкова Г.Ю., Плотников В.А. Особенности стратегического планирования в горнопромышленном комплексе местного значения: монография. – Курск, 2018.
253. Плещенко В.И. Об институциональной среде российского общества и о перспективе формирования новых структур координационного типа // Общество и экономика. 2017. № 7. С. 41-45.
254. Плещинский А.С. Анализ конкуренции и сотрудничества при разработке технологических инноваций в отраслях промышленности // Экономика и математические методы. 2017. Т. 53. № 3. С. 38-58.
255. Плотников В.А. Управление социально-экономическим развитием регионов в посткризисных условиях // Известия Курского государственного технического университета. 2010. № 3. С. 93-100.

256. Плотников В.А., Гущин А.Ю. Электронный аукцион как инновационная форма взаимодействия государства и предпринимательства // Вестник ОрелГИЭТ. 2012. № 3. С. 12-16.
257. Плотников В.А., Сулейманова М.В. Анализ моделей обеспечения национальной продовольственной безопасности // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2019. № 5. С. 7-12.
258. Плотников В.А., Федотова Г.В., Пролубников А.В. Государственно-частное партнерство и специфика его реализации в регионах России // Экономика и управление. 2015. № 1. С. 38-43.
259. Плотников В.А. Выбор модели экономического развития Российской Федерации: патернализм или либерализм // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2006. № 1 (45). С. 147-150.
260. Плотников В.А. Понятие смешанной экономики: эволюция развития и современная трактовка // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2018. Т. 8. № 2 (27). С. 8-16.
261. Плотников В.А. Цифровизация производства: теоретическая сущность и перспективы развития в российской экономике // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 4 (112). С. 16-24.
262. Плотников В.А., Вертакова Ю.В. Российская промышленность: текущее состояние и перспективы развития // Экономика и управление. 2014. № 5 (103). С. 39-44.
263. Плотников В.А., Вертакова Ю.В. Частно-государственное партнерство в организации профессионального образования в интересах российской промышленности // Экономика и управление. 2012. № 11 (85). С. 36-40.
264. Плотников В.А., Пролубников А.В. Ресурсные возможности экономических систем субфедерального уровня в условиях усиления угроз экономической безопасности // Экономическая безопасность: современные угрозы и пути их нейтрализации: материалы IV межвузовской научно-

- практической конференции с международным участием. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2017. С. 172-176.
265. Плотников В.А., Пролубников А.В. Специфика реализации государственной экономической политики в условиях новых вызовов // Социально-экономические и финансовые аспекты развития Российской Федерации и её регионов в современных условиях: материалы I всероссийской научно-практической конференции. Грозный, 2020. С. 24-29.
266. Плотников В.А., Пролубников А.В., Рукинов М.В. Институционально-стратегические аспекты государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Глобальная ядерная безопасность. 2020. № 2 (35). С. 119-130.
267. Плотников В.А., Пролубников А.В., Сулейманова М.В. Учет взаимосвязи продовольственной, экономической и национальной безопасности при реализации государственной политики // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2016. № 4 (30). С. 38-43.
268. Плотников В.А., Федотова Г.В. Индикаторы стратегического регионального планирования // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 17 (203). С. 21-33.
269. Поветкина Н.А., Леднева Ю.В. «Финтех» и «регтех»: границы правового регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 46-67.
270. Подцероб М., Смертина П. Как вахтовики воюют с работодателями и почему вахтовые поселки – подходящее место для трудовых конфликтов // Ведомости. 21 ноября 2018 г.
271. Положенцева Ю.С. Инструменты сглаживания пространственной поляризации региональной экономики: дисс. ... канд. экон. наук. Курск, 2009. 243 с.
272. Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007. 448 с.

273. Польшнев А.О. Эффективность измерения территориальных пропорций в экономике России // Российский внешнеэкономический вестник. 2020. № 2. С. 93-106.
274. Поляризация российского пространства: экономико-, социально- и культурно-географические аспекты: сборник статей. М.: Изд. ИП Матушкина И.И., 2018. 416 с.
275. Померанц К. Великое расхождение. Китай, Европа и создание современной мировой экономики. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. 592 с.
276. Попова Е.В. Индикативное планирование как основной метод формирования долгосрочной социально-экономической стратегии России // Инновации. 2008. № 9 (119). С. 15-27.
277. Поспелова Е.А., Казакова М.В. Применение концепции New Public Management в России // Государственная служба. 2015. № 2. С. 22-26.
278. Постановлении Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)».
279. Постановление Правительства РФ от 18.04.2016 № 317 «О реализации Национальной технологической инициативы». Доступно онлайн по адресу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_196930](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196930). Проверено 02.12.2019.
280. Программа стимулирования экономики для преодоления последствий COVID-19: «Экономическое обновление». Информационно-аналитические материалы // Сайт Кабинета министров Украины, 2020. Доступно онлайн по адресу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/Prezentacii/Programa%20Ekonomichne%20stymuluvannia/analitichni-materiali-do-programi-stimulyuvannya-1.pdf>. Проверено 15.06.2020.

281. Пролубников А.В. Анализ опыта реализации экономической политики кластерного развития в России // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2017. № 3. С. 72-77.
282. Пролубников А.В. Анализ специфики социально-экономического развития российских регионов // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2016. № 2 (28). С. 27-30.
283. Пролубников А.В. Государственная политика: факторный анализ в условиях развития кризиса // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2020. № 2 (44). С. 142-147.
284. Пролубников А.В. Государственно-частное партнерство как инструмент государственной экономической политики // Вестник Ивановского государственного университета. Серия «Экономика». 2020. Вып. 2 (44). С. 21-26.
285. Пролубников А.В. Государственно-частное партнерство как форма контрактного механизма // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика: сборник научных статей 5-й Международной научно-практической конференции / Юго-Зап. гос. ун-т, ЗАО «Университетская книга», в 2-х томах, том 2. Курск, 2015. С. 84-90.
286. Пролубников А.В. Государственно-частные проекты: нормативные аспекты и региональный опыт реализации // Современные тенденции развития менеджмента и государственного управления. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Орёл: Изд-во ОФ РАН-ХиГС, 2016. С. 111-113.
287. Пролубников А.В. Государственные меры повышения эффективности российской экономики // Актуальные вопросы развития современного общества: сборник научных статей 10-й Всероссийской научно-практической конференции (15-16 апреля 2020 года), Курск: Фин. ун-т при Правительстве РФ, Курск. филиал, 2020. С. 345-349.

288. Пролубников А.В. Институциональные аспекты стратегирования и программирования в экономике // Актуальные проблемы развития туристской индустрии: Материалы международной научно-практической конференции (25 октября 2019 года) / Юго-Зап. гос. ун-т. Курск, 2019. С. 232-236.
289. Пролубников А.В. Институциональные формы гармонизации интересов публичных и частных субъектов управления // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2015. № 3 (25). С. 42-47.
290. Пролубников А.В. Инструменты формирования и реализации государственной экономической политики в условиях цифровой трансформации / В кн.: Публичное управление в условиях цифровой глобализации: монография. Орел: Изд-во Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС, 2020. С. 174-191.
291. Пролубников А.В. К вопросу о факторах экономического развития // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2019. № 3.
292. Пролубников А.В. Кластеризация, инвестиции и их влияние на экономический рост / В кн.: Государство и рынок: механизмы и институты Евразийской интеграции в условиях усиления глобальной гиперконкуренции: коллективная монография. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2017. С. 186-191.
293. Пролубников А.В. Научно-методическое сопровождение разработки новой техники // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2013. № 3. С. 27-34.
294. Пролубников А.В. Оценка условий экономического развития и деловой среды для ведения бизнеса // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд: сборник материалов XLIX Международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2017. С. 7-11.

295. Пролубников А.В. Платформенная модель государственной экономической политики // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. 2020. № 18 (34). С. 21-33.
296. Пролубников А.В. Подходы к прогнозированию и оценке социально-экономического развития российских регионов // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2014. № 3. С. 61-66.
297. Пролубников А.В. Принципы формирования экономической политики // Приоритетные направления инновационной деятельности в промышленности: сборник научных статей пятой международной научной конференции. 30-31 мая 2020 г. Часть 3. Казань: ООО «Конверт», 2020. С. 159-162.
298. Пролубников А.В. Проблемы программного управления экономической системой // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2015. № 1 (23). С. 5-9.
299. Пролубников А.В. Прогнозирование развития социально-экономических систем (региональный уровень) / В кн. Экономические исследования: анализ состояния и перспективы развития: монография. Книга 34. Москва: Наука информ; Воронеж: ВГПУ, 2014. С. 209-220.
300. Пролубников А.В. Программно-целевое управление как методологическая основа развития социально-экономических систем // Известия Юго-Западного государственного университета. 2015. № 5 (62). С. 92-100.
301. Пролубников А.В. Программно-целевое управление конкурентоспособностью экономики (на примере развития электроэнергетики) // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2015. № 4 (26). С. 44-49.
302. Пролубников А.В. Развитие государственно-частного партнерства: экосистемный подход // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2020. № 4 (124). С. 63-68.
303. Пролубников А.В. Рекомендации по совершенствованию практики программно-целевого управления // Актуальные вопросы развития

- современного общества: сб. материалов 4-й Междунар. науч.-практ. конф.; ЮЗГУ. Курск, 2014. С. 55-58.
304. Пролубников А.В. Социально-экономическое прогнозирование развития региона: прикладные аспекты / В кн. Экономика и промышленная политика: теория и инструментарий: монография. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2014. С. 138-150.
305. Пролубников А.В. Специфика пространственного развития современной российской экономики как фактор региональной политики // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2020. № 3 (123). С. 54-60.
306. Пролубников А.В. Специфика современного этапа реализации государственной политики в социальной и экономической сферах // Социально-гуманитарные технологии в управлении человеческими ресурсами в сфере физической культуры, спорта и здоровья: сборник научных статей и докладов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной 75-летию Победы в годы Великой Отечественной войны, 16–17 апреля 2020 г. СПб.: ПОЛИТЕХ-ПРЕСС, 2020. С. 53-56.
307. Пролубников А.В. Стратегические аспекты государственной экономической политики // Стратегическое управление развитием социально-экономических систем. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Воронеж: Воронежский государственный педагогический университет, 2020. С. 69-72.
308. Пролубников А.В. Трансформация государственной политики в экономической сфере в современных условиях цифровизации // Вызовы цифровой экономики: развитие комфортной городской среды: сб. статей III Всероссийской науч.-практ. конф. с международным участием (г. Брянск, 21-22 мая 2020 г.). Брянск: Брян. гос. инженерно-технол. ун-т, 2020. С. 639-642.

309. Пролубников А.В. Управление экономическим развитием с использованием кластерного подхода: опыт России // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2017. № 4 (22). С. 177-184.
310. Пролубников А.В. Управленческий подход к оценке привлекательности территорий для ведения бизнеса // Исследование инновационного потенциала общества и формирование направлений его стратегического развития: сборник научных статей 7-й Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / Юго-Зап. гос. ун-т. Курск: Университетская книга, 2017. С. 332-336.
311. Пролубников А.В. Уровни государственной экономической политики // Национальная безопасность России: актуальные аспекты. Сборник избранных статей Всероссийской научно-практической конференции. СПб.: Изд-во ГНИИ «Нацразвитие», 2020. С. 58-62.
312. Пролубников А.В. Формирование государственной информационной системы управления экономическим развитием // Современное общество: проблемы, противоречия, решения. Сборник научных трудов Межвузовского научного семинара 29 мая 2020 г. / Санкт-Петербургский горный университет. СПб, 2020. С. 256-261.
313. Пролубников А.В. Функции цифровой платформы государственной экономической политики // Тенденции развития Интернет и цифровой экономики. Труды III Всероссийской с международным участием научно-практической конференции. Симферополь – Алушта, 4-6 июня 2020 г. Симферополь: ИП Зуева Т.В., 2020. С. 176-179.
314. Пролубников А.В. Экономическая политика: сущность и задачи // Экономический вектор. 2020. № 1 (20). С. 12-16.
315. Пролубников А.В. Экосистемный подход как основа эффективного управления институтом государственно-частного партнерства в России // Наука и практика глобально меняющегося мира в условиях многозадачности, проектного подхода, рисков неопределенности и ограниченности ресурсов: сборник научных статей по итогам международной

- научно-практической конференции. 19-20 июня 2020 года. Санкт-Петербург. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2020. С. 158-160.
316. Пролубников А.В., Плотников А.В. Направления трансформации государственной экономической и промышленной политики в условиях экономических санкций и развития процессов импортозамещения // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2015. № 2 (24). С. 45-50.
317. Публичное управление в условиях цифровой глобализации: монография / под ред. А.В. Полянина. Орел: Изд-во Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС, 2020.
318. 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.
319. Райнерт Э.С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2011. 384 с.
320. Ракута Н.М. Использование контрактов жизненного цикла при госзакупках. Опыт развитых стран // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 53-78.
321. Ревякин С.А. Функциональность электронных платформ общественного участия: причем здесь социальные сети? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 88-106.
322. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: стат. сб. / Росстат. М., 2019. 1204 с.
323. Резникова О.С., Ткаченко Д.В. Факторы, влияющие на качество и эффективность государственных услуг // Социально-экономическое развитие организаций и регионов в условиях цифровизации экономики. Материалы докладов Международной научно-практической конференции. – Витебск, 2020. – С. 407-408.

324. Резниченко Н.В. Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2010. № 4. С. 58-86.
325. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития сферы государственно-частного партнерства за 2019 г. // Министерство экономического развития Российской Федерации, февраль 2020 г. Доступно онлайн по адресу: [https://www.economy.gov.ru/material/file/764aaafac33fa544aec5b3008619e92a8/reiting\\_gchp\\_022020.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/764aaafac33fa544aec5b3008619e92a8/reiting_gchp_022020.pdf). Проверено 13.06.2020.
326. Рисин И.Е., Чичерина А.С. Организационное обеспечение участия стейкхолдеров в разработке региональной и муниципальной стратегий // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 2 (53). С. 17-23.
327. Рогожин А.А. Опыт государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры в странах Юго-Восточной Азии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 6. С. 268-286.
328. Родионов Д. Г., Афанасов А. Ю., Горовой А. А. Региональная кластерная политика в контексте управления развитием региональной экономики // Мир экономики и права. – 2014. – № 4-5. – С. 18-30.
329. Родионов Д.Г., Карпенко П.А., Конников Е.А. Концептуальная модель управления развитием региональных социально-экономических систем // Экономические науки. 2021. № 197. С. 163-170.
330. Родионов Д.Г., Карпенко П.А., Конников Е.А. Методика квантификации состояния трудовых ресурсов в контексте управления развитием региональной социально-экономической системой // Экономические науки. 2021. № 197. С. 171-179.
331. Родионов Д. Г., Конников Е. А., Конникова О. А. Методология системного анализа информационной среды // Экономические науки. – 2021. – № 196. – С. 160-174.

332. Родионов Д.Г., Кудрявцева Т.Ю. Механизм и принципы формирования кластерной промышленной политики // *Инновации*. – 2018. – № 10 (240). – С. 81-87.
333. Романова О.А., Пономарева А.О. Промышленная политика: новые реалии, проблемы формирования и реализации // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2020. Т. 13. № 2. С. 25-40.
334. Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России. СПб., 2003. 156 с.
335. Рубцов Г.Г., Литвиненко А.Н., Большакова Л.В. Тенденции развития отечественной инновационной политики на примере СЗФО // *Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки*. – 2020. – Т. 13, № 1. – С. 65-78.
336. Рукинов М.В. Наднациональные инструменты обеспечения экономической безопасности Российской Федерации // *Национальная безопасность России: актуальные аспекты: сборник избранных статей всероссийской научно-практической конференции (Санкт-Петербург, ноябрь 2019)*. СПб.: ГНИИ «Нацразвитие», 2019. С. 68-74.
337. Рукинов М.В. Смена технологического уклада как источник угроз для экономической безопасности России // *Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление*. 2019. № 4 (48). С. 18-25.
338. Рукинов М.В. Экономические санкции и их влияние на экономическую безопасность // *Ученые записки Международного банковского института*. 2019. № 1 (27). С. 121-131.
339. Рязанов В.Т. Новая технологическая революция: ожидания и варианты будущей модели экономики // *Экономическое возрождение России*. 2019. № 4. С. 43-51.

340. Рязанов В.Т. Новая экономическая политика (НЭП) № 2: исторические уроки и перспективы госкапитализма в России // Экономист. 2018. № 3. С. 3-23.
341. Рязанов В.Т. От аналоговой к цифровой экономике: технологический детерминизм и экономическое развитие // Экономист. 2019. № 6. С. 3-24.
342. Рязанов В.Т. Системные ограничения и возможности неоиндустриального развития экономики России // Научные труды Вольного экономического общества России. 2020. Т. 221. № 1. С. 114-135.
343. Савинов Л.В., Скорых Н.Н., Торогельдиева Б.М. Цифровая трансформация государственного и муниципального управления в Республике Кыргызстан // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10. № 2. С. 24-30.
344. Сажина М.А. От либерально-демократической политики развитых стран глобального мира к государственному управлению экономическими и социальными процессами: методологические аспекты // Экономические науки. 2021. № 196. С. 179-186.
345. Сакс Д. Цена цивилизации. М.: Издательство Института Гайдара, 2012. 352 с.
346. Самсонова А.С. Формирование отношений заказчика и клиента на рынке технического сервиса: новый подход // Транспорт Азиатско-Тихоокеанского региона. 2016. № 2. С. 44-49.
347. Световцева М.Г. Управление формированием экономического ядра региона: дисс. ... канд. экон. наук. Воронеж, 2004. 264 с.
348. Сидорова А.С. Влияние цифровых технологий на экономику России // Российский внешнеэкономический вестник. 2018. № 8. С. 119-128.
349. Симачев Ю.В., Кузык М.Г. Государственная поддержка предприятий: бенефициары и эффекты // Вопросы экономики. 2020. № 3. С. 63-83.
350. Скотаренко О.В., Васильев Н.И. Экономическая оценка инвестиций в развитие горнодобывающей отрасли промышленного комплекса Мурманской области // Микроэкономика. – 2020. – № 4. – С. 82-89.

351. Солнцев К.Д. Проекты государственно-частного партнерства и меры их поддержки в мировой практике // Государственно-частное партнерство. 2017. Т. 4. № 1. С. 23-42.
352. Соловых Н.Н., Королева И.В., Стомпелева Е.С. Цифровая экономика: новый технологический уклад и смена парадигмы экономического развития // Теоретическая экономика. 2019. № 6. С. 46-52.
353. Солодилова Н., Маликов Р., Гришин К. Искусственные предпринимательские экосистемы как фактор реконфигурации деловой среды региона // Общество и экономика. 2020. № 4. С. 38-55.
354. Срничек Н. Капитализм платформ. М.: ВШЭ, 2020. 128 с.
355. Стаценко И.М. Экономические предпосылки развития государственно-частного партнерства в Вологодской области // Экономика региона. 2018. Т. 14. № 3. С. 927-940.
356. Степнов И.М., Ковальчук Ю.А. Платформенный капитализм как источник формирования сверхприбыли цифровыми рантье // Вестник МГИМО Университета. 2018. № 4. С. 107-124.
357. Степнов И.М., Ковальчук Ю.А. Трансформация управления в экосистемной экономике // Друкерровский вестник. 2021. № 1 (39). С. 5-18.
358. Стеряков А.А. Об одном универсальном методе построения моделей для сложных многоагентных систем // Компьютерные исследования и моделирование. 2013. Т. 5. № 4. С. 513-523.
359. Стратегическая реорганизация как механизм стратегического менеджмента промышленного предприятия: монография / под ред. Ю.В. Вертаковой; Юго-Зап. гос. ун-т. Курск, 2016. 182 с.
360. Суворов А.В., Горст М.Ю. Система макроэкономических балансов для прогнозирования экономики региона // Проблемы прогнозирования. 2003. № 4.
361. Сунаева Ю.В. Оценка услуг государственного сектора по методике SERVQUAL // Социальная политика и социология. 2019. № 18. С. 80-88.

362. Сухарев О.С. Институциональная теория экономического роста: основные императивы // Журнал экономической теории. 2015. № 3. С. 185-202.
363. Тагаров Б.Ж. Проблемы развития экономики совместного потребления в России // Российское предпринимательство. 2019. Т. 20. № 2. С. 593-606.
364. Тагаров Б.Ж. Специфика экономики совместного потребления и условия ее развития // ЭКО. 2019. № 7. С. 140-155.
365. Тамбовцев В.Л. Идеи и интересы, экономическая политика и институты // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 26-45.
366. Тараш Л.И., Петрова И.П. Государственно-частное партнерство: состояние и перспективы развития в Украине // Вестник экономической науки Украины. 2013. № 1. С. 168-171.
367. Терехова А.В., Орлова Е.Р. Анализ факторов развития ресурсных экономик // Труды Института системного анализа Российской академии наук. – 2021. – Т. 71. – № 1. – С. 55-61.
368. Ткаченко М. Будущее регионального ГЧП в дорожном строительстве // Ведомости, 02.12.2015. Доступно онлайн по адресу: <https://www.vedomosti.ru/economics/blogs/2015/12/03/619432-gchp-dorozhnom-stroitelstve>. Проверено 14.06.2020.
369. Толкачев С.А. Новая сетевая матрица мировой экономики - строй "цивилизованных кооператоров"? // Экономическое возрождение России. 2020. № 3 (65). С. 25-32.
370. Тураева М.О. Новые реалии евразийского транспортного пространства: казахстанский транзит // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 3. С. 25-39.
371. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция. СПб.: Лениздат, 1996, 702 с.
372. Ульянов Н. Как не рассыпать мусор по дороге // Эксперт. 2019. № 12. С. 12-19.

373. Управление сложными социально-экономическими системами в условиях кризисных процессов / Лясников Н.В., Засько В.Н., Камчатова Е.Ю., Макаров О.Н., Пантелеева Т.А., Попова В.Г., Кокурина А.Д. – М., 2021.
374. Усов Д.Ю. Управление сетевыми организациями (на примере франчайзинговых сетей): Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Курск, 2014.
375. Устинович Е.С., Бочанов М.А. Политико-экономические барьеры разработки государственной политики по созданию институтов регионального развития // Проблемы постсоветского пространства. 2020. Т. 7. № 1. С. 55-62.
376. Устюжанина Е.В., Сигарев А.В., Шеин Р.А. Цифровая экономика как новая парадигма экономического развития // Экономический анализ: теория и практика. 2017. Т. 16. № 12. С. 2238-2253.
377. Ушаков Е.П. Российская экономическая политика: проблемы и перспективы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. Т. 9. № 35. С. 2-8.
378. Уянаев С.В. Китайский проект «Один пояс – один путь»: концепция, план, сотрудничество с Россией // Проблемы Дальнего Востока. 2015. № 4. С. 8-21.
379. Фадеев А.М., Ларичкин Ф.Д. Стратегические приоритеты устойчивого развития рынка сервисных услуг при освоении шельфовых месторождений // Записки Горного института. 2011. Т. 191. С. 197-204.
380. Фаджиоло Д., Ровентини А. О научном статусе экономической политики: повесть об альтернативных парадигмах // Вопросы экономики. 2009. № 6. С. 24-47.
381. Федеральный закон «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» от 13.07.2020 г. № 193-ФЗ.

382. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Консультант Плюс. Доступно онлайн по адресу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/). Проверено 18.06.2020.
383. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ // Консультант Плюс. Доступно онлайн по адресу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54572/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/). Проверено 18.06.2020.
384. Федотова Г.В., Плотников В.А., Пролубников А.В. Государственно-частное партнерство и специфика его реализации в регионах России // Экономика и управление. 2015. № 1. С. 38-43.
385. Фесько Д.С. Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 63-68.
386. Филин С.А. Стратегические технологические платформы как основа технологической безопасности России в будущем // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2019. Т. 15. № 1. С. 18-34.
387. Фитуни Л.Л. «Санкционное таргетирование»: инструмент внешней политики, нечестной конкуренции или глобального социального инжиниринга? // Вестник МГИМО Университета. 2019. № 3. С. 17-41.
388. Формы стратегического партнерства: модели взаимодействия в регионе / Вертакова Ю.В., Ватутина О.О., Андросова И.В. и др. Курск, 2013.
389. Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. М.: Новости, 1992. 302 с.
390. Хайек Ф.А. Познание, конкуренция и свобода: Антология сочинений. СПб.: Пневма, 1999. 287 с.
391. Харин А.Н. Корпорация-государство как альтернатива современному государству // Власть. 2012. № 9.

392. Харламов А.В., Сибгатуллин А.Э. Институциональные изменения, обеспечивающие инновационную направленность развития хозяйственной системы // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2021. – № 4 (130). – С. 21-26.
393. Харламов А.В., Харламова Т.Л. Мегалополисы и политика перехода к устойчивому экономическому росту // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета технологии и дизайна. Серия 3: Экономические, гуманитарные и общественные науки. 2017. № 4. С. 17-22.
394. Харламов А.В., Харламова Т.Л. Экономическая политика совершенствования предпринимательской среды // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 3 (20). С. 11-19.
395. Харламова Т.Л., Доссу И.Л. Государственная политика стимулирования инновационной активности и ее адаптация в современных условиях // Ученые записки Международного банковского института. – 2021. – № 2 (36). – С. 164-173.
396. Целыковских А.А., Курбанов А.Х. Логистические проблемы организации материально-технического обеспечения войск (сил) в Арктической зоне Российской Федерации и способы их решения // Военная мысль. 2018. № 7. С. 40-49.
397. Цикин А.М. Самодостаточность как основа повышения конкурентоспособности российской экономики // Теоретическая экономика. 2018. № 2. С. 81-87.
398. Цифровые технологии и кибербезопасность в контексте распространения COVID-19: дайджест / Счетная палата Российской Федерации. М., 2020. 39 с.
399. Чепель С.В. Как повысить эффективность экономической политики: экономический анализ роли государственных институтов // Вопросы экономики. 2009. № 7. С. 62-74.

400. Черненко В.А., Подгорная Е.А. Региональная политика в условиях социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации / Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики. СПб., 2013. 127 с.
401. Шамбир В.Н. Государственно-частное партнерство как форма инвестирования приоритетных муниципальных проектов: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2010. 28 с.
402. Шарипов Ф.Ф. Экосистема угольной промышленности Российской Федерации // Путеводитель предпринимателя. 2019. № 43. С. 185-189.
403. Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016. 208 с.
404. Швецов А.Н., Рысина В.Н. Цифровизация госуправления в России на фоне лучшего зарубежного опыта // ЭКО. 2020. № 2. С. 60-80.
405. Шерешева М.Ю. Формы сетевого взаимодействия компаний. М.: Изд. Дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 339 с.
406. Шкуропат А.В. Возможности использования опыта Канады для совершенствования региональной политики // Российский внешнеэкономический вестник. 2020. № 2. С. 107-118.
407. Щетинина И.В. Государственные ограничительные меры в условиях пандемии и их социально-экономические последствия // ЭКО. 2020. № 5. С. 156-174.
408. Электронное правительство. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/rugovclassifier/719/events> (дата обращения 08.03.2020).
409. Эмиров Н.Д., Степочкина М.Д. Государственно-частное партнерство – эффективный инструмент развития регионов России // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2015. № 1. С. 228-232.
410. Эмирова А.Е., Эмиров Н.Д. Перспективы транспортной системы России в формировании единого транспортного пространства Евразийского

- Экономического Союза // Проблемы современной экономики. 2015. № 3. С. 288-292.
411. Южаков В.В., Бойков В.Э., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. На пути к сервисному государству: удовлетворенность получателей государственных услуг // Экономическая политика. 2014. № 3. С. 116-142.
412. Юрьев В.М. Государственная собственность в транзитном хозяйстве России. Тамбов, 2003.
413. Яблочников А.В., Плотников В.А., Пролубников А.В. Программно-целевой метод в управлении развитием оборонно-промышленного комплекса // Тренды развития современного общества: управленческие, правовые, экономические и социальные аспекты: материалы 2-й Международной научно-практической конференции, в 2-х томах, том 2, Юго-Зап. гос. ун-т. Курск, 2012. С. 174-180.
414. Bateykin D.V., Rastova Y.I., Chernykh A.A. The principles of state management of multicultural region's economy and the problems of their systemic implementation // Contributions to Economics. – 2020. –P. 213-220.
415. Botsman R., Rogers R. What's mine is yours. London: Collins, 2010.
416. Freeman R.E. Strategic management: A stakeholder approach. Boston: Pitman, 1984.
417. Friedman M. Quantity Theory of Money // Eatwell J., Milgate M., Newman P. (eds) Money. The New Palgrave., London: Palgrave Macmillan, 1989. P. 1-40.
418. Khachatryan A.A., Khachatryan K.S., Shirkin A.A. Development of Russia's regions in the conditions of the digital economy: management, effectiveness, and competitiveness // Advances in Science, Technology and Innovation. – 2021. – P. 25-29.
419. Kharlamova T.L., Kharlamov A.V., Antokhina Y.A. Effective management as a condition for innovative development of the national economy //

- European Proceedings of Social and Behavioural Sciences EpSBS. – Krasnoyarsk, Russia, 2021. – P. 999-1012.
420. Lange O. On the Economic Theory of Socialism: Part One // Review of Economic Studies. 1936. V. 4. No 1. P. 53-71.
421. Lange O. On the Economic Theory of Socialism: Part Two // Review of Economic Studies. 1937. V. 4. No 2. P. 123-142.
422. Ménard C. Is Public-Private Partnership Obsolete? Assessing the Obstacles and Shortcomings of PPP // Piet de Vries et Etienne B. Yehoue. The Routledge Companion to Public-Private Partnerships. Routledge, 2013. P. 149-174.
423. Nekhvyadovich L., Kostin K.B., Mironov V.V. Government and public monitoring of entrepreneurship in a multicultural region: new perspectives in the conditions of the digital economy // Public Administration and Regional Management in Russia. Challenges and Prospects in a Multicultural Region. Ser. "Contributions to Economics", Switzerland. – 2020. – P. 147-154.
424. Pirogova O., Plotnikov V., Prolubnikov A. The model of system predicting with the use of dynamic arrangement schemes // SHS Web of Conferences. 2018. Volume 44. Art. 00071.
425. Plotnikov V., Prolubnikov A. Methods of the economy competitiveness ensuring (the experience of Russia) // Proceedings of the 27th International Business Information Management Association Conference – Innovation Management and Education Excellence Vision 2020: from Regional Development Sustainability to Global Economic Growth, IBIMA 2016; Milan, Italy; 4-5 May 2016. P. 572-578.
426. Ragulina J.V., Bogoviz A.V., Lobova S.V., Alekseev A.N., Pyatanova V.I. Strategy of increasing the global competitiveness of Russia's economy and Russia's becoming a new growth vector of the global economy // Growth Poles of the Global Economy: Emergence, Changes and Future Perspectives. Ser. "Lecture Notes in Networks and Systems". – Luxembourg, 2020. – P. 203-210.

427. Savas E.S. Privatisation and public-private partnerships. New Delhi: Affiliated East-West Press, 2001. 368 p.
428. Transforming Infrastructure Performance // Infrastructure and Projects Authority, December 2017. Available online at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/664920/transforming\\_infrastructure\\_performance\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664920/transforming_infrastructure_performance_web.pdf). Accessed 04.06.2020.
429. Vertakova J., Plotnikov V. Russian and foreign experience of interaction between government and business // World Applied Sciences Journal. 2013. Vol. 28. № 3. P. 411-415.
430. Volkova A.A., Peshkova G.Y., Prolubnikov A.V. Convergence as a tendency of development of economic systems // 4th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts. SGEM 2017, conference proceedings. Albena, 2017. P. 271-276.
431. Wegren S.K., Elvestad C. Russia's food self-sufficiency and food security: an assessment // Post-Communist Economies. 2018. V. 30. No 5. P. 565-587.
432. Williamson O.E. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives // Administrative Science Quarterly. 1991. V. 36. No. 2. P. 269-296.
433. Zagozdzon B. Conditions for the Development of Public-Private Partnership PPP – Analysis Based on an Example of Transport Infrastructure in Poland // Communications – Scientific Letters of the University of Zilina. 2020. V. 22. No 1. P. 35-41.
434. Zhuravlov D., Anishchuk V., Chyzhov, D., Pashynskiy, V., Zaitsev M. The defense-industrial complex as the basis of the national security of the state // Journal of Security and Sustainability Issues. 2020. V. 9. No 3. P. 829-842.

## Показатели развития государственно-частного партнерства в России

По данным Минэкономразвития России (дата публикации – февраль 2020 года, ситуация анализируется по итогам 2019 года), ситуация в сфере государственно-частного партнерства описывалась следующими показателями<sup>302</sup>:

- объем принятых инвестиционных обязательств по заключенным концессионным соглашениям (КС) составляет порядка 1,6% от объема ВВП (справочно: в Великобритании этот уровень составляет 6,6%, в Австралии и Новой Зеландии – 6,9%, в Канаде – 8,1%);
- практически все субъекты Российской Федерации (за исключением четырех) используют механизм КС для создания или реконструкции инфраструктурных объектов. При этом у 10 регионов (12%) заключено более 100 КС (с учетом муниципальных концессий);
- Российская Федерация испытывает нехватку инвестиций в инфраструктурные объекты. В период с 2020 по 2040 гг. эта нехватка будет ежегодно составлять 1,9% от ВВП, по оценке Global Infrastructure Hub (справочно: в Австралии и Новой Зеландии этот уровень за тот же период будет составлять 0,36% от ВВП, в Великобритании – 0,16%, в Канаде – 0,04%);
- наибольший объем инвестиций (42%) предусмотрен в рамках КС, заключенных на федеральном уровне, из которых на транспортную инфраструктуру приходится 96%. При этом наибольшее количество КС заключено на муниципальном уровне (94%), из которых на коммунальную сферу приходится 93% (см. рис. А.1);
- рынок крупных КС в количественном выражении относительно небольшой – заключено всего 32 КС с объемом инвестиций от 10 млрд рублей (1% от количества КС) и 93 КС с объемом инвестиций от 1 до 10 млрд рублей (3%);
- более 70% инвестиций по КС – это внебюджетные инвестиции (более 1,2 трлн рублей);
- объем забалансовых бюджетных обязательств по КС в Российской Федерации достиг порядка 560 млрд рублей по итогам 2019 года, или 0,5%

<sup>302</sup> О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации: информационно-аналитический обзор / Минэкономразвития России. – М., 2020. – С. 2-3.

от объема ВВП за 2019 год, по оценке InfraONE Research. Оценка бюджетных рисков по КС, сделанная НАКДИ, – 320 млрд рублей, или 0,3% от объема ВВП за 2019 год;



Рисунок А.1 – Распределение количества (левая диаграмма) и объемов инвестиций (правая диаграмма) в КС по уровням государственного и муниципального управления<sup>303</sup>.

- вероятность дефолта проекта ГЧП (включая концессионные проекты) в течение ближайших 10 лет составляет не более 3,8%, а уровень восстановления в случае дефолта в среднем составляет 79,3%, по оценке Moody's для мирового рынка ГЧП (включая концессии);
- на КС, которые заключены по результатам состоявшегося конкурса, приходится порядка 19% от объема инвестиций по КС, с единственным участником конкурса – 43%, по решению высшего исполнительного органа власти – 38% (из которых 26% приняты в рамках частной концессионной инициативы при отсутствии заявок от других участников, 6% – в рамках трансформации договора аренды в концессию, 6% – с концессионером, определенным решением Правительства Российской Федерации);
- в общей сложности почти 1000 КС (33%), формирующих 61% объема инвестиций по всем КС, в настоящее время находятся на начальной стадии реализации (проектирование или строительство объекта КС);
- из общего количества заключенных КС, 10 заключены на срок более 50 лет (0,3%). При этом средний срок КС составляет 12 лет, а средний срок КС в транспорте – 21 год, в социальной сфере – 22 года. Заключено 144 КС сроком менее 3 лет (5%) (см. рис. А.2);

<sup>303</sup> Там же. – С. 4.

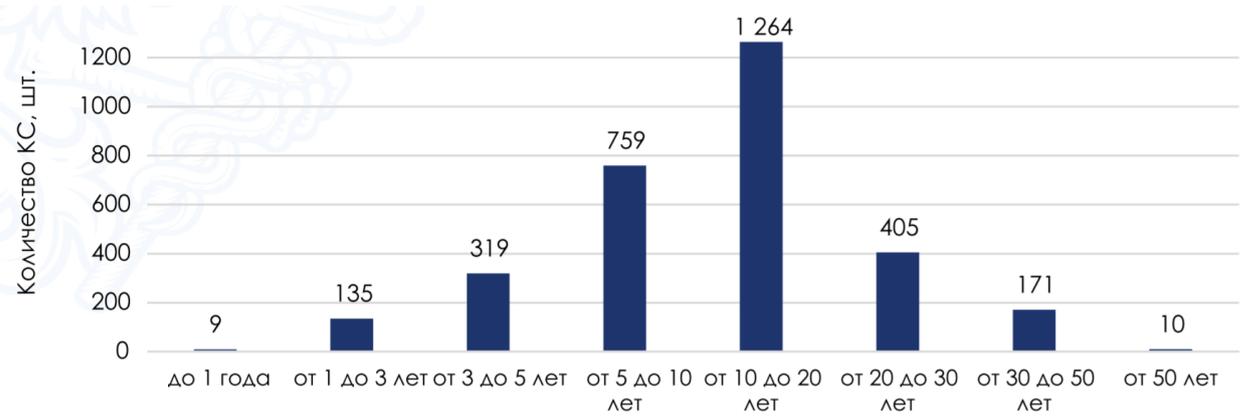


Рисунок А.2 – Распределение количества КС по срокам осуществления<sup>304</sup>.

- соглашения о ГЧП, МЧП в российской практике являются немногочисленными. На всех административных уровнях заключено всего 25 таких соглашений, на которые приходится порядка 60 млрд рублей инвестиционных обязательств (см. рис. А.3).

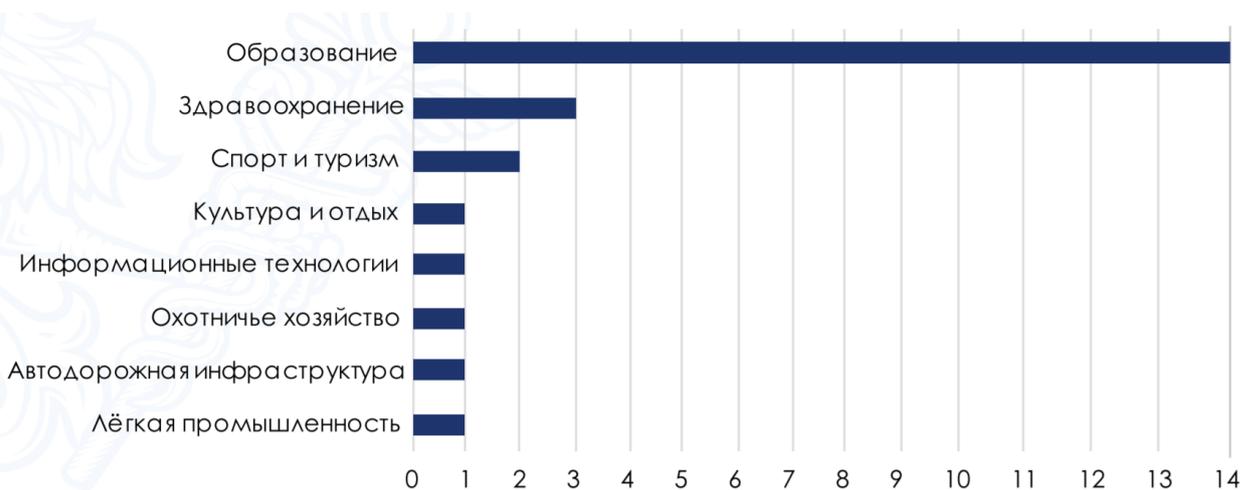


Рисунок А.3 – Отраслевая структура соглашений о ГЧП и МЧП в РФ<sup>305</sup>.

Динамика заключения КС в РФ представлена на рис. А.4. Она свидетельствует о некотором снижении (или – по крайней мере – стабилизации) активности в этой сфере.

Следует отметить, что, несмотря на наличие федеральных законов о концессиях (115-ФЗ) и государственно- и муниципально-частном партнерстве (224-ФЗ), реальная практика сотрудничества государства и бизнеса гораздо более богатая, что порождает «нестандартные» формы партнерства, являющиеся ГЧП в широком смысле.

<sup>304</sup> Там же. – С. 6.

<sup>305</sup> Там же. – С. 5.

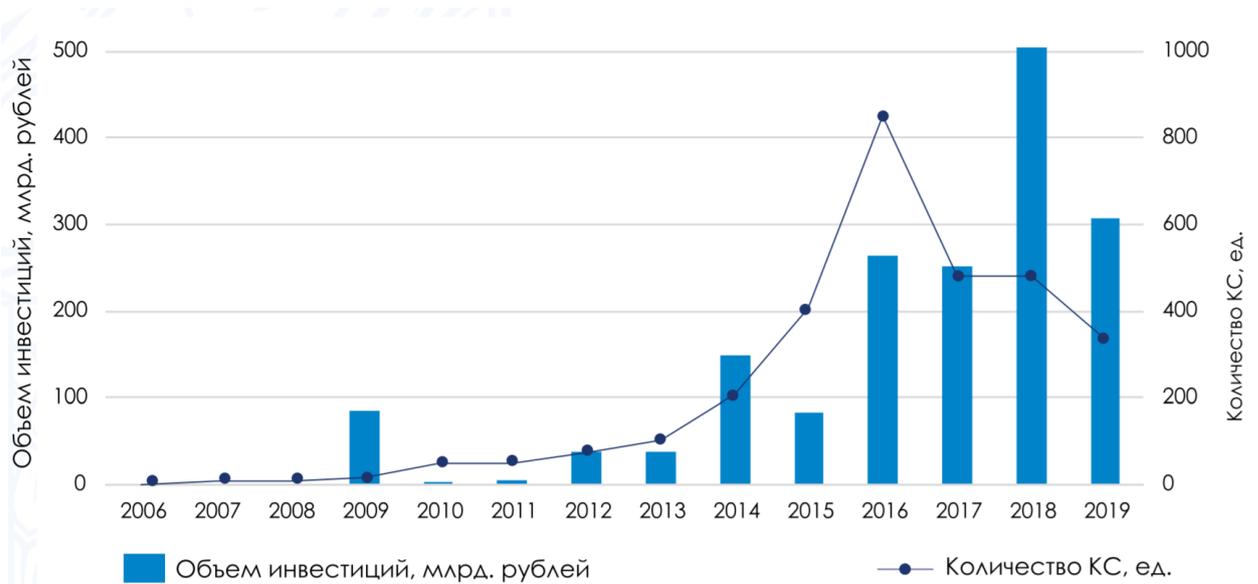


Рисунок А.4 – Динамика заключения КС в РФ<sup>306</sup>.

По данным Национального центра ГЧП (см. рис. А.5): «По числу реализуемых проектов 80% рынка составляют классические формы ГЧП – концессионные соглашения (115-ФЗ) и соглашения о ГЧП/МЧП (224-ФЗ). 20% проектов реализуются в различных формах квази-ГЧП, при этом на них приходится почти 40% общего объема привлекаемых инвестиций. В рамках классического ГЧП абсолютное большинство составляют концессионные соглашения, на соглашения о ГЧП/МЧП приходится лишь 2,5% проектов на рынке. Среди неклассических форм наиболее популярны договоры аренды с инвестиционными обязательствами и энергосервисные контракты»<sup>307</sup>.

<sup>306</sup> Там же. – С. 5.

<sup>307</sup> Там же. – С. 7.

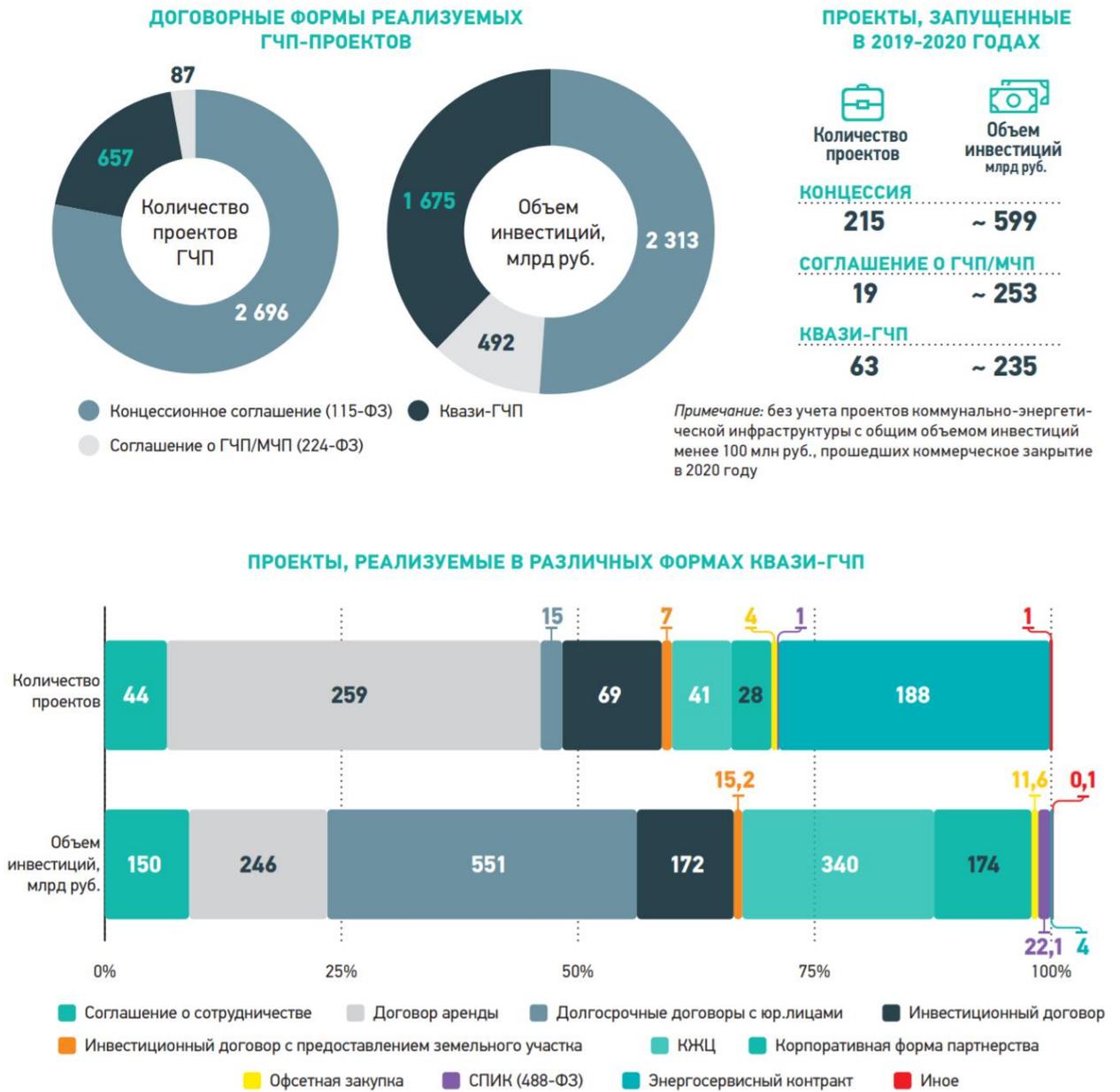


Рисунок А.5 – Формы ГЧП-проектов, реализуемых в РФ<sup>308</sup>.

<sup>308</sup> Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП: аналитический обзор / Национальный центр ГЧП. – М., 2020 – С. 7.

**Четырехступенчатая модель создания интегрированной системы  
измерения затрат и производительности<sup>309</sup>**

Системные аспекты	Системы Первого Уровня <i>Неадекватные</i>	Системы Второго Уровня <i>Обеспечивающие финансовую гра- мотность</i>	Системы Второго Уровня <i>Специализиро- ванные</i>	Системы Второго Уровня <i>Интегрирован- ные</i>
Качество данных	Множественные ошибки. Большие отклонения	Никаких неожиданностей. Соответствуют требованиям аудита	Совместно используемые базы данных. Обособленные системы. Неформальные связи	Полностью согласованные базы данных и системы
Внешняя финансовая отчетность	Не обеспечивается	Подгоняются под нужды финансовой отчетности	Сохраняется система второго уровня	Системы финансовой отчетности
Себестоимость продукции и обслуживание клиентов	Не обеспечивается	Вычисляется грубо. Скрытые затраты и прибыли	Несколько обособленных систем дифференцированного управления издержками	Интегрированные системы операционно-ориентированного менеджмента
Оперативный и стратегический контроль	Не обеспечивается	Ограниченная обратная связь. Запоздалая обратная связь	Несколько обособленных систем измерения производительности	Системы оперативного и стратегического измерения производительности

<sup>309</sup> Каплан, Р. С. Функционально-стоимостной анализ: практическое применение / Р. С. Каплан, Р. Купер. – М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2008. – С. 30.

**Национальные цели развития и целевые показатели развития  
Российской Федерации на горизонте до 2030 года:  
содержательная характеристика<sup>310</sup>**

Президентским указом определены следующие национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года:

- сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- возможности для самореализации и развития талантов;
- комфортная и безопасная среда для жизни;
- достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- цифровая трансформация.

Их анализ с позиций теории менеджмента показывает, что приведенные выше формулировки не могут быть названы «целями», т.к. они не отвечают требованиям, предъявляемым к целям. Цели должны:

- быть привязаны ко времени (этот признак присутствует в явном виде, указан горизонт – до 2030 года);
- иметь адресата, которому поручается их достижение (с некоторой долей условности можно считать это требование выполненным, т.к. в тексте указа содержатся указания Правительству РФ организовать работу по достижению этих целей);
- иметь конкретный, измеримый характер. То есть, исполнителю из формулировки цели должно быть однозначно ясно – что именно он должен сделать, каких показателей достичь. Очевидно, что это требование не выполнено. Рассмотрим для примера высказывание «достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство». Оно имеет повествовательный характер и описывает одну из областей социально-экономической действительности. Совершенно непонятно – что же следует сделать, каких результатов достичь (ведь сформированные до начала фактической работы цели по окончании работы должны стать ее результатами).

Т.е. приведенные выше формулировки – это не «цели», это – скорее – «области приложения усилий». К сожалению, столь явные и грубые ошибки в терминологии, заявленные в рассматриваемом документе государственного

---

<sup>310</sup> Источник: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

управления, задающем содержание и направленность государственной политики в Российской Федерации в экономической сфере на долгосрочную перспективу, тиражируются в нормативно-правовых актах нижестоящего уровня. Эта «терминологическая рыхлость» не способствует достижению высокой эффективности реализуемой государственной политики.

Собственно целями, в строгом управленческом смысле этого слова, являются перечисленные в президентском указе «целевые показатели, характеризующие достижение национальных целей», которые приведены в нем в привязке к «областям приложения усилий» [*формулировка авторская*]:

1. Сохранение населения, здоровье и благополучие людей:

- обеспечение устойчивого роста численности населения РФ;
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет;
- снижение уровня бедности в 2 раза по сравнению с показателем 2017 г.;
- увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70%;

2. Возможности для самореализации и развития талантов:

- вхождение Российской Федерации в число 10-ти ведущих стран мира по качеству общего образования;
- формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся;
- обеспечение присутствия Российской Федерации в числе 10-ти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования;
- создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов РФ, исторических и национально-культурных традиций;
- увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15%;
- увеличение числа посещений культурных мероприятий в 3 раза по сравнению с показателем 2019 г.;

3. Комфортная и безопасная среда для жизни:

- улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн м<sup>2</sup> в год;

- улучшение качества городской среды в 1,5 раза; обеспечение доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85%;
- создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100% и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в 2 раза;
- снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в 2 раза;
- ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое;

#### 4. Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство:

- обеспечение темпа роста ВВП выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности;
- обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции;
- реальный рост инвестиций в основной капитал не менее 70% по сравнению с показателем 2020 г.;
- реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70% по сравнению с показателем 2020 г.;
- увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых, до 25 млн чел.;

#### 5. Цифровая трансформация:

- достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления;
- увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95%;
- рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, до 97%;
- увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в 4 раза по сравнению с показателем 2019 г.

Ряд целей, действительно, сформирован ясным и понятным образом. Например: «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет». Из этой формулировки однозначно понятно – какой результат следует получить

к 2030 году. Если ожидаемая продолжительность жизни россиян составит 78 и более лет – цель достигнута, если менее 78 лет – цель не достигнута.

В то же время, и здесь имеются декларативные формулировки, дезориентирующие органы публичного управления. Например: «Создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов РФ, исторических и национально-культурных традиций». Очевидно, что это – не цель, это – декларация намерения работать в определенном направлении. Нет ни качественных, ни количественных характеристик ее достижения. Следовательно, выделяемые в данной области ресурсы с большой вероятностью будут израсходованы неэффективно.

Кроме того, отдельную проблему составляет значительное число целей. С одной стороны, это – нормальное явление. Можно даже сказать, что этих целей недостаточно, что они не в полной мере охватывают все важные для страны направления ее стратегического развития. И узкие специалисты достаточно обоснованно могут предложить десятки дополнительных целей, которые следовало бы учесть в анализируемом документе. Но, с другой стороны, даже 25 целей требуют упорядочения по значимости, приоритизации. Эта проблема требует своего решения.

### Пример оценки инвестиционного климата на региональном уровне<sup>311</sup>

Расчеты, в качестве примера, были выполнены на материалах Калужской области. Выбор именно этого региона обусловлен тем обстоятельством, что данный субъект федерации отличается достаточно динамичным развитием, в том числе за счет формирования кластеров высоко- и среднетехнологичных производств (автомобилестроение, фармацевтика и т.д.), активной региональной политикой поддержки и стимулирования бизнеса. Это связано с активным инвестированием новых производственных проектов.

Для моделирования инвестиционного потенциала региона использовались статистические данные, доступные на интернет-сайте Росстата, охватывающие период до 2014 года. Мы специально ограничились этим годом, чтобы рассматривать лишь «гладкий» тренд, который сформировался до введения санкций и контрсанкций, после чего произошел перелом тренда.

В качестве зависимой величины у рассматривается инвестиционный потенциал региона, а независимыми переменными являются частные ресурсные потенциалы: потенциал ёмкости рынка региона  $x_1$ , финансовый потенциал региона  $x_2$ , трудовой потенциал региона  $x_3$ , инфраструктурный потенциал региона  $x_4$ . Исходные данные для построения регрессионной модели по материалам Калужской области представлены в таблице Г.1.

Таблица Г.1 – Исходные данные для построения регрессионной модели

год	у	x1	x2	x3	x4
2005	2,758	0,385	0,568	0,803	1,002
2006	2,568	0,383	0,524	0,82	0,841
2007	2,558	0,392	0,533	0,796	0,836
2008	2,68	0,442	0,586	0,78	0,872
2009	2,67	0,432	0,559	0,805	0,874
2010	2,724	0,478	0,582	0,792	0,872
2011	2,829	0,464	0,731	0,785	0,848
2012	2,787	0,476	0,65	0,793	0,868
2013	2,84	0,463	0,687	0,802	0,888
2014	2,793	0,45	0,659	0,798	0,886

<sup>311</sup> Источник: Плотников В.А., Пролубников А.В. Ресурсные возможности экономических систем субфедерального уровня в условиях усиления угроз экономической безопасности // Экономическая безопасность: современные угрозы и пути их нейтрализации: материалы IV межвузовской научно-практической конференции с международным участием. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2017. С. 172-176.

Результаты первичной обработки этих данных приведены в таблице Г.2, а результаты дисперсионного анализа – в таблице Г.3. Полученное значение  $R^2 = 0,99$  свидетельствует о том, что вариация зависимой переменной  $y$  на 99% объясняет включенные в модель переменные, это свидетельствует об адекватности модели, возможности ее использования на практике, как для оценки, так и для прогнозирования инвестиционного потенциала рассматриваемой субфедеральной экономической системы. Результаты оценки коэффициентов регрессии представлены в таблице Г.4, а доверительные интервалы для значений этих коэффициентов – в таблице Г.5.

Таблица Г.2 – Результаты сводки модели

Регрессионная статистика	
Множественный R	0,999997
R-квадрат	0,999994
Нормированный R-квадрат	0,99999
Стандартная ошибка	0,000322
Наблюдения	10

Таблица Г.3 – Результаты дисперсионного анализа

	df	SS	MS	F	Значимость F
Регрессия	4	0,091002	0,02275	219502	2,70856E-13
Остаток	5	5,18E-07	1,04E-07		
Итого	9	0,091002			

Таблица Г.4 – Оценка коэффициентов регрессии

Показатель	Коэффициенты	Стандартная ошибка	t-статистика	P-значение
у-пересечение	0,025098887	0,010717607	2,341836786	0,06622873
Переменная x1	0,987908686	0,004729124	208,8988785	4,76998E-11
Переменная x2	1,004011573	0,002260659	444,1234477	1,0984E-12
Переменная x3	0,978037066	0,011791136	82,94680729	4,82647E-09
Переменная x4	0,99482597	0,002399397	414,6150189	1,549E-12

Таким образом, на основе описанных исходных данных, модель инвестиционной привлекательности Калужской области может быть формализована следующим линейным уравнением регрессии:

$$y = 0,025098887 + 0,987908686 x_1 + 1,004011573 x_2 + 0,978037066 x_3 + 0,994825 x_4.$$

Таблица Г.5 – Доверительные интервалы для значений коэффициентов

Показатель	Нижние 95%	Верхние 95%
у-пересечение	-0,0024516	0,052649374
Переменная x1	0,975752086	1,000065286
Переменная x2	0,998200365	1,009822782
Переменная x3	0,947726987	1,008347146
Переменная x4	0,988658124	1,000993816

С использованием прогнозных исходных данных по первичным показателям, характеризующим социально-экономическое развитие Калужской области в программном периоде, взятым из документов стратегического управления регионального уровня, с использованием вышеприведенного уравнения нами были рассчитаны значения инвестиционного потенциала на три года, которые оказались равны 3.25, 3.31, 3.39. Т.е. наблюдается тенденция к росту данного показателя, что является индикатором эффективности проводимой его властями ГЭП.