

УДК 338.26

Н. В. Кузнецов

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
e-mail: nkuznetsov@fa.ru

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ РАЗЛИЧНЫХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ СЦЕНАРИЕВ

Ключевые слова: институты развития, национальные цели, санкции, стратегическое планирование, структурная трансформация экономики, сценарии экономического развития, экономическая безопасность.

В статье рассматривается функциональная роль государственных институтов развития в случае реализации различных сценариев макроэкономического характера. Показано, что намеченная Правительством структурная перестройка экономики не может быть реализована только за счет частного капитала и требует активного включения в эти процессы государственных институтов развития. Выделены и проанализированы четыре возможных сценария экономического развития России: кризис, автаркия, ситуационная адаптация, активная трансформация. Показано, что с 75% вероятностью российская экономика будет испытывать опережающий рост спроса на долгосрочное финансирование. При этом в существующих экономических условиях оптимальные результаты управления экономическим развитием могут быть достигнуты путем сочетания плановых и рыночных методов. Сделан вывод о том, что в рамках наиболее вероятных сценариев экономического развития принципиально невозможно достичь успеха без усиления роли государственных институтов развития. Именно они должны стать в их рамках основной «движущей силой» в реализации проектов в наиболее приоритетных для структурной модернизации национальной экономики сферах. Показано, что в рамках этих сценариев они должны выполнять три ключевые функциональные роли: прямое инвестирование в приоритетные секторы экономики; стимулирование привлечения частного капитала путем снижения рисков и повышение привлекательности проектов; координация инвестиционного процесса для обеспечения баланса интересов и синергии всех участников. В заключение предложены три направления совершенствования деятельности, повышения эффективности и усиления роли государственных институтов развития.

N. V. Kuznetsov

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: nkuznetsov@fa.ru

THE ROLE OF STATE DEVELOPMENT INSTITUTIONS IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF VARIOUS MACROECONOMIC SCENARIOS

Keywords: development institutions, national goals, sanctions, strategic planning, structural transformation of the economy, economic development scenarios, economic security.

The article considers the functional role of state development institutions in case of implementation of various macroeconomic scenarios. It is shown that the structural restructuring of the economy planned by the Government cannot be implemented only through private capital and requires active involvement of state development institutions in these processes. Four possible scenarios of economic development of Russia are identified and analyzed: crisis, autarky, situational adaptation, active transformation. It is shown that with 75% probability the Russian economy will experience outstripping growth of demand for long-term financing. At the same time, in the existing economic conditions, optimal results of economic development management can be achieved by combining planned and market methods. It is concluded that within the framework of the most probable scenarios of economic development it is fundamentally impossible to achieve success without strengthening the role of state development institutions. They should become the main “driving force” in the implementation of projects in the highest priority areas for structural modernization of the national economy. It is shown that within the framework of these scenarios they should perform three key functional roles: direct investment in priority sectors of the economy; stimulating the attraction of private capital by reducing risks and increasing the attractiveness of projects; coordinating the investment process to ensure a balance of interests and synergy of all participants. In conclusion, three areas for improving activities, increasing efficiency and strengthening the role of state development institutions are proposed.

Введение

Напряженная геополитическая и экономическая ситуация вновь обострили задачу создания условий для обеспечения экономической безопасности нашей страны. При этом в последнее время встал вопрос о необходимости структурной модернизации отечественной экономики с целью ее адаптации внешним вызовам и шокам [1, 2], а также смены существующей экономической модели на более конкурентоспособную и оптимальную в текущих условиях [3, 4].

В свою очередь очевидно, что структурная перестройка экономики всегда подразумевает под собой существенную инвестиционную составляющую. Можно со всей ответственностью утверждать, что результативность макроструктурной трансформации в ближайшие годы во многом будет определяться наличием достаточного объема ресурсов инвестиционной деятельности. Однако сегодня ситуация осложняется беспрецедентным внешним санкционным давлением. Так по состоянию на начало августа 2024 года так называемыми «недружественными» странами против нашей страны введено 22230 различных санкций (из которых 19535 после февраля 2022 года) [5]. При этом наибольшее количество санкций сегодня направлено как раз против финансового сектора.

В этих условиях частное финансирование и связанные с ним традиционные рыночные механизмы оказываются принципиально неспособны обеспечить необходимые объемы инвестиций. Так, например, у большого числа промышленных компаний (традиционных флагманов отечественной экономики) в последнее время получила приоритет логика создания избыточных резервов, когда вместо повышения своей инвестиционной активности бизнес предпочитает «придерживать» деньги как страховку от возможного будущего обострения ситуации. По сути, в целом ряде отраслей экономики российский бизнес «променял» открывшиеся новые возможности роста и развития на пресловутую «стабильность».

Данная проблема может быть решена путем активного задействования государством различных институтов развития (как тех, которые занимаются прямым финансированием инвестиционных проектов, так и различных институтов косвенной под-

держки предпринимательства). Однако их роль, задачи и степень участия существенно зависят от общей траектории развития российской экономики.

Целью исследования является анализ степени участия и функциональной роли государственных институтов развития в процессах структурной модернизации российской экономики при условии реализации различных возможных макроэкономических сценариев.

Материалы и методы исследования

В основе исследования лежат системный, структурный и статистический методы анализа экономических процессов. Материалами исследования служат результаты исследования Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП), законодательные и нормативно-методические документы входящие в систему государственного стратегического планирования Российской Федерации, иные нормативные документы федерального уровня, а также научные публикации российских ученых и специалистов по данной проблематике.

Результаты исследования и их обсуждение

Ключевые сценарии развития российской экономики

Оценивая возможные варианты развития событий, ученые из Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП), исходя из анализа различных комбинаций макроэкономических условий и динамики институциональных переменных, разработали четыре вероятных сценария (таблица 1).

Обратим внимание, что первый и второй сценарии («кризис» и «автаркия») крайне негативны для российской экономики. Однако при этом они в совокупности имеют вероятность реализации только 25%. Таким образом эксперты, хотя и полностью не исключают возможность дальнейшего ухудшения ситуации (например, вследствие резкой эскалации конфликта России и ее геополитических противников), но тем не менее не считают эти сценарии основными.

Напротив, третий и четвертый сценарии («ситуационная адаптация» и «активная трансформация») в совокупности, охватывают наиболее вероятный ход развития событий (суммарная вероятность 75%).

Таблица 1

Ключевые сценарии развития российской экономики

Сценарий	Ключевые особенности сценария	Прогноз ВВП	Вероятность реализации
Кризис	Значительное сокращение экономической активности, рост безработицы и инфляции. Политическая нестабильность, возможные социальные волнения, дальнейшая деградация экономики. Сценарий может реализоваться в случае катастрофических изменений в международной и внутренней политике, а также при условии формирования серьезного мирового экономического кризиса.	Падение на 5–6% в 2025–2030 гг.	10%
Аваркия	Санкционный режим непрерывно видоизменяется в сторону усиления санкционного давления. Происходит переход экономики страны в режим самообеспечения («окукливание»). Усиление изоляции от международных рынков с минимизацией внешнего товарного оборота. Активизация внутреннего производства, отказ от многих импортных товаров, снижение качества жизни, точечное возникновение дефицита.	Рост на 0,6–1,3% в 2025–2030 гг.	15%
Ситуационная адаптация	Отдельные пакеты санкций могут видоизменяться, однако общая жесткость санкционного режима сохраняется на текущем уровне. Государством проводится осторожная макроэкономическая политика, направленная на адаптацию экономики к новым условиям. Снижение инвестиций и потребления, замедление модернизации экономики. Повышение рисков стагнации и высокой безработицы.	Рост на 1,3–1,9% в 2025–2030 гг.	35%
Активная трансформация	Санкции не отменяются юридически, но фактическое санкционное давление снижается. Происходит модернизация экономики и ее переход на новую технологическую основу. Снижение безработицы и восстановление инвестиций. Успешная реализация программ импортозамещения.	Рост на 2,3–2,7% в 2025–2030 гг.	40%

Источник: составлено автором на основе данных [6-8].

При этом они оба требуют построения адаптационной системы управления экономическим развитием страны, которая будет способна максимально быстро реагировать на изменения и подстраивать экономику под вновь возникающие риски и угрозы. Оба они также предполагают и рост спроса на долгосрочное финансирование. И хотя объемы и направление этого финансирования будут существенно отличаться, но тем не менее потребность большинства отраслей реального сектора в инвестициях будет расти быстрее, чем возможности их финансирования за счет собственных средств [8].

На заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам 22 августа 2023 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил о том, что в условиях современных экономических вызовов, связанных с геополитической нестабильностью и санкционным давлением, ключевым направлением для России становится переход к модели «экономики предложения»

[9]. Это предполагает развитие экономики страны с акцентом на рост предложения товаров и услуг через наращивание производственных мощностей. При этом важно понимать, что «экономика предложения» требует не разового, а постоянного технологического обновления, чтобы оставаться конкурентоспособной на глобальном рынке [10]. По сути, встает вопрос обеспечения расширенного финансирования экономики. Здесь под термином «расширенное финансирование» мы понимаем финансирование экономики, выходящее за пределы создаваемого ею в текущем периоде дохода (то есть финансирование «расширенное», относительно объема текущего дохода).

Анализируя различные подходы к решению проблемы финансирования, можно отметить, что в экономической политике и научной среде в настоящее время обостряется конфликт двух парадигм, которые условно можно назвать «государственной» и «либеральной». Так если первые видят

залог успешного противодействия санкционному давлению «коллективного Запада» в возврате к плановой системе и государственному регулированию экономики [11], то вторые продолжают отстаивать незыблемость рыночных подходов и соответствующих им инструментов и механизмов [12]. Однако важно заметить, что в экономической политике любые крайности могут привести к негативным последствиям. При этом цена ошибки для России сегодня является крайне высокой, поэтому необходимо как в исследованиях, так и на практике перейти от принципа «авось» к принципу «семь раз отмерь – один раз отрежь». В ряде авторитетных исследований [13] было убедительно доказано, что оптимальные результаты с точки зрения управления экономическим развитием страны могут быть достигнуты через сочетание плановых и рыночных методов (естественно, что как те, так и другие нуждаются в адаптации к конкретным условиям). Так, пример Китая, на протяжении уже более чем 30 лет успешно совмещающего оба эти подхода, показывает, что сбалансированный подход способствует устойчивому экономическому росту.

Роль государственных институтов развития в рамках различных сценариев

Таким образом, российская экономика остро нуждается в средствах для проведения макроструктурных изменений. Масштаб задач структурной трансформации и сроки их выполнения требуют возвращения государству роли прямого инвестора в реальный сектор экономики. Однако при этом государственные инвестиции не должны полностью заменять частные вложения, а служить преимущественно для реализации национальных стратегических приоритетов и целей. Одним из известных подходов к решению данной проблемы является активное вовлечение в инвестиционные процессы государственных институтов развития.

К настоящему времени в нашей стране сложилась и работает разветвленная сеть институтов развития, которые создавались в разное время под разные задачи. В субъектах Российской Федерации на сегодняшний день создано более 200 различных организаций, которые, исходя из осуществляемых ими функций, могут быть отнесены к институтам развития.

Следует отметить, что на начальных этапах их становления, деятельность мно-

гих институтов развития осуществлялась без четко сформулированного видения их вклада в реализацию долгосрочных приоритетов развития страны. Практически с самого начала работы институтов развития, целый ряд ученых и исследователей высказывали критические мнения. Отмечалось, что они «недостаточно эффективны» [14], «не смогли стать катализатором инновационных процессов» [15], «не формируют собой целостную систему поддержки бизнеса» [16], а также, что «имеющиеся в их распоряжении механизмы финансирования не соответствуют фактическим потребностям экономики» [17]. Неоднократно раздавалась критика институтов развития и со стороны государственных аудиторов. Так среди выводов по результатам проверок Счетной палаты неоднократно упоминаются: отсутствие единых стратегических целей; отсутствие унификации терминологии; излишняя закрытость информации о проектах, получивших господдержку и т.д. Кроме того, при проверке их деятельности был выявлен целый ряд нарушений финансового характера. Так некоторые институты развития пренебрегая финансированием перспективных проектов предпочитали размещать средства на банковских депозитах, некоторые использовали финансовые ресурсы для приобретения продукции иностранных производителей и т.п. [18]. Таки образом, можно утверждать, что институты развития на практике использовались скорее не столько для развития (т.е. качественного изменения экономики), сколько для решения прикладных и ограниченных текущих задач (т.е. «латания дыр»).

После введения в 2022 году антироссийских санкций со стороны «недружественных стран» в определенные аспекты деятельности государственных институтов развития был внесен ряд принципиальных изменений. Однако в целом деятельность институтов развития до сих пор еще не до конца сфокусирована с учетом новой сложившейся ситуации и возникших новых системных вызовов.

Оценивая рассмотренные выше сценарии развития российской экономики, принимая во внимание прогнозируемую инвестиционную потребность и возможности по ее финансированию, можно сформулировать следующие варианты участия государственных институтов развития, которые представлены в таблице 2.

Таблица 2

Участие государственных институтов развития в различных сценариях развития российской экономики

Сценарий	Участие институтов развития
Кризис	Значимость государственных институтов развития минимальна из-за значительной ограниченности их ресурсов и общего глубокого экономического спада. Усилия институтов развития должны быть сосредоточены на поддержке ограниченного количества заранее определенных проектов общенационального уровня.
Автаркия	Государственные институты развития должны будут сосредоточиться на поддержке секторов экономики критически важных для обеспечения экономической и национальной безопасности страны, отраслей экономики со сверхнизкой долей локализации производства, а также проектов импортозамещения.
Ситуационная адаптация	Государственные институты развития должны будут осуществлять широкомасштабную поддержку и развитие производства во всех отраслях экономики. Главной их задачей будет являться устранение угрозы экономического спада, повышение конкурентоспособности экономики, ее устойчивости к внешним воздействиям, а также способности быстро и адекватно реагировать на возникающие вызовы.
Активная трансформация	Государственные институты развития играют ключевую роль в модернизации экономики и стимулировании ее роста. В экономических процессах они участвуют как напрямую (через инвестиции), так и косвенно (через реализацию мер нефинансовой поддержки).

Источник: составлено автором.

Таблица 3

Ключевые роли государственных институтов развития в сценариях «ситуационная адаптация» и «активная трансформация»

Роль	Основные функции в рамках роли
Участие в инвестировании	Государственные институты развития выступают основным каналом государственной поддержки развития приоритетных секторов экономики, позволяя преодолеть «провалы» финансирования, вызванные геополитическими стрессами. Они являются операторами подавляющего большинства мер поддержки крупных и средних инвестиционных проектов с длительными сроками окупаемости.
Катализаторы для привлечения частного капитала	Государственные институты развития действуют как катализаторы инвестиций. Их участие в финансировании приоритетных секторов экономики, методологическая поддержка, а также реализуемые мероприятия по мониторингу целевого использования ресурсов и контролю рисков существенным образом повышают привлекательность отраслей и проектов для частного капитала в условиях экономической турбулентности.
Интеграторы и координаторы	Государственные институты развития обеспечивают баланс интересов и синергию действий участников инвестиционного процесса. При этом их участие в проектах способно повысить общую эффективность и обеспечить достижение поставленных целей как с точки зрения национальных (т.е. государственных) стратегических приоритетов, так и с точки зрения частных бизнес-интересов.

Источник: составлено автором.

Отметим, что в текущих условиях в сценариях «ситуационная адаптация» и «активная трансформация» принципиально невозможно достичь успеха без усиления роли государственных институтов развития. Именно они должны стать в их рамках основной «движущей силой» в реализации проектов в наиболее приоритетных для структурной модернизации национальной экономики сферах. При этом они должны выполнять три следующие ключевых роли (таблица 3).

Данные функции могут реализовываться как в рамках одного института развития, так

и в отдельных. Например, ВЭБ.РФ может одновременно и сам напрямую участвовать в инвестировании в проекты приоритетных отраслей, и заниматься привлечением частных инвесторов, и выполнять функции единого центра координации инвестиционного процесса для всех остальных участников. А такие институты как, например, Российский экспортный центр, смогут в основном взять на себя функции государственного гаранта в проектах государственно-частного партнерства, а также интегрирующие и координационные функции.

Заключение

С целью дальнейшего совершенствования деятельности, повышения эффективности и усиления роли государственных институтов развития необходимо также решить ряд дополнительных задач.

Во-первых, необходимо адаптировать систему государственного стратегического планирования с точки зрения формирования долгосрочной инвестиционной стратегии. В условиях глобальной экономической нестабильности и усиленного санкционного давления на Россию, критически важно сформировать на государственном уровне национальную инвестиционную стратегию долгосрочного характера. Эта стратегия должна учитывать как внутренние, так и внешние вызовы, и должна включать в себя сбалансированную систему целей, ориентиров, приоритетов и пределов осуществления инвестиционной деятельности, в том числе и конкретные цели и задачи институтов развития. Кроме того, в рамках стратегии возможно также систематизировать и скоординировать меры финансово-экономического и организационно-административного характера. При этом эта стратегия должна обеспечить увязку ключевых параметров верхнеуровневых документов стратегического планирования: Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, Стратегии пространственного развития Российской Федерации, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Во-вторых, необходимо разработать и внедрить гибкие механизмы координации деятельности институтов развития на основе сквозных системных принципов их работы. В нынешних условиях, когда внешние экономические шоки становятся все более частыми, целесообразно поставить вопрос о радикальном повышении уровня системности в координации деятельности институтов развития. При этом представляется, что речь должна идти не столько о жестких административных механизмах координации, сколько о способах «мягкого» согласования планов финансовой поддержки развития ключевых отраслей. Разработка таких механизмов позволит лучше согласовывать планы

финансовой поддержки ключевых отраслей и обеспечить более эффективное использование ресурсов. Они совершенно необходимы для того, чтобы разные организации могли эффективно работать вместе, избегая дублирования усилий, ресурсов и отчетности. При этом прежде всего необходимо четко определить в законах регулирующих деятельность соответствующих институтов, что они обязаны осуществлять свою деятельность именно в целях повышения качества жизни граждан нашей страны, а также то, что их главной задачей является реализация государственной политики в части инвестиционного развития, модернизации и повышения конкурентоспособности российской экономики. Также необходимо четко определить сферу деятельности каждого из институтов развития, согласовав между собой их мандаты.

В-третьих, необходимо обратить внимание на проблему реалистичности планов деятельности институтов развития. Повышение реалистичности планов институтов развития можно достигнуть через внедрение системных критериев оценки их эффективности. Это особенно важно в условиях ограниченных ресурсов и высокой неопределенности. Четкие критерии оценки помогут не только планировать, но и своевременно корректировать инвестиционную деятельность в зависимости от изменений экономической обстановки, что снизит риски и повысит устойчивость проектов. При этом важно, чтобы приоритет в оказании мер поддержки отдавался наиболее значимые проекты/компании, в наибольшей степени повышающие устойчивость экономики в средне- и долгосрочной перспективе, способствующие ее диверсификации. Речь идет в том числе и о преодолении «эффекта моды» на определенные типы инвестиционных проектов в определенные моменты времени. Ситуации, когда периодически мы, под час без должного обоснования, сосредотачиваем свои усилия на каких-то отдельных направлениях зачастую в ущерб всем прочим (то инновации, то новые стройматериалы, то возобновляемые источники энергии и т.п.). В итоге это ведет к возникновению перекосов в финансировании, когда при явном «перегреве» отдельных секторов прочие испытывают острый финансовый дефицит.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.

Библиографический список

1. Клейнер Г.Б., Рыбачук М.А., Карпинская В.А. Стратегическое планирование и системная оптимизация национальной экономики // Проблемы прогнозирования. 2022. № 3 (192). С. 6–15.
2. Кураев А.Н., Кудинова М.Г., Козлов В.В., Сурай Н.М. Влияние санкций на российскую и мировую экономику // Инновации и инвестиции. 2022. № 11. С. 72–77.
3. Шлычков В.В. Интенсификация санкционного давления коллективного запада как основной фактор корректировки парадигм и трансформации стратегии развития российской экономики // Вестник экономики, права и социологии. 2022. № 2. С. 36–40.
4. Филатов В.И., Побываев С.А. Смена экономической модели развития России как ответ на новую геоэкономическую реальность // Мир новой экономики. 2023. № 1. С. 45–55.
5. Russia Sanctions Dashboard // Castellum.AI. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard> (дата обращения: 21.08.2024).
6. Белоусов Д.Р. О параметрах социально-экономического развития: текущая ситуация и некоторые тенденции прогнозного периода / Бизнес-встреча с руководителями подмосковных предприятий МСП. Коломна, 19 июля 2022 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Presentations/DBelousov/2022-07-15Kolomna.pdf (дата обращения: 21.08.2024).
7. Тетрадь 10. Что дальше? Вызовы среднесрочного периода и прогноз на 2024–2027 гг. // Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. [Электронный ресурс]. URL: http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Mon_13/2024/%D0%A2%D0%A210_2024.pdf (дата обращения: 21.08.2024).
8. Белоусов Д.Р. Суверенитет как лидерство: контуры необходимых действий // VI Московский академический экономический форум Вольного экономического общества России. Пленарная конференция «Фрагментация мировой валютно-финансовой системы: вызовы и стратегии для формирования финансового суверенитета государства». – Москва, 16 мая 2024 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Presentations/DBelousov/2024-05-16suve.pdf (дата обращения: 21.08.2024).
9. Путин заявил о важности построения экономики предложения в России // ТАСС. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/18561401> (дата обращения: 21.08.2024).
10. Вологова Ю. В. Финансовые институты инновационного развития в стратегии перехода России к технологическому лидерству // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 3. С. 168–181.
11. Шкодинский С.В., Хачатурян А.А., Продченко И.А. Механизмы встраивания предприятий малого и среднего бизнеса в модель мобилизационной экономики России // Проблемы рыночной экономики. 2023. № 3. С. 6–22.
12. Рябухин С.Н., Минченков М.А., Водянова В.В., Беленчук С.И. Переходное состояние мировой валютно-финансовой системы: возможности для России // Научные труды Вольного экономического общества России. 2021. Т. 231. С. 220–226.
13. Циклические закономерности развития технологических и мирохозяйственных укладов / С.Ю. Глазьев, Д.А. Митяев, С.А. Толкачев и др. М.: КноРус, 2022. 280 с.
14. Ленчук Е.Б. Эффективна ли работа российских финансовых институтов инновационного развития? // Аудит и финансовый анализ. 2014. № 4. С. 462–467.
15. Новая промышленная политика России в контексте обеспечения технологической независимости / отв. ред. Е.Б. Ленчук. СПб.: Алетейя, 2016. 336 с.
16. Доржиева В.В., Ильина С.А. Сценарий реформирования институтов развития: в поисках смысла и новые аспекты регуляторной политики // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т. 11, № 11. С. 2451–2470.
17. Структурная модернизация российской экономики: условия, направления, механизмы / под ред. Е.Б. Ленчук, Н.Ю. Ахапкина, В.И. Филатова. СПб.: Алетейя, 2022. 276 с.
18. Вологова Ю.В. Оценка эффективности деятельности финансовых институтов развития в контексте задач модернизации и инновационного переустройства российской экономики // Приоритеты и институциональные факторы модернизации российской экономики: сборник / Под ред. Н.Ю. Ахапкина. М.: ИЭ РАН, 2019. 278 с. С. 205–242.