

УДК: 378

DOI: 10.17586/2310-1172-2021-14-4-104-112

Научная статья

Проблема соответствия целей и инструментов в экономической политике современной России

Горячий С.А. trilon144@yandex.ru

*Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена
191186, Россия, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, дом 48, корп.6*

Малюский С.А. semen.malyuskiy@gmail.com

*Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина
196605, Россия, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, д.10*

В последнее десятилетие российское правительство в экономической политике, направленной на развитие инноваций, использует разнообразные инструменты и институты развития. По замыслу правительства, институты развития (кластеры, государственно-частное партнерство, национальные проекты и программы, специальные организации и др.), должны способствовать инновационному обновлению структуры экономики. Однако убедительных и устойчивых результатов пока не достигнуто. Статья посвящена выявлению аналитического инструментария, способного критически рассмотреть трактовки и практики использования институтов развития. Предметом исследования являются работы Я. Тинбергена. В работах этого автора представлен аналитический подход к разработке и реализации экономической политики, где в центре независимо от масштабов и социально-экономических особенностей экономического объекта (позитивистский техникоэкономический инструментарий) стоит проблема соотношения целей и средств. Цель статьи – на основе императивов действий в области экономической политики, предложенных Я. Тинбергеном, исследовать трактовки взаимосвязей и хозяйственные практики по кластерам и государственно-частному партнерству в российской экономике. Критический сравнительный анализ трактовок и практик взаимодействия кластера и государственно-частного партнерства показал, что эти инструменты служат разным и несопоставимым целям, потому их смешивание не усиливает положительный результат и запутывает оценки эффективности использования каждого. Представленный вариант аналитики противостоит традиционному подходу к пониманию проблем экономической политики. Вместо общей проблемы совершенствования экономической политики, направленной на улучшения экономики, рассматривается выбор инструментов экономической политики для достижения определенного набора результатов в экономике. В работе используются аналитические данные Минэкономразвития, правительства Ленинградской области по мониторингу государственно-частного партнёрства, промышленности и инновационным кластерам, иллюстрирующие исследуемую проблему.

Ключевые слова: Я. Тинберген, теория экономической политики, разработка и реализация, цели и средства, государственно-частное партнерство, кластеры.

Scientific article

The challenge of objectives and instruments in the economic policy of modern Russia

Goriachiy S.A. trilon144@yandex.ru

*The Herzen State Pedagogical University of Russia,
The Herzen State Pedagogical University of Russia/ Herzen University
191186, Russia, St. Petersburg, nab. r. Moyki, dom 48, korp.6*

Malyuskiy S.A. semen.malyuskiy@gmail.com

*Pushkin Leningrad State University
196605, Russia, St. Petersburg, Pushkin, Petersburgskoye shosse, 10*

Over the past decade, the Russian government has been using a variety of development tools and institutions in its economic policy aimed at promoting innovation. According to the government's plan, development institutions (clusters, public-private partnerships, national projects and programs, special organizations, etc.) should contribute to the innovative renewal of the structure of the economy. However, no convincing and sustainable results have yet been achieved. The article is devoted to identifying analytical tools capable of critically examining the interpretation and practice of using development institutions. The subject of research is the work of J. Tinbergen. In the works of this author, an analytical approach to the development and implementation of economic policy is presented, where the problem of the ratio of ends and means is at the center, regardless of the scale and socio-economic characteristics of an economic object (positivist technical and economic tools). The purpose of the article is, on the basis of the imperatives of action in the field of economic policy proposed by J. Tinbergen, to investigate the interpretation of interconnections and economic practices by clusters and public-private partnerships in the Russian economy. A critical comparative analysis of the interpretations and practices of interaction between the cluster and public-private partnerships showed that these tools serve different and incomparable purposes, therefore their mixing does not enhance the positive result and confuses the assessment of the effectiveness of using each. The presented version of the analysis of economic policy opposes the traditional approach to understanding its problems. Instead of the general problem of improving economic policy aimed at improving the economy, the problem of developing economic policy to achieve a certain set of results in the economy is considered. The work uses analytical data from the Ministry of Economic Development, the Government of the Leningrad Region on monitoring public-private partnerships, industry and innovation clusters, confirming the conclusions of the authors.

Keywords: J. Tinbergen, theory of economic policy, development and implementation, goals and means, public-private partnership, clusters.

Введение

При любой идентификации экономик современных стран (развивающихся или развитых; открытых или закрытых; малых или больших; ресурсозависимых или независимых, и проч.) актуальной задачей правительства является обеспечение развития. На разных временных интервалах развитие как таковое может сложиться по-разному, быть догоняющим, опережающим, устойчивым т.д. В любом случае оно предполагает структурную перестройку экономики в соответствии с достижениями технологического прогресса и социальных запросов или модернизацию, для обеспечения роста благосостояния населения. Достижение результатов во многом зависит от рациональности выбора целей и средств, и их взаимодействия между собой в проводимой экономической политике. Для развития российской экономики государство активно использует, так называемые, институты развития, к которым относятся национальные проекты и программы, кластеры, государственно-частное партнерство (ГЧП). Но многообразие инструментов не приносит желаемых изменений в структуре экономики и росте благосостояния. Структурная перестройка происходит медленно, а отдача от нее слабо влияет на улучшение жизни населения. Кроме того, теоретические интерпретации использования инструментов экономической политики, встречающиеся в отечественной литературе, часто запутаны и не точны. В данной статье речь пойдет в первую очередь о кластерах и государственно-частном партнерстве, их взаимосвязи между собой и с целями экономической политики.

Вначале дадим некоторое теоретическое обоснование к исследованию экономической политики. В этой связи обратимся к работам Я. Тинбергена [1], [2], [3], [4], затем рассмотрим взаимодействие кластеров и ГЧП, где в качестве конкретизации будет использован кейс по Ленинградской области.

Методология исследования

Статья построена на методологии исследования, которая была применена в работах Я. Тинбергена по экономической политике, в которых содержится аналитический подход к разработке и реализации экономической политики. Представленный вариант аналитики противостоит традиционному взгляду на проблемы экономической политики, который обычно состоит в задачах общего совершенствования экономической политики, направленной на улучшения экономики, здесь же рассматривается выбор инструментов для достижения определенного набора результатов в экономике.

Цель статьи – исследовать трактовки взаимосвязей и хозяйственные практики по кластерам и государственно-частному партнерству в российской экономике на основе императивов действий в области экономической политики, предложенных Я. Тинбергеном. В предлагаемом варианте анализа используется позитивистский технико-экономический инструментарий, предполагающий нейтральное рассмотрение соотношения целей и средства независимо от масштабов и социально-экономических особенностей экономического объекта.

Сравнительно- критического анализ взаимодействия кластера и государственно-частного партнерства, дает возможность показать, что эти инструменты служат разным и несопоставимым целям, потому их смешивание не усиливает положительный результат, а лишь затрудняет оценку эффективности использования каждого.

Теоретические основы экономической политики

Начала современной теории экономической политики связывают с именами экономистов XX в., таких как Дж.Бьюкенен, Г.Туллок, Р. Лукас, Р. Фриш, Я. Тинберген. Однако среди названных фамилий в области экономической политики менее всего были востребованы работы Я. Тинбергена, несмотря на то, что три основные его работы по экономической политике были опубликованы еще в 50-х гг. прошлого века: "On the Theory of Economic Policy"-1952 [1]; "Centralization and Decentralization in Economic Policy"- 1954 [2]; и «Economic policy: Principles and design» - 1956 [3]. В более поздних исследованиях идеи в области экономической политики служили для автора основанием для макроэкономического моделирования [4], за что он и получил Нобелевскую премию (1969).

2019г. – год 50-летия присуждения первой Нобелевской премии по экономике. Голландец Я. Тинберген (1903-1994) и норвежец Р. Фриш (1895-1973) были ее первыми лауреатами [5]. Старейший голландский журнал «De Economist» (основан в 1852г.), специализирующийся на научных публикациях в области экономики, посвятил работам Я. Тинбергена отдельный выпуск, в котором современные экономисты провели критический анализ его взглядов. В ряде работ вопросы экономической политики были выделены особенно зримо [6], [7], [8], [9]. Через полвека, как свидетельствует практика истории экономической мысли, происходит конструктивное переосмысление теорий, поскольку их оценке не препятствует сиюминутный политический контекст или политическая повестка, и в тоже время происходит проверка силы их предсказания и возможностей использования для решения актуальных проблем экономической политики. Последний факт и делает теории современными [10]. Нынешнее обращение к работам Я. Тинбергена по экономической политике актуально потому, что традиционный макроэкономический подход с его агрегированными показателями к оценке результатов развития становится малопродуктивным. Он не позволяет увидеть просчеты и пути их устранения для повышения качества экономической политики и достижения таких целей, которые бы однозначно свидетельствовали о позитивных изменениях в экономике. (Например, достижение запланированных значений макроэкономических показателей само по себе не говорит о том, каким образом показатели были достигнуты, насколько при этом улучшились реальные условия жизни населения.) Идеи Я. Тинбергена по экономической политике в новом прочтении стали актуальными для современных исследований [11], [12], тогда как в свое время были востребованными крайне мало [9], в отличие от работ в области макроэкономического моделирования. В учебниках по государственному управлению к началу XXIV в. речь шла в основном о, так называемом, неравенстве Тинбергена [13, с.50-52], согласно которому в экономической политике число целей никогда не должно превосходить запаса имеющихся средств их достижения, тогда как целый ряд других важных для теории экономической политики положений, которые можно назвать императивами, в области взаимодействия целей и средств, оставались практически без внимания.

Прежде всего, отметим, что Я. Тинберген переформулировал традиционный вопрос экономической политики: «как работает экономика и как мы должны формировать политику, чтобы экономика работала лучше?» на вопрос: «как мы должны разрабатывать экономическую политику для достижения определенного набора результатов?» [6]. Предлагалось исследовать не работу экономики, а разработку политики, а вместо «лучшей» работы – рассматривать «конкретный результат». Изменение акцентов позволяло предметно вести речь об экономической политике, а не экономике. В теории экономической политики Я. Тинбергена были выделены две составляющие. Первая часть аналитическая, посвященная разработке экономической политики, а вторая часть относилась к собственно проблемам хозяйственной политики, где моделировался процесс ее реализации. Эти две составляющие объединены контекстом динамической взаимосвязи целей и средств. Выйдя за границы «неравенства Тинбергена», в аналитической части теории экономической политики обратим внимание на другие требования или императивы, не соблюдение которых разработчиками экономической политики, уменьшает шансы на успех. Упомянутое неравенство отражает первый императив из пяти, сформулированных Я.Т инбергеном [1, с.31]. Но и первый императив о соотношении между количеством инструментов и целей– «нужно столько инструментов, сколько целей», сформулирован автором не столь однозначно, как это трактуют в учебниках. Все зависит, как было отмечено, от формулировки целей. Если цели заданы точными значениями, например, необходимо достичь 20 % прирост национального дохода или 10% прирост занятости или оптимальную комбинацию показателей, то количество используемых инструментов должно быть не меньше количества целей. Если же цель формулируется максимизирующей функцией, которая называется функцией общественного благосостояния или функцией общественной полезности, то должна быть, по крайней мере, одна степень свободы для выбора инструментов, в противном случае нечего максимизировать [4, с.15].

Второй императив связан с возможной несовместимостью выбранных альтернативных инструментов между собой.

Третий императив – знание важных ограничений (технических, поведенческих, демографических, социальных, культурных), а также прогнозируемых возможных последствий, неприемлемых по политическим соображениям.

Четвертый императив – о не стационарном характере экономики, ведь экономика и ее параметры изменяются по мере проведения политики, следовательно, важен мониторинг и корректировка мер.

И пятый императив – об отсутствии полной гарантии надежности исходной модели, которая зависит от собранных данных и качества их обработки, адекватности отражения проблем развития в моделях по реализации политики, но которые никогда не могут быть точными и полными.

Указанные императивы в теории экономической политики рассматривались Я. Тинбергеном как независимые от того, шла ли речь об экономической модели микро – или макро, открытой или закрытой, динамичной или статичной, национальной или международной экономики.

Во второй части теории экономической политики, посвященной ее реализации, во-первых, «... логика аналитических проблем частично перевернута» [4, с.16], а, во-вторых, реализация – это неточная наука, здесь нельзя заранее просчитать то множество трудностей, которые могут возникнуть в самом процессе, потому требуются специальные, экспертные решения. (В связи с экспертными решениями Я. Тинбергеном поднималась проблема, слабо осознаваемая в середине прошлого века, о человеческом капитале и уровне компетенций тех, кто берется за моделирование экономической политики и ее реализацию).

Со времени появления работ Я. Тинбергена прошло, как было сказано, уже много десятилетий, и в экономике накопились новые инструменты и иные проблемы, которые сдерживают эффективность экономической политики. Одну из таких проблем можно диагностировать на основе императива совместимости средств, используемых для достижения цели. Современные практики управления строятся на интеграции концепций [14], взаимодействии инструментов, воздействующих на одни и те же процессы реального сектора экономики. Фактически произошла инверсия неравенства Тинбергена, когда для достижения одной цели используется несколько инструментов. Проблема может быть сформулирована как совместимость нескольких инструментов для достижения одной цели. Используемые инструменты могут быть совместимыми, могут быть несовместимыми между собой, потому как действуют в противоположных направлениях или предназначены для разных уровней управления, могут быть избыточными или недостаточными. Двигаясь в логике Тинбергена, рассмотрим конкретные инструменты реализации экономической политики по развитию инноваций и интерпретации их взаимодействия.

Аналитические аспекты функционирования форм государственно-частного партнерства и кластера как инструментов экономической политики

В российской экономической политике выделяются инструменты и институты развития, нацеленные на создание инновационной структуры экономики и обеспечения ее модернизации. Официально институты и инструменты развития были перечислены в «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» (2011) [15]. В данном случае можно однозначно зафиксировать факт того, что для достижения одной глобальной цели – модернизации экономики предложен целый арсенал средств ее достижения. Следовательно, чтобы цель была достигнута необходимо непротиворечивое сочетание средств и адекватное понимание того, каких результатов следует ожидать от их внедрения.

Так, одним из распространенных инструментов в мировых хозяйственных практиках является институциональный и организационный альянс государства и бизнеса, за которым закрепилось название государственно - частного партнёрства – ГЧП (public-private partnership) [16]. Конкретная характеристика ГЧП, его соответствующее институционально-правовое оформление находятся в прямой зависимости от экономической модели, которая существует в том или ином государстве и сложившихся практик финансового менеджмента [17], критериев оценки финансовой эффективности. В РФ существуют две, законодательно закреплённые формы государственно-частного взаимодействия. Это соглашение о ГЧП (Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») и концессионное соглашение (КС) (Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»). В литературе часто используют «ГЧП» как обобщающее название для двух форм с последующей расшифровкой, что речь идет о КС [18]. И та и другая форма строится на взаимодействии сторон или партнеров: государство – публичный партнер в соглашении ГЧП или по КС – концедент и частный партнер или по КС – концессионер.

Соглашение ГЧП и КС имеют отличия, которые относятся: к срокам действия (для соглашений ГЧП от 3 лет, а для КС от 10 до 49 лет); к праву собственности на объект (в соглашении ГЧП правом собственности может обладать частный партнер, а в КС право собственности всегда остается за публичной стороной (концедентом)); к субъекту, осуществляющему эксплуатацию по завершению сроков соглашения (в соглашении о ГЧП им может быть частный партнер, в то время как по КС – всегда возлагается на концедента). Отличия есть в перечне объектов, в отношении которых могут заключаться соглашения ГЧП и КС; в статусе партнеров – по соглашениям ГЧП ими могут быть только российские юридические лица, а по КС в качестве частного партнера может выступать иностранное юридическое лицо и др. Государство использует КС для экономии собственных средств при создании или восстановлении дорогостоящих объектов, а соглашение ГЧП – для поддержки конкурентной среды. По

данным Информационно-аналитического обзора о развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации Минэкономразвития России в области концессионных соглашений динамично-развивающейся сферой является коммунально-энергетическая. На нее приходится 90% от общего числа заключенных КС [19]. Наибольшей эффективности КС достигают в сфере генерации и дистрибуции воды, газа, электрической и тепловой энергии, или иначе в сферах, которые в российской экономике обычно относят к жилищно-коммунальному хозяйству (ЖКХ) [20]. На сегодняшний день данный сектор является, пожалуй, самым технологически отсталым, потому использование КС позволяет немного снизить финансовую нагрузку для госбюджета, привлекая крупные частные (отечественные и иностранные) инвестиции. Частный инвестор определяется на основе конкурса. Во временных рамках КС частная сторона может использовать как собственные, так и заемные средства. Помощью КС могут создаваться объекты культурного-массового и медицинского назначения. Например, в Ленинградской области действует четыре концессионных соглашения по строительству плавательных бассейнов и медицинских центров [21]. КС в Ленинградской области функционируют по схеме проектируй-построй-передай-используй (design-build-transfer-operate – DBTO) [22, с. 83]. Частная сторона здесь проектирует, строит, эксплуатирует и получает доход, по окончании срока КС передает объект публичному партнеру. Минимальный срок среди заключенных КС соглашений 10 лет, а максимальный - 30.

Соглашения ГЧП в настоящее время имеют наибольшее распространение в сфере образования. Это 59 % от общего числа заключенных соглашений по ГЧП. В 2019 году на территории Российской Федерации заключено 3,1 тыс. концессионных соглашений с объемом инвестиционных обязательств 1,7 трлн. руб. и 25 соглашений о ГЧП³ с общим объемом инвестиций 59,6 млрд. руб.³ (1 – федеральное, 6 – региональных, 18 – муниципальных) [18]. По цифрам понятно, что КС более значительно, чем ГЧП (на 1 КС приходится около 550 млн., а на 1 соглашение ГЧП – 2, 4 млн.). Соглашение ГЧП – это менее крупная, чем КС форма финансового взаимодействия и по замыслу создателей закона должна быть мобильной и менее рискованной формой, чем КС. Но пока она остается мало привлекательной для инвесторов в широком кругу отраслей, не смотря на то, что при принятии закона о ГЧП (2015) именно с ним связывались возможности развития инноваций на предприятиях частного сектора [23].

Теперь о кластерах и значении термина. Кластером можно назвать 1) аналитический инструмент, 2) реальную экономическую структуру и 3) инструмент экономической политики. Но во все трех случаях дефиницией является функциональная зависимость экономических структур на конкретной территории. Как аналитический инструмент – это выявление наличия функциональной зависимости. Как реальная экономическая структура кластер представляет собой связанную отношениями совокупность промышленных и инфраструктурных объектов, научных организаций, находящихся в непосредственной территориальной близости и функциональной зависимости [24]. Как инструмент экономической политики – это государственные ресурсы (финансовые и институциональные), направленные на создание в рамках конкретной территории функционально и технологически взаимозависимого экономического комплекса. Чаще всего используется понимание кластера во втором значении термина. Однако кластер как совокупность промышленных и инфраструктурных объектов, научных организаций, находящихся в непосредственной территориальной близости и функциональной зависимости может сложиться естественным образом как многолетний результат роста городской агломерации, что имеет место в мегаполисах, крупных городах. Предполагается, что таким образом создается комфортная среда для генерации инноваций (П. Кругман [25]) «Теснота» общения и комплексность взаимодействия создает некий синергетический потенциал как один эффектов агломерации, предпосылка для появления новых решений или инноваций. Кластер как инструмент экономической политики – это средство ускорения развития определенной территории, или инструмент форсирования достижения агломерационного эффекта.

В рамках экономической политики используются институты, финансовые инструменты, которые целенаправленно на создание структур, повышающих уровень кооперации и концентрации ресурсов на территории. Для создания синергетического эффекта создается научно-образовательная инфраструктура (Университеты и НИИ), специальные институты развития (различного рода фонды, например, в РФ это Фонд содействия инновациям, Фонд развития промышленности, Фонд развития моногородов и проч.) Мировой опыт показывает, что можно создавать кластер для развития территории (конкретного места), можно создавать кластер для продвижения продукции конкретных отраслей. Кластерная политика рассматривается, в первую очередь, как ключевой инструмент повышения конкурентоспособности территорий либо продукции, либо и того и другого в комплексе. Например, в Ленинградской области кластерная политика реализуется в лесоперерабатывающей промышленности, автомобильной, судостроительной, пищевой и биотехнологической, фармацевтической и медицинской, радиационных технологиях [24].

От создаваемого кластера ожидается ускорение роста производственно-хозяйственной деятельности предприятий, экономики региона в целом. Меры и средства экономической политики по повышению уровня кооперации и взаимосвязи должны дать в будущем более высокую экономическую и социальную отдачу территории, на которой создается кластер. Например, изучение опыта ЕС, решавшего проблему выравнивания уровня развития территорий, входящих в него стран, показывает значимость кластеров, как инструментов укрепления кооперации и концентрации ресурсного потенциала территорий. Кластерный подход позволил опереться на

генерацию территориальных инноваций, а не манипулировать уже известными проектами или стратегиями. Когда речь идет о кластерах как инструменте экономической политики в современных высокоразвитых странах на рубеже XX-XXI вв., то причиной их создания явилось не только желание развивать территории, а необходимость получения адекватного технологического ответа на вызовы будущего в условиях динамизма и изменчивости современного мира, ослабление технологической зависимости страны в глобальном мире. Прогноз на будущее к концу XX в. очертил контуры нового (шестого) технологического уклада, который отчасти уже имел место в технологически развитых странах (США, Япония). Шестой уклад предполагает широкое использование наукоёмких технологий, таких как био- и нанотехнологии, геномная инженерия, мембранные и квантовые технологии, фотоника, микромеханика, термоядерная энергетика, а также их синтез. От синтеза новых технологий ожидают продвижения результатов по созданию квантового компьютера, развитию искусственного интеллекта и выход на новый этап в управлении экономикой, государством, обществом.

Поэтому, пересмотрев свои достижения и потенциал в конце XX в., правительства ряда высокоразвитых и развивающихся страны приняли решения о целенаправленном, массированном развитии на основе кластерной стратегии тех отраслей экономики, которые будут отвечать вызовам XXI в. Например, Германия с начала XXI в. сумела создать конкурентоспособные кластеры (биотехнология, нанотехнология, аэрокосмическая, информационно-телекоммуникационная отрасль, микроэлектроника) во вне традиционных для нее отраслях (автомобилестроение, электроника, химическая промышленность).

Использование кластерных практик в России начинается с 2012 г., когда Правительство РФ посчитало целесообразным реализовать кластерную стратегию для достижения целей инновационной политики. Разрабатывая кластерную политику для России, отечественные эксперты опирались на практики Германии, Франции и Канады. В Германии – это, прежде всего, Spitzencluster-wettbewerb (кластер развития биотехнологий); во Франции – это Rôles de Compétitivité; в Канаде – кластер Онтарио.

За период с 2012 по 2019 гг. в России были разработаны законодательные основы поддержки развития кластеров, на основе которых было создано 119 кластеров в 52 субъектах в РФ. Из общего количества кластерных образований 31 являются инновационными (ИТК) и 44 – промышленными, функционирующие в основных отраслях экономики РФ. В РФ приняты следующие параметры оценки эффективности продвижения кластеров. Так, ИТК является эффективным, когда на одного работника приходится не менее 6,67 млн. руб. в рамках оценки производительности труда в субъектах хозяйствования – участников кластерных образований; и когда на одного участника кластерного образования приходится не менее 728 млн. руб. в совокупном объеме налоговых поступлений.

ИТК является неэффективным, когда на одного работника приходится менее 1,65 млн. руб. в рамках оценки производительности труда в субъектах хозяйствования – участников кластерных образований; и когда на одного участника кластерного образования приходится менее 323,9 млн. руб. в совокупном объеме налоговых поступлений. Кроме того, эффективным является такое кластерное образование, где налоговая нагрузка на одного его участника не превышает 1 тыс. руб. на 1 доллар инвестиционных вложений [24].

Однако, по данным Global Innovation Index for 2018 – 2020 [26] показатель кластерной концентрации в РФ в 2020г был равен 0,3, тогда как в США он равен 1, в Китае 0,99, в Швейцарии и Германии – 0,98, в Великобритании – 0,97, что в некотором смысле объясняет низкий уровень инновационности российской экономики.

Результаты использования и интерпретация взаимодействия ГЧП и кластера в российской экономической политике

Если оценивать эффективность использования КС еще преждевременно, т.к. это инструмент долгосрочного действия, то от соглашений ГЧП и кластерной стратегии – можно. Но уровень инновационности российской экономики принципиально не меняется за последние 10 лет, что свидетельствует о том, что инструменты, не адекватны поставленным целям, или поставленные цели, недостижимы с помощью используемых инструментов.

Оперативными целями используемых инструментов не может быть генерация инноваций, потому что инновации – это результат когнитивной деятельности человека, реализации его интеллектуального потенциала, а не только объемов инвестиций. В реальности же цели развития инноваций трансформировались в задачи по поддержке частных предприятий – соглашение ГЧП, а финансирование кластеров – в пополнение бюджетов регионов, включенных в программу развития кластеров, федеральными средствами.

Можно заметить, что число регионов и отраслей, желающих участвовать в кластерной программе, постоянно растет. Начав с 25 кластеров, в настоящее время их число приближается к 120 [24]. Но чем больше кластеров, тем больше централизованных финансовых средств идет из федерального бюджета, тем больше государственного контроля и меньше свободы и конкуренции в экономике. Чем больше кластеров, тем меньше средств можно выделить каждому отдельному кластеру. Таким образом, из начальной идеи поддержать регионы для оживления внутренних связей и ускорения экономического развития, кластеры превращаются в средство угнетения конкуренции, ограничение возможностей для развития предпринимательства.

При таких тенденциях резко уменьшается потенциал применения соглашений ГЧП, даже учитывая их переход на муниципальный уровень [27]. Чем меньше конкуренции, тем меньше инноваций. Чем меньше денег доходит до конкретных предпринимателей, тем меньше инноваций. Приумножение кластеров запускает механизм уменьшения их экономической эффективности. В литературе можно встретить интерпретации взаимодействия кластеров и ГЧП, в которых утверждается, что формой развития государственно-частного партнерства является кластер [28, с.36]. Такое утверждение весьма сомнительно. Кластер – это территориальная структура, а ГЧП – это форма предприятия.

Можно ли трактовать кластер как форму развития ГЧП? Видимо нет. ГЧП может быть лишь элементом в структуре кластера, если для использования такой формы возникнет необходимость. Кластер – это пространственная структура с множеством экономических субъектов и объектов разного назначения. В комплексе кластерных субъектов может быть использована такая форма как ГЧП, но может и не быть таковой, что никак не повлияет на функционирование кластера. Также как и ГЧП может эффективно функционировать вне кластера. Если границами кластера выступает территория, для которой могут быть характерны технические, поведенческие, демографические, социальные, культурные отличия, то границы ГЧП определяются юридическим контрактом, т.е. правовыми рамками по созданию конкретного предприятия, которое может эксплуатировать специфические активы [29], которые предопределяют появление инноваций.

Рассмотренные примеры взаимодействия и интерпретации ГЧП и кластеров являются лишь иллюстрацией того, что практики современной российской экономической политики нуждаются в мониторинге и перманентной корректировке (теория реализации по Тинбергену), для обеспечения релевантности применяемых инструментов, поставленным целям. Необходимость выявления такого несоответствия усиливается и расширяется в современных условиях, когда решительно размываются образцы или модели, идентифицирующие позитивные социально-экономические признаки современного общества, цели перспективного движения.

Факт размывания стимулов к развитию современным капитализмом, который еще недавно виделся достойной альтернативой социалистическому плановому хозяйству, (прогрессивные признаки последнего исчерпали себя за семьдесят лет существования), отчетливо прозвучал в ряде работ западных авторов левого (Рикетти Т. [30]) и правого (Зингалес Л. [31], Асеомглу Д. [32]) толка после глобального финансового кризиса 2008г. Последовавшие после мирового кризиса санкции/контрсанкции, а потом Пандемия COVID-19 с еще большей очевидностью обнажили проблемы социально-экономической дезориентации, что признается сейчас не только растущим числом исследователей, но и политическими властями и правительствами ряда стран.

Выводы

Таким образом, исследование российской экономической политики в направлении модернизации, на примере ГЧП и кластеров, показывает, что без анализа текущих результатов и необоснованного расширения поля действия, решить проблем структурной перестройки и модернизации экономики невозможно. Рекомендации по изменению подходов к разработке и реализации экономической политики, основанных на императивах Я. Тинбергена, полезны и применимы в любой ситуации, потому как отражают выбор инструментов экономической политики для достижения определенного набора результатов в экономике, а не общие условия функционирования экономической системы. Такая постановка проблемы актуальна сегодня, поскольку способствует критическому осмыслению низкой эффективности применяемых инструментов в современной экономической политике и выработке новых решений, обеспечивающих развитие в условиях не спадающей неопределенности.

Литература

1. *Tinbergen J.* On the Theory of Economic Policy. Amsterdam, 1952
2. *Tinbergen J.* Centralization and Decentralization in Economic Policy, 1954
3. *Tinbergen J.* Economic policy: Principles and design. Amsterdam: North-Holland Publ. Co.; 1956. 276 p.
4. *Тинберген Я., Бос Х.* Математические модели экономического роста. М.: Прогресс, 1967.– 174 с.
5. *Передера Ж.С. Рагнар Фриш и Ян Тинберген: первая Нобелевская премия по экономике // Colloquium-journal.* 2019. № 17-9 (41). С. 51-52.
6. *Morgan Mary S.* Recovering Tinbergen// *De Economist.* 2019. Volume 167(3). P. 283-295. DOI:10.1007/s10645-019-09346-w
7. *Heijdra Ben J., ter Weel Bas.* Jan Tinbergen: Engineering a Better World // *De Economist.* 2019. Volume 167 (3). P. 215–219
8. *Heckman, J.J.* The Race Between Demand and Supply: Tinbergen's Pioneering Studies of Earnings Inequality // *De Economist.* 2019. Volume 167 (3). P. 243–258. DOI:10.1007/s10645-019-09341-1
9. *Don F.J.H.* The Influence of Jan Tinbergen on Dutch Economic Policy // *De Economist.* Volume 167 (3). P.259–282
10. *Василенок В.Л., Шаниро Н.А.* Методологические аспекты содержания курса "современные экономические концепции"// *Вопросы экономики.* 2012. № 4. С. 154-157
11. *Сухарев О.С.* Распределенное управление как расширение принципа "цели инструменты" экономической политики //

- Управленческие науки. 2021. Т. 11. № 1. С. 6-19.
12. *Сухарев О.С.* Макроэкономическая политика: эффект превышения сложности // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). Серия: Социально-экономические науки. 2021. Т. 14. № 1. С. 203-219.
 13. *Столяров И.И.* (ред) Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. пособие для вузов. / Отв. ред. И.И. Столяров. – М.: Дело, 2002. 280 с. (Наука управления)
 14. *Мальшиев А.А., Василенок В.Л., Шапиро Н.А.* Слагаемые интеграционного менеджмента экономического образования // Вестник Международной Академии Холода. 2006. № 1. С. 6–9.
 15. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 го- да. <http://government.ru/docs/9282/> (дата обращения 16.09.2021)
 16. *Горячий С.А.* Концессия как форма управления: исторический опыт и современный теоретический анализ // European Social Science Journal. 2014. Т. 2. № 2. С. 403-408.
 17. *Шапиро Н.А., Терентьева Л.Д.* Трактовки финансового менеджмента в зарубежной и отечественной учебной литературе: сравнительный анализ // Финансы и кредит. 2010. № 44 (428). С. 2-8.
 18. Государственно-частное партнерство <https://econ.lenobl.ru/ru/budget/partner/> (Дата обращения 16.09.2021)
 19. Информационно-аналитический обзор о развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации Минэкономразвития России. – М.: Минэкономразвития России, 2020. URL: https://economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_podgotovilo_informaci-onno_analiticheskiy_obzor_o_razvitiu_gchp_v_rossii.html (Дата обращения 16.09. 2021).
 20. *Горячий С.А.* Модернизации коммунальной инфраструктуры Санкт-Петербурга на основе государственно-частного партнёрства // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2013. № 2. С. 9.
 21. Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области <https://econ.lenobl.ru/ru/budget/partner/proekty/>
 22. *Манина М.В., Овечкина А.И., Петрова Н.П.* Актуальные вопросы развития государственно-частного партнерства в Ленинградской области // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2020. № 1 (121). С. 79- 85.
 23. *Шапиро Н.А., Каплина Ю.Е.* Территориальный аспект в управлении инновациями и соглашение о государственно-частном партнёрстве // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2016. № 11 (93). С. 3.
 24. Промышленные и инновационные кластеры. URL:<https://econ.lenobl.ru/ru/budget/clusters/> (Дата обращения 16.09.2021)
 25. *Krugman P.A* Model of Innovation, Technology Transfer and the World Distribution of Income // Journal of Political Economy. 1979. Vol. 87, No 2. Pp. 253–266
 26. Global Innovation Index for. 2018 – 2020. URL: https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2020/ (Дата обращения 16.09.2021)
 27. *Большаков С.Н., Ким О.Л., Чекалев М.И.* Организационные структуры муниципального управления и их совершенствование// Экономика и политика. 2020. № 1 (15). С. 16-22.
 28. *Ефремова Г.М., Мороз О.Н., Кочетова Е.А.* Кластер как форма государственно- частного партнерства// Интерэкспо Гео-Сибирь. 2017. Т. 6. № 2. С. 35-39.
 29. *Патракеева О.Ю., Патракеев А.А.* Применимость контрактов ГЧП для реализации проектов с высокой специфичностью активов // Вестник Санкт- Петербургского университета. Экономика 2020. Т. 36. Вып. 4. С. 601–623. <https://doi.org/10.21638/spbu05.2020.403/>
 30. *Piketty T.* Le Capital au XXI-e siècle. Paris: Éditions du Seuil, 2013.
 31. *Zingales L.A.* Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity. New York: Basic Books, 2012.
 32. *Acemoglu D., Robinson J.A.* Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown Business, 2012.

Reference

1. Tinbergen J. On the Theory of Economic Policy. Amsterdam, 1952
2. Tinbergen J. Centralization and Decentralization in Economic Policy, 1954
3. Tinbergen J. Economic policy: Principles and design. Amsterdam: North-Holland Publ. Co.; 1956. 276 p.
4. Tinbergen J., Bos H.C. Mathematical models of economic growth. M.: Progress, 1967.– 174 s.
5. Peredera Zhs. S. Ragnar Frisch and Jan Tinbergen: First Nobel Prize in Economics // *Colloquium-journal*. 2019. № 17-9 (41). s. 51-52.
6. Morgan Mary S. Recovering Tinbergen// *De Economist*, 2019, volume 167(3) p. 283- 295 . DOI:10.1007/s10645-019-09346-w
7. Heijdra Ben J., ter Weel Bas. Jan Tinbergen: Engineering a Better World // *De Economist* 2019, volume 167(3), p. 215–219
8. Heckman, J.J. The Race Between Demand and Supply: Tinbergen’s Pioneering Studies of Earnings Inequality// *De Economist*, 2019, volume 167(3), p. 243–258 (2019). DOI:10.1007/s10645-019-09341-1
9. Don F. J. H. (2019) The Influence of Jan Tinbergen on Dutch Economic Policy // *De Economist*, volume 167 (3), p.259–282

10. Vasilenok V., Shapiro N. Metodologicheskiye aspekty soderzhaniya kursa "Sovremennyye ekonomicheskiye kontseptsii" // *Voprosy Ekonomiki*. 2012. No. 4. S. 154-157.
11. Sukharev O. S. Distributed management as a solution of the "goal-tool" principle of economic policy // *Upravlencheskie nauki*. 2021. T.11. № 1. S.6-19.
12. Sukharev O.S. Macroeconomic policy: effect of exceeding difficulty // *Bulletin of the South Russian State Technical University (NPI). Series: Socioeconomic sciences*. 2021. Tl. 14. No. 1. S. 203-219.
13. Stolyarov I.I. (red.) Gosudarstvennoye regulirovaniye rynochnoy ekonomiki: Ucheb. posobiye dlya vuzov. M.: Delo, 2002. 280 s. (Nauka upravleniya)
14. Malyshev A.A., Vasilenok V.L., Shapiro N.A. Slagayemye integratsionnogo menedzhmenta ekonomicheskogo obrazovaniya // *Vestnik Mezhdunarodnoy Akademii Kholoda*. 2006. № 1. S. 6-9.
15. Strategiya innovatsionnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda. <http://government.ru/docs/9282/> (date of the application 16.09.2021)
16. Goriachiy S.A. Kontsessiya kak forma upravleniya: istoricheskiy opyt i sovremennyy teoreticheskiy analiz // *European Social Science Journal*. - Moskva, 2014. T. 2. № 2. S. 403-408.
17. Shapiro N.A., Terent'yeva L.D. Traktovki finansovogo menedzhmenta v zarubezhnoy i otechestvennoy uchebnoy literature: sravnitel'nyy analiz // *Finansy i kredit*. 2010. № 44 (428). S.2-8.
18. Public-private partnership <https://econ.lenobl.ru/ru/budget/partner/> (date of the application 16.09.2021) Information and analytical review on the development of public-private partnership in the Russian Federation by the Ministry of Economic Development of Russia. - M.: Ministry of Economic Development of Russia, 2020. URL: https://economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_podgotovilo_informacionno_analiticheskiy_obzor_o_razvitiy_gchp_v_rossii.html (date of the application 16.09. 2021).
19. Goriachiy S.A. Modernizatsii kommunal'noy infrastruktury Sankt-Peterburga na osnove gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // *Nauchnyy zhurnal NIU ITMO. Seriya: Ekonomika i ekologicheskii menedzhment*. 2013. № 2. S. 9.
20. Komitet ekonomicheskogo razvitiya i investitsionnoy deyatel'nosti Leningradskoy oblasti <https://econ.lenobl.ru/ru/budget/partner/proekty/>
21. Manina M.V., Ovechkina A.I., Petrova N.P. Aktual'nyye voprosy razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Leningradskoy oblasti // *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. 2020. № 1 (121). S. 79-85.
22. Shapiro N.A., Kaplina Yu.Ye. Territorial'nyy aspekt v upravlenii innovatsiyami i soglasheniye o gosudarstvenno-chastnom partnerstve // *Upravleniye ekonomicheskimi sistemami: elektronnyy nauchnyy zhurnal*. 2016. № 11 (93). S. 3.
23. Industrial and innovation clusters. URL: <https://econ.lenobl.ru/ru/budget/clusters/> (date of the application 16.09.2021)
24. Krugman P. A Model of Innovation, Technology Transfer and the World Distribution of Income // *Journal of Political Economy*. 1979. Vol. 87, No 2. Pp. 253–266
25. Bol'shakov S.N., Kim O.L., Chekalev M.I. Organizatsionnyye struktury munitsipal'nogo upravleniya i ikh sovershenstvovaniye // *Ekonomika i politika*. 2020. № 1 (15). S. 16-22.
26. Global Innovation Index for 2018. – 2020. URL: https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2020/ (date of the application 16.09.2021)
27. Yefremova G.M., Moroz O.N., Kochetova Ye.A. Klaster kak forma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // *Interekspo Geo-Sibir'*. 2017. T. 6. № 2. S. 35-39.
28. Patrakeyeva O.YU., Patrakeyev A. A. Primenimost' kontraktov GCHP dlya realizatsii proyektov s vysokoy spetsifichnost'yu aktivov // *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ekonomika* 2020. T. 36. Vyp. 4. S. 601–623. <https://doi.org/10.21638/spbu05.2020.403/>
29. Acemoglu D., Robinson J.A. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown Business, 2012.
30. Piketty T. Le Capital au XXIe siècle. Paris: Éditions du Seuil, 2013.
31. Zingales L. A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity. New York: Basic Books, 2012.

Статья поступила в редакцию 29.10.2021 г
Received 29.10.2021