

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Соколов И.А., Худько Е.В., Тищенко Т.В.,
Киреева А.В., Могучев Н.С.**

**Разработка подходов к формированию комплексной
системы оценки эффективности деятельности
институтов развития**

Москва 2019

Аннотация. Один из наиболее важных вопросов эффективного функционирования экономики России связан с деятельностью государственных институтов развития. В работе предпринята попытка оценить влияние, которое институты развития оказывают на экономику страны. С этой целью авторами была разработана методика оценки эффективности деятельности институтов развития, которая была апробирована на трех институтах развития.

Abstract. One of the most important issues for the effective functioning of the Russian economy is associated with the activity of state development institutions. In this study, the authors try to evaluate the impact that the development institutions have on the economy of Russia. To solve this problem, the authors have developed a methodology for assessing the effectiveness of the activities of development institutions, which was tested at three development institutions.

Соколов И.А. заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Худько Е.В. доцент экономического факультета института ЭМИТ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Тищенко Т.В. старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Киреева А.В. ведущий научный сотрудник лаборатории экспертизы законодательства ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Могучев Н.С. научный сотрудник лаборатории бюджетной политики Института Гайдара

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018 год

СОДЕРЖАНИЕ

1 Теоретико-методологические подходы к анализу эффективности деятельности государственных компаний	5
1.1 Подходы к оценке эффективности организаций	5
1.2 Особенности оценки деятельности компаний с государственным участием: международный и российский опыт	9
1.3 Разработка подходов к оценке эффективности деятельности институтов развития	12
2 Анализ структуры и объемов финансирования институтов развития в России	18
2.1 Объемы бюджетной поддержки институтов развития из средств федерального бюджета	18
2.2 Динамика и структура внебюджетных источников финансирования институтов развития	22
3 Анализ показателей деятельности институтов развития в России	25
3.1. Описание динамики основных показателей деятельности институтов развития	25
3.2. Оценка экономических выгод от деятельности институтов развития	28
3.2.1 Оценка роли институтов развития на отраслевом уровне	28
3.2.2 Оценка внешних эффектов от деятельности институтов развития на корпоративном уровне	39
3.3 Анализ организационно-управленческой структуры функционирования институтов развития	41
4 Оценка эффективности деятельности институтов развития	46
4.1 Описание результатов оценки деятельности институтов развития	46
4.2 Обоснованность мер и механизмов бюджетной и налоговой поддержки институтов развития	55
4.3 Предложения по повышению эффективности деятельности институтов развития, включая меры по совершенствованию сложившихся моделей управления институтов развития	57
4.3.1. Методологические аспекты оценки эффективности деятельности институтов развития	58
4.3.2. Предложения по совершенствованию процедур отбора получателей поддержки со стороны институтов развития	59
4.3.3. Предложения по повышению эффективности мониторинга и государственного контроля деятельности институтов развития	62
4.3.4. Рекомендации по выбору организационно-правовых форм для ИП и схемы их бюджетного финансирования	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	67
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	69

ВВЕДЕНИЕ

Институты развития выступают катализаторами социально-экономического развития, диверсификации экономики и стимулирования инноваций. В России их деятельность не всегда прозрачна, мониторинг эффективности не является системным. По экспертным оценкам, более 650 млрд рублей выделено из бюджета за несколько лет только федеральным институтам развития. При этом социально-экономический эффект их деятельности системно не отслеживается, отсутствуют формализованные требования к обязательной публичной отчётности институтов развития. Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию в конце 2015 года призвал «нацелить институты развития на решение приоритетных задач, связанных с технологической модернизацией, оптимизировать структуру и механизмы их работы». В этой связи разработка комплексной системы анализа эффективности деятельности институтов развития является актуальной исследовательской задачей.

1 Теоретико-методологические подходы к анализу эффективности деятельности государственных компаний

1.1 Подходы к оценке эффективности организаций

Оценка эффективности организации – один из базовых экономических вопросов. И насколько он распространен, настолько он и сложен, поскольку включает в себя множество связанных вопросов. Набор показателей, используемых при анализе эффективности организации, очень обширен. В работе [1] проанализировано 213 статей (в ведущих журналах по менеджменту за период 2005-2007 гг.), посвященных анализу деятельности организаций. Из них были выбраны статьи, в которых производительность (performance) организации использована в качестве зависимой или объясняющей переменной. Анализ показал, что в 213 работах было использовано 207 показателей для оценки производительности. Столь широкий охват индикаторов свидетельствует, с одной стороны, об отсутствии единого методологического подхода к выбору показателей эффективности организации, с другой стороны, дает возможность оперировать теми показателями, которые имеются в доступе.

В экономической теории большее значение уделяют вопросам эффективности в контексте производительности фирмы. В англоязычной литературе для определения понятия эффективности есть два термина: «effectiveness» и «efficiency». Понятие «effectiveness» определяет, в какой степени организация достигает поставленных целей и реализует свою миссию при заданных ресурсах. Второе понятие «efficiency» означает достижение целей с наименьшими издержками, то есть определение того, насколько оптимально фирма перерабатывает входящие ресурсы (input) в конечный результат (output).

Неоклассическая экономическая теория развила методологию для оценки понятия «efficiency» и близкий к нему термин «производительность». Количественная оценка производительности («efficiency») упрощается тем, что для ее получения используются объемы затрат и показатели результатов, которые зачастую могут быть количественно оценены. В связи с этим использование этой оценки для анализа эффективности организаций более распространено.

Самая простая оценка производительности – отношение выпуска (output) к затратам (input). Однако, когда факторов несколько, необходимо их агрегирование. В частности, Коббом и Дугласом [2] при разработке функции с постоянной эластичностью замещения факторов был предложен показатель совокупной производительности факторов, в котором учитывается вклад всех факторов производства. В большей степени предложенный способ оценки востребован в макроэкономических исследованиях.

Развитие оценок идеи эффективности получило при использовании понятия производственной границы, которая показывает, какой объем товара на выходе можно получить при имеющихся запасах ресурсов и технологии производства. Идея оценки эффективности основана на оценке отклонения фирмы от «эталонной» производственной кривой, то есть решается эквивалентная задача по оценке технической неэффективности производства. «Эталонная» кривая состоит из технологически эффективных векторов выпуска-затрат, то есть представляет собой наилучшее возможное соотношение затрат и результатов. Вектор будет эффективным, если невозможно достичь более высокого уровня выпуска при том же уровне затрат. Кроме технической эффективности существует понятие аллокативной эффективности, которая связана с вектором цен на выпускаемую продукцию и показывает, насколько эффективно распределены ресурсы для производства конечной продукции. Техническая и аллокативная эффективность при соединении получают производственную эффективность.

Для оценки производственной границы существуют два основных подхода – параметрический и непараметрический.

Параметрические методы оценки производственной границы основаны на регрессионном анализе и эконометрических техниках. Коэффициенты регрессии представляют собой параметры производственной функции, с помощью которых можно в явном виде обозначить производственную границу. При оценке параметрическим методом есть два подхода: детерминированный и стохастический. Их основное различие – в предположениях, касающихся расположения организаций относительно производственной границы. В детерминированном подходе предполагается, что все организации используют одни и те же ресурсы, и различия в их результативности объясняются только отклонением от производственной границы. Наиболее распространенным детерминированным методом является Distribution Free Approach (DFA) [3]. Основная предпосылка заключается в том, что внешние факторы не могут оказывать влияние на эффективность организаций. Стохастический подход предполагает возможное отклонение организаций от производственной границы в результате случайных шоков, ошибок измерения и статистических погрешностей. И, в отличие от детерминированного подхода, позволяет учитывать влияние внешних факторов, что и стало причиной его большей распространенности [4]. Один из самых распространенных подходов – Стохастический Анализ Границ (Stochastic Frontier Analysis - SFA).

Непараметрические методы для оценки производственной границы строятся на основе линейного программирования. Один из широко используемых подходов к анализу эффективности фирм – Оболочечный анализ данных (Data Envelopment Analyses – DEA)

[5]. Для оценки методом DEA необходимы данные о фирмах из одной отрасли. В процессе оценивания наилучшие с точки зрения соотношения ресурсов и результатов фирмы формируют вершины производственной границы. Эффективные точки-наблюдения – вершины производственной границы - соединяются линейными функциями для получения непрерывной производственной границы. Эффективность остальных фирм определяется как отклонение от этой границы.

С целью объединения параметрического и непараметрического подхода был предложен метод StoNED [6]. На основе выпуклой непараметрической регрессии наименьших квадратов (CNLS), которая на первом шаге представляет собой подбор линейной функции, описывающей производственную границу. На втором шаге вводятся предположения о распределении данных, и оценивается регрессия, где в качестве оценки эффективности рассматриваются полученные на первом шаге показатели, а в качестве регрессоров – параметры среды, влияющие на эффективность.

Очевидно, что количественные методы оценки данных позволяют делать статистически обоснованные и корректные выводы. Тем не менее, если говорить об оценке институтов развития, то мы сталкиваемся с проблемой различных целей и различных инструментов для достижения этих целей, а, кроме того, их число недостаточно для создания выборки. В связи с этим необходимо обратиться к литературе по менеджменту организаций.

Оценка производительности организации связана с поиском показателей отдачи от затрат. Большинство из них – показатели производительности и являются отношением результатов к затратам. Кроме того, часто необходимо оценить изменение результатов в динамике, поэтому используются первые разности основных показателей. В результате для оценки деятельности организации может быть создано множество различных показателей и их комбинаций.

Исследования, связанные с результативностью деятельности организаций, направлены на оценку производительности, учитывающую как затраты, так и результаты фирмы. В исследовании [7] авторы разделили все показатели производительности на три большие группы: финансовые показатели (отдача от инвестиций, рентабельность продаж/активов, доходность собственного капитала, совокупная чистая прибыль и проч.), показатели операционной производительности (доля рынка, производительность, внедрение инноваций, качество продукции и проч.) и обобщенные показатели эффективности (показатели репутации, срок существования, производительность относительно конкурентов и проч.).

Проблема анализа эффективности государственных организаций связана с отсутствием цели максимизации прибыли, с одной стороны, и отсутствием заинтересованных в контроле их деятельности лиц, с другой стороны. В данном случае конечным владельцем организации является общество в целом, которому сложно решить проблему коллективных действий для контроля над деятельностью организаций, а, кроме того, интересы общества могут быть крайне гетерогенны. Соответственно, затруднительно указать единую целевую функцию для государственных организаций. В качестве контролирующего агента выступает государство, чьи интересы могут отличаться от интересов общества. Близкие проблемы касаются и деятельности некоммерческих организаций. В результате, интересы контролирующего агента не могут быть четко определены и измеримы, а деятельность самой некоммерческой организации зачастую указывается в виде цели и миссии организации, которые сами по себе не могут быть оценены количественно [8]. Дополнительная проблема некоммерческих и некоторых государственных организаций – отсутствие рыночных цен на продукт/услугу, что усложняет оценку их деятельности. По этим причинам распространенным является подход к оценке эффективности с помощью метода DEA, который не требует представления о производственной функции, монетизированной оценки результатов. Тем не менее, этот подход не помогает контролировать менеджмент отдельной организации и выявить причины низкой эффективности.

Оценка производительности организаций является проблемой и для проведения качественных исследований. Менеджерский подход к показателям эффективности приводят к их превалированию при анализе из-за доступности данных, но это не всегда может быть верно с точки зрения развития экономических исследований.

Более современные исследования развивают многомерный подход к оценке эффективности некоммерческих организаций. Например, интегрированная модель MIMNOE, учитывающая управленческие и программные показатели [9], и «сбалансированная система показателей», учитывающая отношение потребителей, операциональную продуктивность, организационное обучение, рост и взаимосвязи между всеми показателями [10]. В модели MIMNOE оценка эффективности компании или программы состоит из двух подразделов: организация процессов и результаты деятельности. Но внедрение многомерного подхода осложнено проблемами проведения оценки и требует введения предпосылок для агрегирования данных в виде весов для различных показателей.

Для упрощения анализа результативности некоммерческой организации некоторыми экономистами предлагается разделить оценку эффективности по четырем

областям: управленческая эффективность, программная эффективность, сетевая эффективность и правомерность [11]. Такой подход позволяет учесть интересы всех лиц и при этом он достаточно прост в реализации. Необходимо отметить, что предлагаемый подход может быть применен для анализа деятельности не только некоммерческих организаций, но и для организаций других типов с учетом их специфики и другими весами каждой из четырех обозначенных выше областей.

Если говорить об организациях государственного сектора, то анализ эффективности их деятельности может производиться и стандартными методами, описанными выше, а также методами анализа эффективности государственной политики и специализированными методами. Если первые предполагают, что вопрос о необходимости существования организации не стоит и анализируется достижение целей, поставленных перед организацией, то во втором методе для оценки эффективности рассматриваются альтернативные способы реализации государственной политики, подразумевающие ликвидацию организаций, если могут найтись более эффективные способы решения проблем провалов рынка. Цели, поставленные внутри института развития, и цели, поставленные государством, могут различаться в связи с проблемой принципал-агентских отношений. Поэтому реализации только первого подхода к анализу эффективности компаний такого типа может быть недостаточно.

Проблема оценки конечного эффекта от деятельности института приводит к сложностям в применении анализа издержки-выгоды (cost-benefits analysis - CBA). Меньшей проблемой является оценка затрат на деятельность институтов развития. В таком случае с учетом невозможности (дороговизны) монетарной оценки долгосрочных эффектов их деятельности может быть применен подход анализа эффективности затрат (cost-effectiveness analysis - CEA). Основное требование этого метода – возможность оценки результата, а также возможность сравнения с альтернативными способами реализации затрат, поскольку такой вид анализа направлен на решение проблемы эффективного распределения ресурсов [12].

1.2 Особенности оценки деятельности компаний с государственным участием: международный и российский опыт

В мировой практике применяются различные методики оценки государственных инициатив. Укрупненно данные методики можно разделить на 2 группы:

- методики, в рамках которых проводится качественный анализ эффективности государственных инициатив (например, методика рейтинговой оценки программ PART в США или механизм качественного управления инвестициями PIMA, разработанный МВФ);

– методики, в рамках которых проводится количественный анализ эффективности государственных инициатив (СВА-анализа и СЕА-анализа).

Качественные методики, как правило, включают серию вопросов различной тематики (например, обоснованность направленности деятельности, эффективность координации действий, необходимость реализации государственной инициативы в перспективе, эффективность использования бюджетных и собственных средств и проч.), на которые надо дать ответы по предлагаемой шкале.

В рамках количественного анализа необходимо проанализировать все реальные выгоды и затраты, причем не только в денежном выражении. Основной целью СВА-анализа является определение того, превышают ли преимущества от принятия решения о реализации инициативы затраты, а основной целью СЕА-анализа - выявление наиболее правильного и эффективного подхода к распределению ресурсов через сравнение затрат и возможных эффектов от них в двух и более возможных вариантах принятия решения. Однако применение данного вида анализа подразумевает наличие проверенной и детализированной информации о затратах и возможных будущих эффектах от реализации инициативы, что не всегда возможно точно определить.

Есть примеры и комплексных методик оценки государственных инициатив, например, комплексная методология оценки деятельности финансовых институтов/банков развития, сочетающую как качественные, так и количественные показатели, предложила Группа сотрудничества в сфере оценки (Evaluation Cooperation Group - ECG) [13]. Методические рекомендации были разработаны в том числе для оценки деятельности в государственном секторе. Индикаторы оценки деятельности в государственном секторе разделены на две категории – результативность финансируемых инициатив (проектов) и результативность финансовых институтов и их заемщиков. Для оценки эффективности выдачи кредитов используются четыре критерия – релевантность (степень соответствия целей инициативы потребностям ее потенциальных бенефициаров, приоритетам развития страны и т.д.), результативность (степень/возможность достижения инициативой поставленной цели), эффективность (экономичность преобразования ресурсов в результаты) и устойчивость (вероятность стабильного получения выгод и устойчивость к рискам). Что касается второго направления оценки, то результативность деятельности финансового института основывается на том, насколько им были заранее выявлены и устранены проблемы на разных стадиях проектного цикла. Под результативностью деятельности заемщика понимается его способность выполнять обязательства как собственника проекта на всех стадиях его реализации.

Европейская Комиссия опубликовала «Руководство по применению метода анализа издержек и выгод для оценки инвестиционных проектов», в котором предложена методика отбора проектов для финансирования за счет средств структурных фондов ЕС [14]. Ключевыми критериями отбора проектов в данной методике являются показатели финансовой и экономической чистой приведенной стоимости (FNPV и ENPV соответственно). Примечательно, что проект может претендовать на поддержку со стороны фондов только в том случае, если $FNPV < 0$, а $ENPV > 0$.

Таким образом, анализ применяемых в развитых странах методик оценивания государственных расходов показал, что достаточно детально проработаны вопросы оценки государственных программ/проектов, но при этом не затрагиваются аспекты мониторинга и анализа деятельности государственных организаций, которые являются «проводниками» бюджетных средств в экономику.

В российском законодательстве отсутствуют методики оценки эффективности деятельности институтов развития. Тем не менее, многие российские авторы формируют собственные предложения по данному вопросу.

Так, специалисты Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) в своем докладе [15] в качестве предмета оценки эффективности деятельности института развития рассматривают соответствие фактического выполнения им государственных задач и результативности участия в создании и использовании полученных результатов интеллектуальной деятельности. Авторы доклада предлагают использовать показатели, характеризующие как деятельность самого института развития в качестве хозяйствующего субъекта, так и поддерживаемых ими проектов. Для инновационно-ориентированных институтов дополнительно предусматривается оценка вовлечения ими РИД в хозяйственный оборот.

Также авторы доклада НИФИ включают в свою методику оценки качественные показатели, предусматривающие экспертные мнения, – оценка эффективности процедур долгосрочного и бюджетного планирования, оценка дублирования в бизнес-процессах организационных моделей институтов развития и проч. Однако подробного алгоритма проведения качественного анализа в указанном докладе не приводится, равно как и не предлагается какого-либо интегрального показателя.

Другие российские исследователи – Сидорова Е.Н. и Татаркин Д.А. – также выделяют два направления анализа деятельности института – оценка экономических показателей деятельности института как хозяйствующего субъекта и определение его вклада в решении национальных и отраслевых экономических проблем [16]. В рамках первого направления большое внимание уделяется внутрикорпоративному планированию,

анализу достаточности ресурсного обеспечения, сопоставлению расходов на собственное содержание института и объема полученных бюджетных средств, а также сопоставлению расходов на собственное содержание и доходов. В макроэкономическом контексте авторы предлагают в качестве критерия использовать доли бюджетных расходов на все институты в общих бюджетных расходах и по отношению к ВВП. Однако стоит заметить, что данное предложение сложно реализуемо на практике ввиду отсутствия четкого круга организаций, относимых к институтам развития.

Второе направление анализа, которые предлагают Сидорова Е.Н. и Татаркин Д.А., касается оценки эффективности инвестиций. Влияние инвестиций со стороны института на экономический рост авторы предлагают оценивать с помощью традиционных критериев эффективности. При этом авторы указывают на то, что выбор институтов для участия в проекте должен производиться исходя из оптимального сочетания коммерческой, бюджетной и общественной экономической эффективности.

Подводя итог анализу предлагаемого подхода к оценке результативности институтов, стоит обратить внимание на то, что авторы неоднократно используют критерий оптимальности – оптимального соотношения источников капитала, оптимального соотношения расходов на собственное содержание и объема бюджетного финансирования, оптимального соотношения видов эффективности проекта, однако в работе не рассматриваются практические подходы к определению критериев оптимальности.

1.3 Разработка подходов к оценке эффективности деятельности институтов развития

Ключевое отличие оценки деятельности института развития от оценки функционирования любых других организаций состоит в том, что анализ надо проводить не только в отношении деятельности самого института, но и результатов его поддержки. Поэтому оценку эффективности целесообразно разделить на три направления – оценку деятельности института как хозяйствующего субъекта и оценку внешних эффектов, возникающих в результате деятельности института на мезо- (отраслевом) и корпоративном уровне. Что касается первого направления, то анализ эффективности подразумевает, насколько экономично (т.е. с минимальными издержками) институт развития преобразовал свои ресурсы в конкретные результаты. Второе и третье направления анализа позволяют сделать вывод относительно того, в какой степени институт сумел достичь поставленной цели.

Для оценки эффективности деятельности института развития как хозяйствующего субъекта индикаторы целесообразно разделить на две группы – характеризующие

операционную и инвестиционную деятельность. Для оценки операционной деятельности предлагается использовать следующие индикаторы:

- производительность труда (отношение среднегодовой выручки института к среднесписочной численности его сотрудников);
- окупаемость деятельности (отношение среднегодовой выручки института к расходам на его содержание).

Анализ указанных операционных показателей дает возможность оценить качество внутренней среды института, эффективность его организационной структуры, результаты работы персонала и систему стимулирования организации труда в организации. Кроме того, окупаемость расходов на содержание института развития свидетельствует об обеспечении им минимально приемлемой доходности своей деятельности, а соответственно и долгосрочности функционирования.

Для оценки инвестиционной деятельности института целесообразно использовать следующие показатели:

- инвестиционная активность (соотношение инвестиционных расходов института и расходов на его содержание);¹
- уровень инвестирования бюджетных средств (соотношение инвестиционных расходов института и объема средств, полученных из бюджета).

Анализ инвестиционной деятельности позволяет сделать выводы об эффективности института развития как финансового посредника между государством и определенным кругом экономических субъектов, а также о степени согласованности масштабов финансирования и задач, поставленных перед ним государством. Кроме того, динамика соотношения инвестиционных расходов и объема средств, полученных из бюджета, позволяет определить среднее время между моментом выделения средств из бюджета и направлением их в экономику.

Теперь перейдем к оценке внешних эффектов. Если говорить про мезоуровень, то оценка результативности предполагает анализ степени достижения конечных целей, поставленных государством, которые опосредованно или с определенным временным лагом связаны с деятельностью института. Поэтому в рамках данного направления оценки для каждого института необходимо сформировать перечень целевых индикаторов, обозначенных в стратегических отраслевых документах, за достижение которых в том числе ответственен данный институт развития.

¹ В случае отсутствия данных по расходам на собственное содержание ИР в качестве альтернативы возможно использовать показатель удельных инвестиционных расходов - объем инвестиционных расходов в расчете на одного сотрудника ИР.

При этом стоит отметить, что в стратегиях развития отраслей приводятся целевые индикаторы более общего характера – например, объем продаж продукции в отрасли («Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 - 2020 годы и на перспективу до 2025 года»), валовая добавленная стоимость инновационного сектора («Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года») и т.д. В государственных программах используются более узкие формулировки целевых индикаторов, ответственность за достижение которых возложена на конкретных участников программы, в т.ч. на институты развития. Например, в государственной программе «Развитие науки и технологий» на 2013 - 2020 годы для ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований», который является ответственным исполнителем одного из мероприятий, предусмотрены следующие целевые индикаторы: удельный вес Российской Федерации в общем числе публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки»; число цитирований в расчете на 1 публикацию российских исследователей в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки»; удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет (включительно) в общей численности исследователей и др.

Для оценки результативности института развития на мезоуровне следует сформировать перечень из 3-4 целевых индикаторов развития сектора экономики, которые рассматриваются в динамике, охватывающей период до (на момент) и после создания института развития. Для корректной оценки степени достижения поставленных перед институтом задач анализ динамики целевых индикаторов с момента его создания должен предусматривать временной лаг не менее 3-5 лет.

Однако оценка результативности института развития исключительно на мезоуровне является недостаточной для полного охвата внешних эффектов от его деятельности по ряду причин. Во-первых, свой вклад в формирование целевых индикаторов различных стратегических документов, помимо того или иного института развития, вносят и другие участники мероприятий. Поэтому ответственность за недостижение планового значения индикатора лежит не только на рассматриваемом институте. Во-вторых, один и тот же институт развития может быть участником государственных инициатив в разных секторах экономики и сферах государственного регулирования, что увеличивает число целевых индикаторов и усложняет оценку его результативности. Именно поэтому анализ внешних эффектов целесообразно дополнить оценкой деятельности конкретных компаний-получателей поддержки со стороны института развития.

Для оценки деятельности компаний-получателей поддержки предлагается формирование перечня двух групп показателей – базовых оценочных критериев и

дополнительных критериев, касающихся инновационных (высокотехнологичных) секторов экономики. К числу базовых индикаторов, характеризующих развитие деятельности компании-получателя поддержки, следует отнести:

- объем выручки продукции,
- объем экспорта продукции (доля экспорта продукции в общем объеме реализации продукции),
- объем инвестиций компании (прирост стоимости основных фондов),
- среднесписочная численность сотрудников.

В качестве дополнительных индикаторов для инновационных секторов экономики целесообразно рассмотреть:

- величину внутренних затрат на научные исследования и разработки (долю затрат на научные исследования и разработки в объеме реализации продукции),
- количество выданных патентов (поданных патентных заявок).

Оценка внешних эффектов на корпоративном уровне по приведенным индикаторам предполагает использование динамичного подхода, т.е. индикаторы анализируются в период до и после момента оказания поддержки. Как показывает мировой опыт оценки государственных инвестиций, мониторинг результатов инвестирования целесообразно осуществлять на трех-пятилетнем горизонте в зависимости от сектора экономики, масштабов инвестиций, формы поддержки и т.д. В российской практике большинство инвестиционных соглашений также заключается на 3-5 лет – период, достаточный для выхода на проектную мощность. Таким образом, мониторинг и оценка результатов реализации проекта осуществляется вплоть до выхода института из инвестиций.

Рассмотренные направления анализа деятельности институтов развития в целом независимы друг от друга, поэтому могут представлять собой самостоятельные направления мониторинга и оценки. Тем не менее, подобный трехсторонний анализ деятельности института развития позволяет сформировать единую агрегированную оценку эффективности. Прежде всего, стоит отметить, что поскольку для оценки эффективности рекомендовались индикаторы, различающиеся по масштабу, единицам измерения, то необходимо привести статистические данные к сопоставимому виду. Для этого можно использовать либо приростные значения индикаторов, либо различные способы нормирования статистических показателей – центрирование, нормирование по максимальному значению, по минимальному значению или по среднему значению.

Далее предлагается использование иллюстративного метода и, в частности, построение «лепестковой» диаграммы, которая одновременно отображает набор показателей по разным направлениям и позволяет сравнить совокупные значения сразу

нескольких статистических рядов. Подобное графическое отображение можно использовать как для оценки эффективности деятельности отдельного института развития в динамике, так и для сравнительной оценки нескольких институтов.

В качестве единой агрегированной оценки предлагается использование показателя площади многоугольника (S), который можно рассчитать по формуле:

$$S = \sum_{i=1}^n S_i = 0,5 \cdot \sin(\varphi) \cdot (X_1 \cdot X_2 + X_2 \cdot X_3 + \dots + X_{n-1} \cdot X_n + X_n \cdot X_1),$$

где S_i – площадь треугольника, на которые разбивается многоугольник;

φ (или $\frac{360^\circ}{n}$) – угол (в радианах);

X_n – значения показателей на осях.

Рекомендуемый подход к расчету агрегированного показателя оценки эффективности деятельности института развития обеспечивает определенную гибкость в его корректировке. Во-первых, предложенный способ расчета агрегированного показателя позволяет учитывать в расчетах любое число индикаторов, характеризующих деятельность и внешние эффекты деятельности института. Однако стоит отметить, что для сравнительной оценки двух и более институтов все используемые индикаторы должны совпадать. Во-вторых, стоит отметить, что предлагаемая методика в базовом варианте исходит из равного веса каждого индикатора в агрегированном показателе, хотя на практике в зависимости от специфики института в ряде случаев целесообразно присваивать **большой** вес определенному индикатору или группе индикаторов. Присвоение **большого** веса индикаторам можно осуществить двумя способами: либо ввести поправочный коэффициент к одному или нескольким индикаторам в базовую формулу ($k > 1$ для приоритетных индикаторов и $k < 0$ для менее значимых индикаторов), либо достаточно сократить сам перечень индикаторов в других группах, которые для конкретного института развития не являются актуальными.

Таким образом, предлагаемая методика оценки эффективности деятельности российских институтов развития включает комплексный анализ разных аспектов их функционирования, которые поддаются количественному измерению, позволяет проводить динамический мониторинг и сравнительный анализ эффективности деятельности институтов.

* * *

Проанализированные методы оценки эффективности организаций (DEA, SFA, StoNED, двухшаговый DEA, BSC, FRA и др.) показали свою ограниченность для анализа эффективности институтов развития и могут быть применены только частично. Анализ применяемых в мировой практике методик оценки государственных инициатив показал

наличие большого количества различных методик, которые включают либо качественный, либо количественный анализ. Комплексные методики на практике встречаются существенно реже ввиду трудоемкости их применения. Российские эксперты придерживаются двухэтапного подхода к оценке деятельности институтов развития – оценка эффективности деятельности института как хозяйствующего субъекта и оценка результатов деятельности получателей поддержки, причем предлагают учитывать не только количественные показатели, но и качественную оценку внутрикорпоративных управленческих процедур.

Авторами были сделаны предложения по оценке эффективности деятельности российских институтов развития. Предлагаемая методика позволяет провести комплексный трехсторонний анализ функционирования института – как самостоятельных хозяйствующих субъектов и как ключевых участников определенной отрасли экономики, оказывающих существенное влияние на ее развитие в целом и на конкретных получателей их поддержки. Авторами предложен перечень оценочных индикаторов в рамках каждого направления анализа и формирование агрегированного показателя, позволяющего получить итоговую оценку деятельности института развития и проводить сравнительные анализ деятельности нескольких институтов.

2 Анализ структуры и объемов финансирования институтов развития в России

2.1 Объемы бюджетной поддержки институтов развития из средств федерального бюджета

Аналоги зарубежных институтов развития стали создаваться в России в 1990-х годах в качестве инструмента поддержки науки и инноваций, в статусе фондов, финансируемых из средств федерального бюджета: Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) и Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия инновациям) (Рисунок 1).

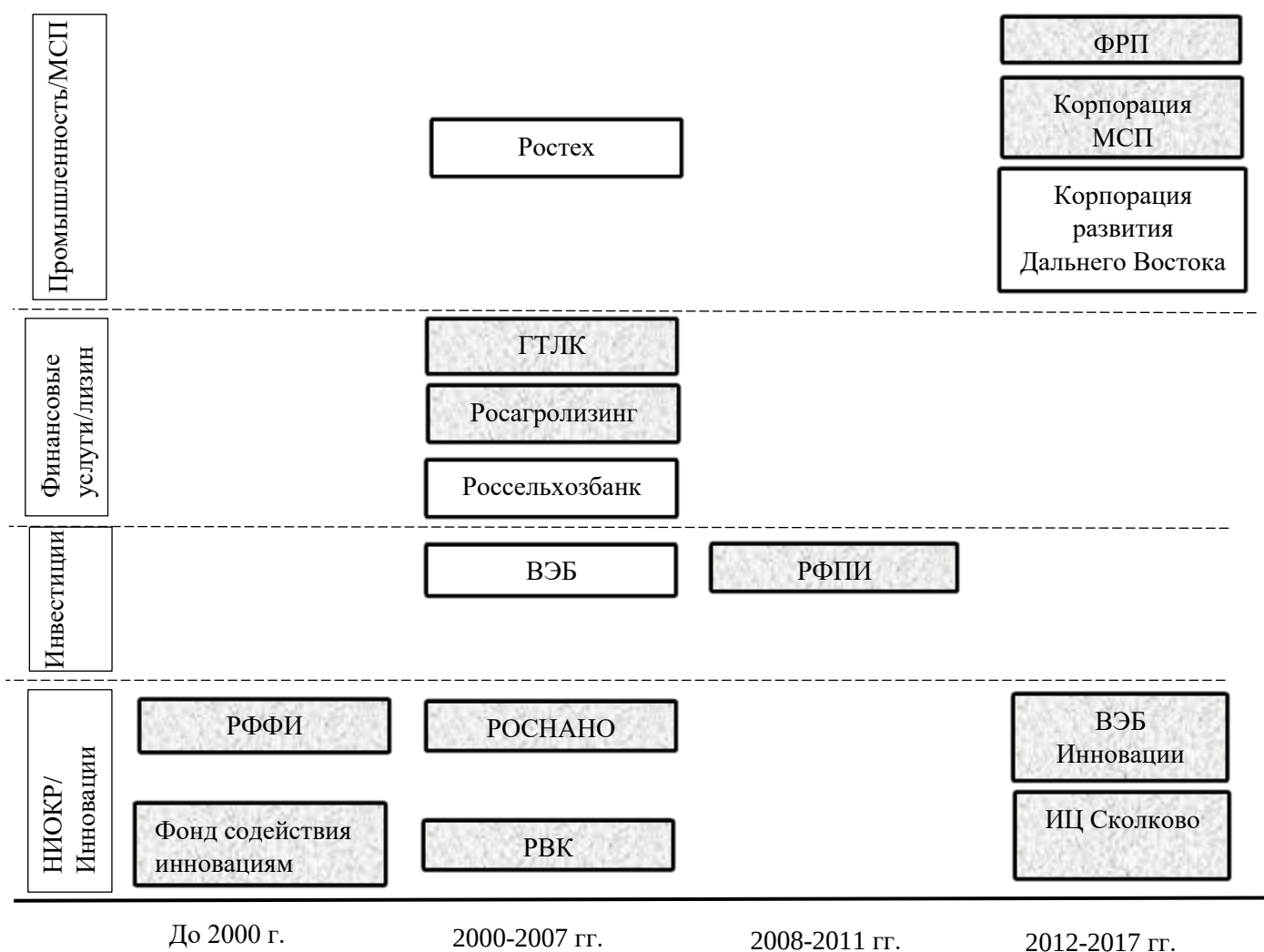


Рисунок 1 – Основные этапы формирования институтов развития в России

В период 2001-2007 гг. организационно-правовая форма вновь создаваемых институтов развития изменилась, а сфера деятельности распространилась на все основные направления поддержки реального сектора экономики (НИОКР, инновации, финансовые услуги и лизинг, инвестиции, промышленное производство). Так в 2001-2007 гг. учреждены:

- лизинговые компании в форме акционерных обществ: «Росагролизинг» и «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК);
- «Россельхозбанк», который стал агентом Правительства РФ по выполнению федеральных целевых программ в аграрном комплексе;
- «Внешэкономбанк», деятельность которого с 2007 г. регулируется Федеральным законом «О банке развития» [17], в целях содействия частным инвестициям;
- государственные корпорации: «Российская корпорация нанотехнологий» (РОСНАНО) и «Российская Венчурная Компания» (РВК) для поддержки инноваций и венчурных инвестиций;
- государственная корпорация «Ростехнологии» и акционерное общество «Особые экономические зоны» для поддержки промышленных предприятий.

В период 2008-2010 гг. задача создания новых институтов для поддержки реального сектора экономики не ставилась, что было связано и с бюджетными ограничениями, вызванными последствием финансового кризиса 2008-2009 гг., и с необходимостью оценить действенность существующих институтов, их роли и значимости для экономики в целом.

В 2011 г. в целях привлечения прямых иностранных инвестиций был создан новый институт – «Российский Фонд прямых инвестиций» (РФПИ). В последующий 6-летний период, в 2012-2017 гг., учреждение институтов связано с реализацией задач регионального развития («Корпорация Развития Дальнего Востока» и «Фонд Моногородов»), изменением механизмов и масштабов поддержки инновационных промышленных предприятий («Фонд развития промышленности») и малого/среднего предпринимательства («Корпорация МСП»), а также с формированием новой институциональной среды для инновационного развития (Инновационный центр «Сколково»). Таким образом, к концу 2017 г. система действующих институтов развития охватывала все приоритетные направления государственной поддержки реального сектора экономики.

Выбор объектов данного исследования сделан на основе функциональных критериев и отраслевой направленности. По функциональным критериям отобраны институты, деятельность которых соответствует следующим условиям:

- монопрофильность/узкопрофильность видов деятельности/поддержки;
- бюджетные средства являются основным источником финансирования;
- основной вид деятельности связан с финансовой поддержкой проектов/компаний;
- наличие собственной системы отбора проектов/компаний;
- наличие организационно-правовой формы и управленческой структуры.

По отраслевым критериям отобраны институты развития, которые действуют в традиционных отраслях и в инновационной сфере.

Всем критериям соответствуют 11 институтов:

- АО «Росагролизинг», ПАО «ГТЛК», Фонд развития промышленности, АО «Корпорация МСП», АО «УК РФПИ», деятельность которых относится к традиционным отраслям/секторам экономики,

- АО «РОСНАНО», АО «РВК», Фонд содействия инновациям, ФГБУ «РФФИ», Фонд «Сколково», Фонд «ВЭБ-Инновации», деятельность которых связана с поддержкой инноваций.

Общий объем финансирования перечисленных институтов за счет средств федерального бюджета за 2001-2017 гг. составил 878,6 млрд руб., в том числе за счет взносов в уставный капитал – 513,1 млрд руб. (58,4% от общего объема бюджетного финансирования), за счет предоставления субсидий – 365,5 млрд руб. (Рисунок 2). Отрицательное значение объемов бюджетного финансирования в 2009 г. связано с возвратом в федеральный бюджет средств из уставного капитала АО «РОСНАНО» в объеме 66,4 млрд руб.

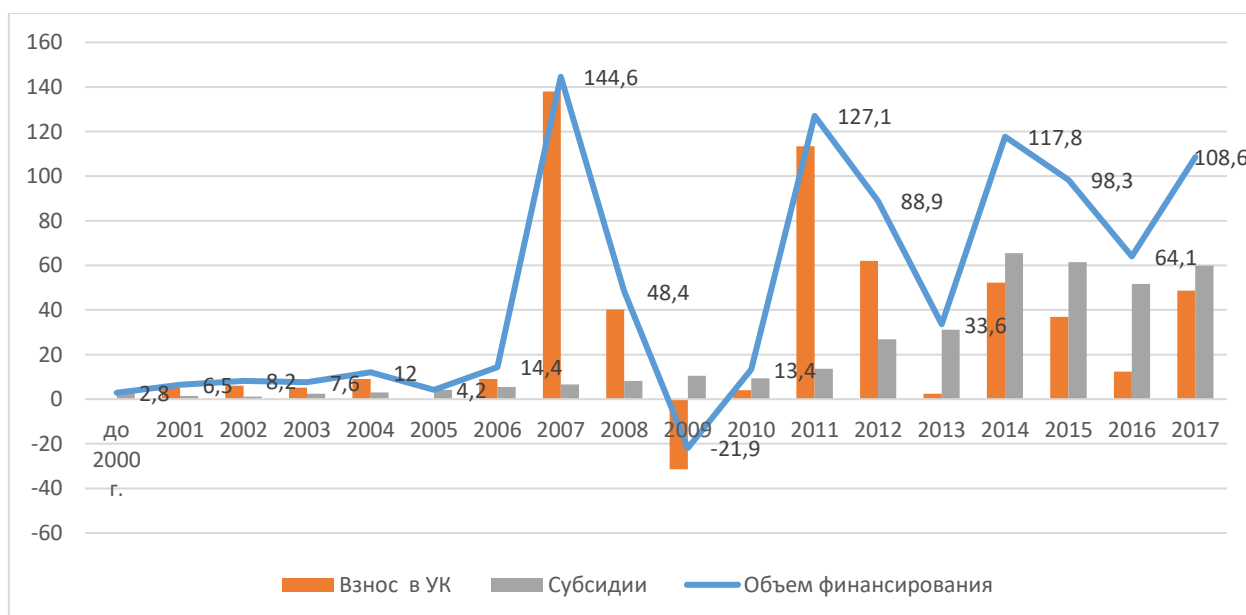


Рисунок 2 – Объем и структура бюджетного финансирования институтов развития в 2001-2017 гг., млрд руб.

Наибольший объем средств федерального бюджета за период 2001-2017 гг. был направлен в 2007 г. в сумме 144,6 млрд руб. в виде взносов в уставный капитал (138,0 млрд руб.), что обусловлено учреждением отраслевых институтов – АО «РОСНАНО», АО «Российская венчурная компания». Увеличение объемов бюджетного финансирования в 2011-2012 гг. связано с необходимостью поддержки деятельности институтов после

кризиса 2008-2009 гг. как в виде взносов в уставный капитал, так и за счет целевых субсидий. В 2014-2015 гг. объемы бюджетного финансирования увеличились относительно предыдущих двух лет, однако бюджетные средства направлялись выборочно отдельным институтам (рисунок 3). В 2007 г. основной объем средств получен АО «РОСНАНО», а в 2011 г. доля финансирования «РОСНАНО» и РФПИ составила 86% от общего объема финансирования институтов развития за год. После 2014 года средства федерального бюджета на финансирование институтов развития стали распределяться равномерно.

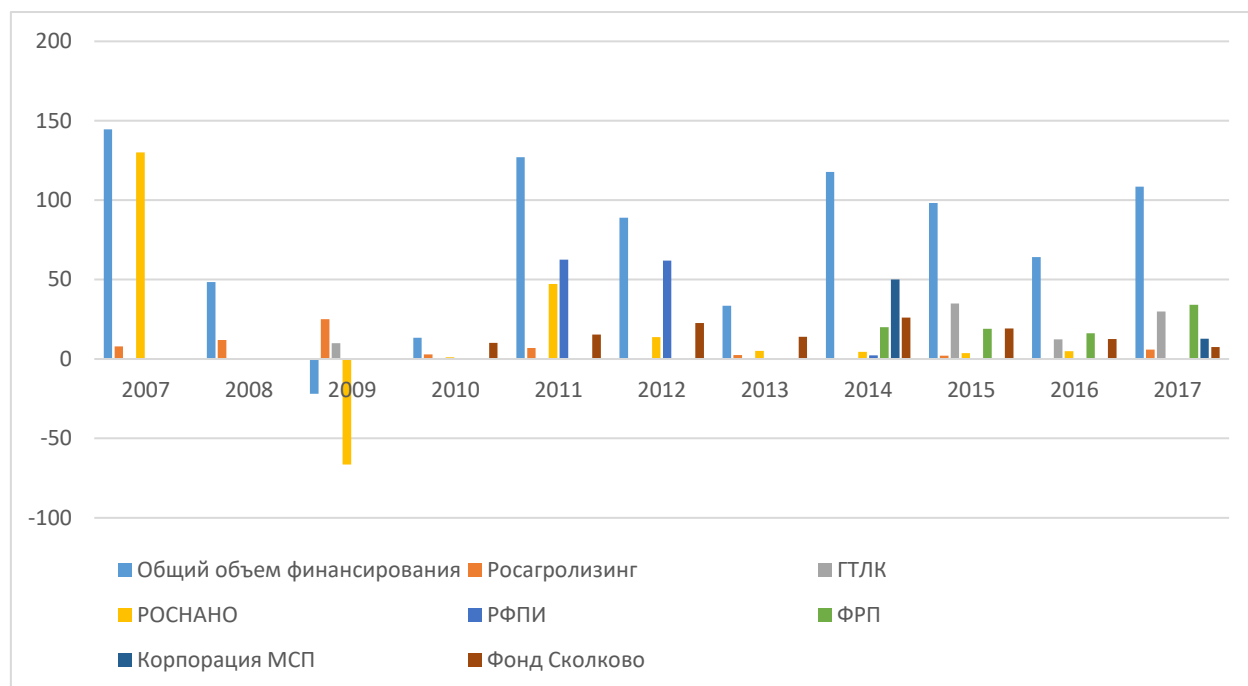


Рисунок 3 – Динамика бюджетного финансирования институтов развития в 2007-2017 гг., млрд руб.

Крупнейшим получателем средств из федерального бюджета является АО «РОСНАНО», которому за время своей деятельности было перечислено 146,1 млрд руб., за вычетом возврата временно свободных средств общества в федеральный бюджет в 2009 г. в размере 66,4 млрд руб. Объем поддержки АО «РОСНАНО» сопоставим с размером финансирования ПАО «ГТЛК» – 94,1 млрд руб. и АО «УК РФПИ» - 126, 9 млрд руб. (рисунок 4). На долю этих трех компаний приходится 41,8% в общем объеме бюджетного финансирования институтов развития.

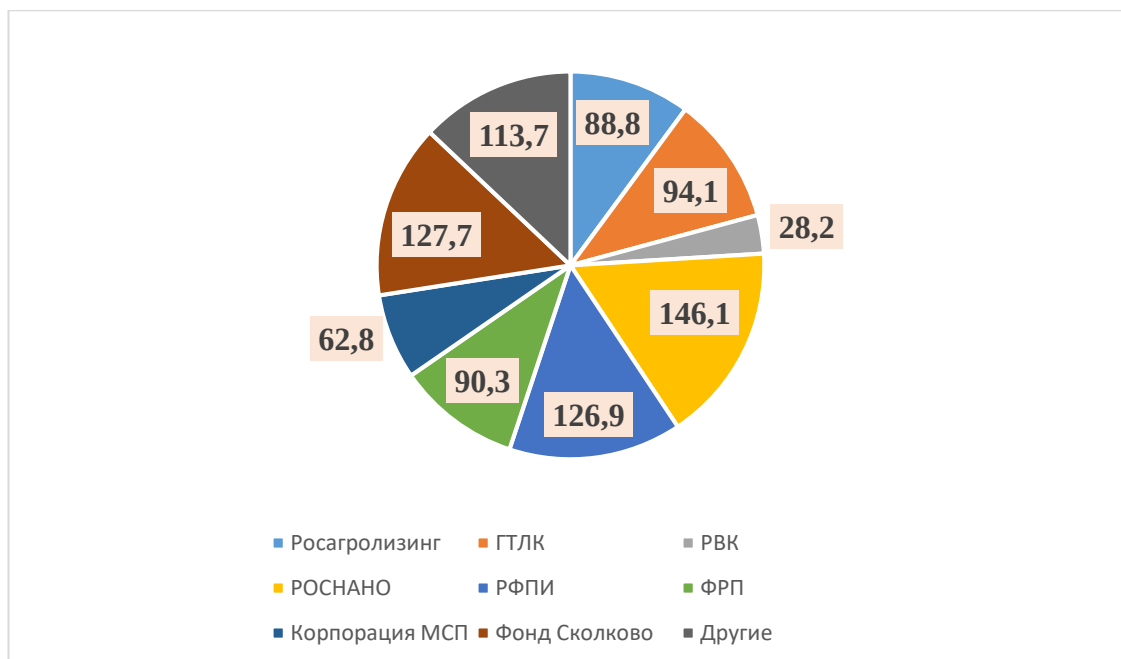


Рисунок 4 – Общий объем финансирования из средств федерального бюджета по основным институтам развития в 2001-2017 гг., млрд руб.

Налоговая поддержка в виде льгот по налогу на прибыль по приносящей доход деятельности, по другим налогам и страховым взносам, институтам не предоставляется; поддержка в форме государственных гарантий предоставляется только АО «РОСНАНО».

2.2 Динамика и структура внебюджетных источники финансирования институтов развития

В настоящем разделе представлен анализ динамики объема и структуры источников внебюджетного финансирования по десяти из ранее рассмотренных институтов развития (ООО «ВЭБ Инновации» не рассматривался, так как данные о внебюджетных источниках доходов в открытых источниках отсутствуют). Также в связи с отсутствием в открытом доступе данных финансовой отчетности анализируемый период составляет 2007-2017 гг.; по некоторым институтам приведены данные за 2006 г., однако при анализе динамики и структуры внебюджетных доходов они не используются. Данные по поступлениям из внебюджетных источников по Фонду «Сколково» приведены за период с 2010 года по первое полугодие 2013 г., поскольку более поздняя финансовая отчетность в открытом доступе отсутствует.

Анализ динамики поступлений из внебюджетных источников (без учета Фонда «Сколково» и «ВЭБ Инновации») и бюджетного финансирования институтов за 2007-2017 гг. показал, что до 2012 г. включительно их деятельность финансировалась за счет средств федерального бюджета. В период 2013-2017 гг., за исключением 2014-2015 гг., институты

развития стали получать доходы из внебюджетных источников в объемах, сопоставимых с бюджетным финансированием или выше (Рисунок 5), однако такой рост связан не с увеличением поступлений от операционной или инвестиционной деятельности институтов развития, а с привлечением долгосрочных заимствований.

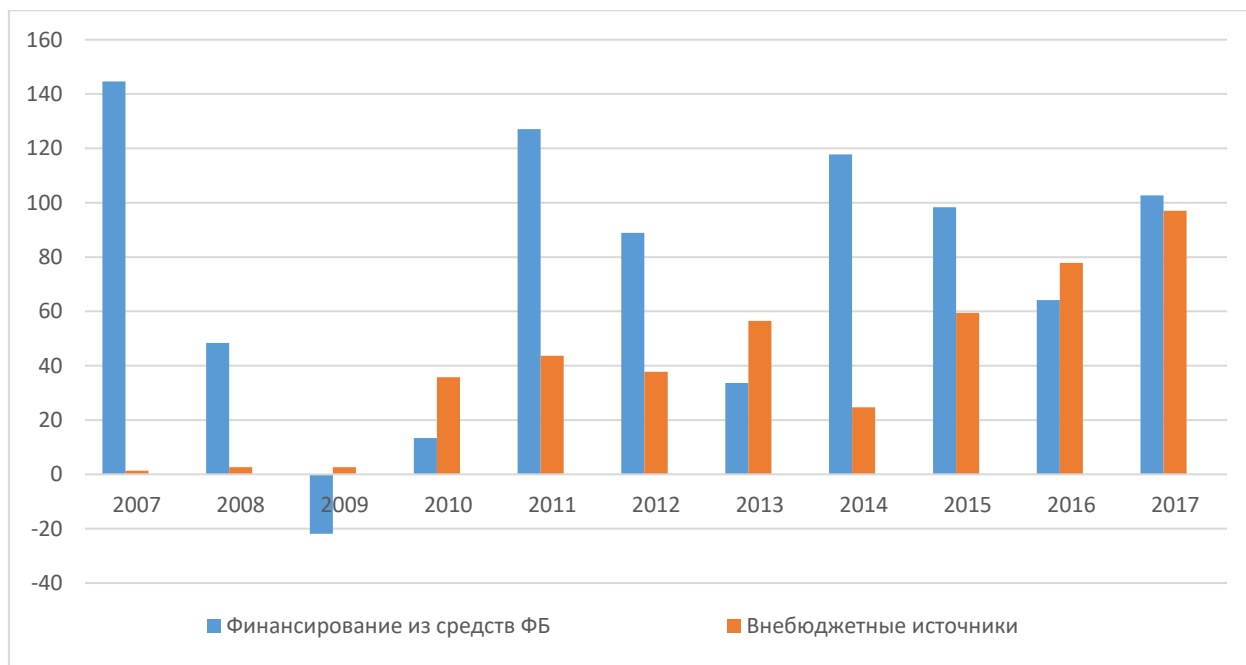


Рисунок 5 – Динамика бюджетного и внебюджетного финансирования институтов развития в 2007-2017 гг., млрд руб.

Сравнительный анализ институтов развития выявил существенные расхождения по динамике и объемам поступлений из внебюджетных источников (Рисунок 6). Стабильный источник внебюджетных поступлений от основной деятельности был у АО «РВК» в 2010-2015 гг., у ПАО «ГТЛК» в 2011-2015 гг. и «УК РФПИ» в 2012-2017 гг., однако относительно объемов бюджетного финансирования поступления из внебюджетных источников несоизмеримо ниже.



Рисунок 6 – Динамика внебюджетного финансирования по основным институтам развития в 2007-2017 гг., млрд руб.

Следует также отметить, что основными источниками внебюджетного финансирования «ГТЛК» и «РОСНАНО» являются поступления от размещения облигаций в 2013 и в 2016-2017 гг. В совокупности на долю указанных институтов развития приходится 88% от общего объема поступлений из внебюджетных источников финансирования институтов в 2007-2017 гг.

* * *

Сфера деятельности институтов развития, формирование которых началось еще в начале 1990-х годов, в настоящее время охватывает все приоритетные направления государственной поддержки реального сектора экономики. Финансирование в виде вносов в уставный капитал и субсидий из федерального бюджета остаются основными источниками доходов большинства рассмотренных институтов развития. Другим источником финансирования являются долгосрочные заимствования, в том числе поступления от эмиссии долговых ценных бумаг с государственной гарантией. Однако, в связи с тем, что поступления из внебюджетных источников не покрывают, как правило, даже операционные расходы институтов, обслуживание долгосрочных заимствований осуществляется за счет бюджетных средств, в том числе за счет процентного дохода от размещения средств федерального бюджета на депозитах. Таким образом, де-факто бюджетное финансирование является единственным источником поддержки рассмотренных институтов развития.

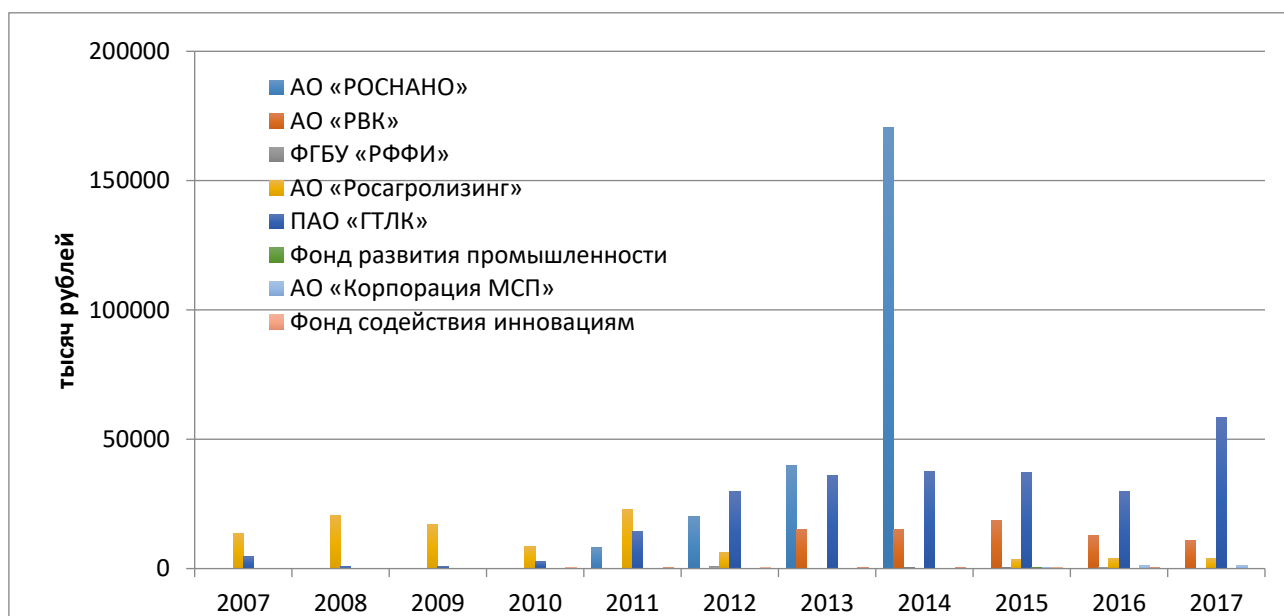
3 Анализ показателей деятельности институтов развития в России

3.1. Описание динамики основных показателей деятельности институтов развития

В данном разделе рассматриваемые институты развития будут проанализированы по критериям, характеризующим деятельность организации как хозяйствующего субъекта и представленным в разделе 1.3. Однако анализ информации, представленной на официальных сайтах АО «УК РФПИ», Фонда «Сколково» и Фонда «ВЭБ-Инновации», выявил отсутствие необходимых для проведения анализа показателей финансовой отчетности.

Анализ по пяти ключевым критериям показал существенную разницу в количественной оценке. С одной стороны, это связано с различными задачами, которые институты выполняют, отраслевой принадлежностью и формами поддержки. Кроме того, имеются расхождения в формах финансовой отчетности, а представленная на сайтах информация не всегда позволяет провести полный анализ или вообще может отсутствовать. В связи с этим в представленных ниже рисунках не у всех институтов финансовые показатели будут отражены за весь рассматриваемый период.

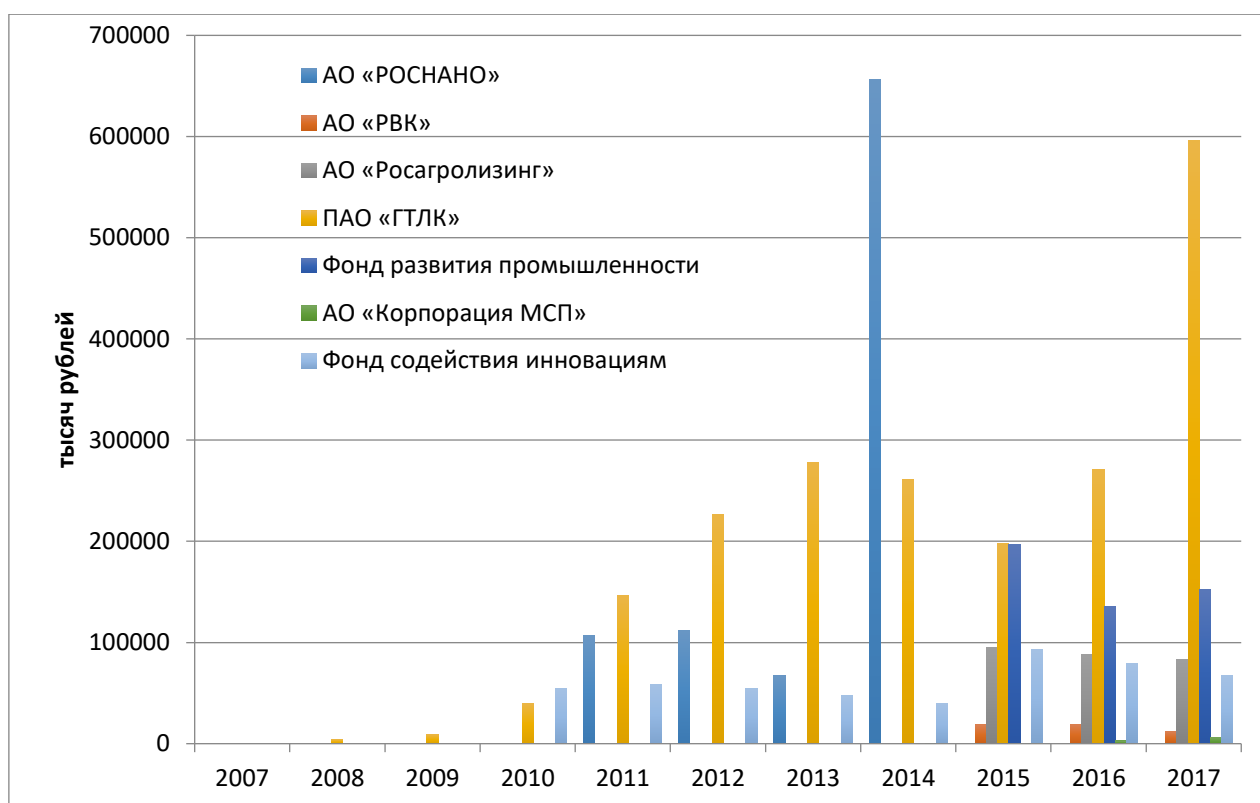
Если сравнивать показатели производительности труда, что наибольшее значение за рассматриваемый период зафиксировало ПАО «ГТЛК» (Рисунок 7). Рост данного показателя у АО «РОСНАНО» в 2012-2014 годах связан с сокращением численности персонала организации (в 2014 году в компании числился лишь 1 человек).



Примечание: источник – финансовая отчетность институтов развития.

Рисунок 7 - Производительность труда институтов развития в 2007-2017 гг.

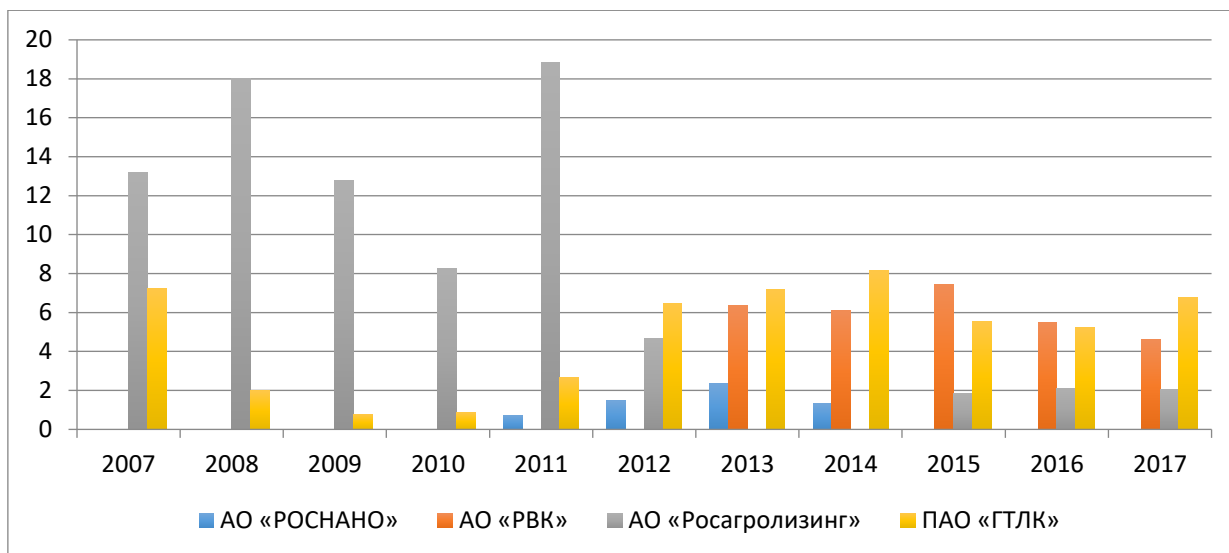
Максимальное значение удельных инвестиционных расходов продемонстрировало ПАО «ГТЛК» в 2016-2017 гг. (Рисунок 8). Данный факт можно объяснить тем, что ПАО «ГТЛК» в 2015-2017 гг. получило большой объем бюджетных средств, которые впоследствии направило на инвестиции. Резкий рост показателя у АО «РОСНАНО» в 2014 году, как уже было отмечено выше, связан с сокращением численности персонала. В целом, необходимо отметить, что у большинства рассматриваемых институтов инвестиционные расходы были невелики, а рост показателя в отдельные периоды зачастую связано с получением бюджетного финансирования.



Примечание: источник – финансовая отчетность институтов развития.

Рисунок 8 - Удельные инвестиционные расходы институтов развития в 2007-2017 гг.

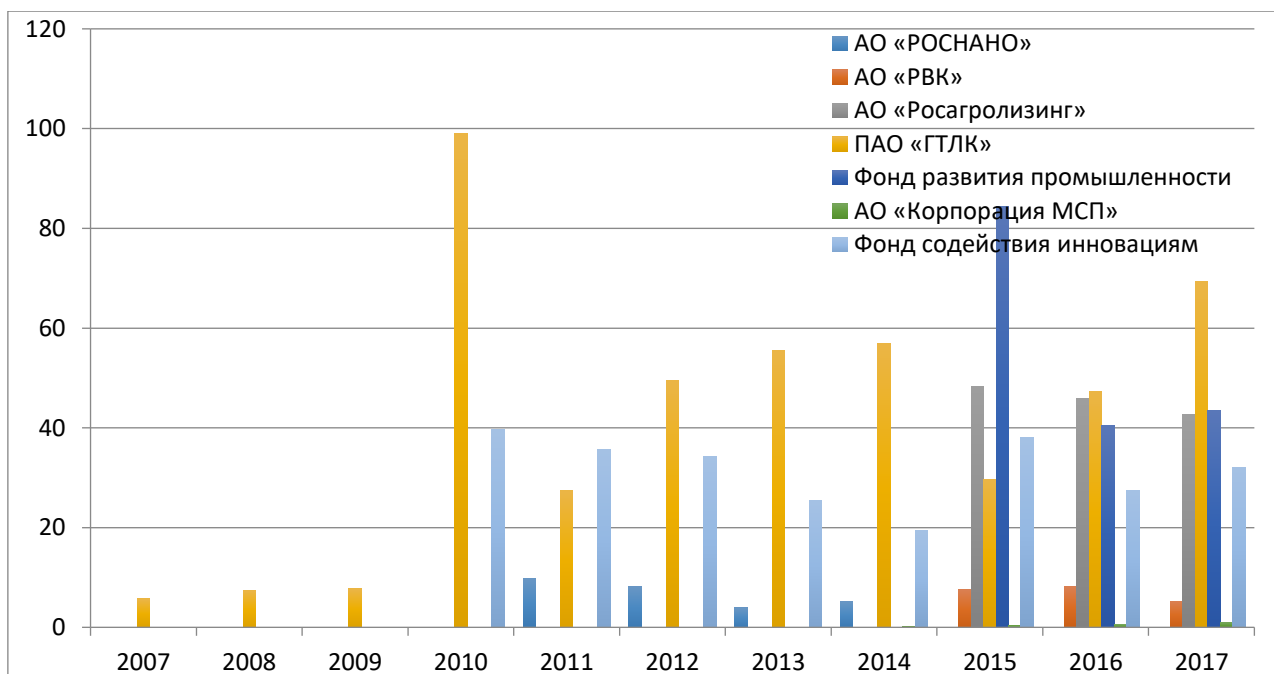
Что касается показателя окупаемости, то только у четырех из рассматриваемых институтов его значение превышало 0,5 – у лизинговых компаний («Росагролизинг» и «ГТЛК») и компаний для поддержки инноваций и венчурных инвестиций («РОСНАНО» и «РВК») (Рисунок 9). Однако поскольку не все институты используют возвратные формы поддержки (например, РФФИ), то низкое значение показателя для данных институтов не может быть обоснованием для вывода о низкой эффективности деятельности.



Примечание: источник – финансовая отчетность институтов развития. У институтов, не отраженных на данном рисунке, показатель окупаемости не превышал 0,5.

Рисунок 9 – Показатель окупаемости институтов развития в 2007-2017 гг.

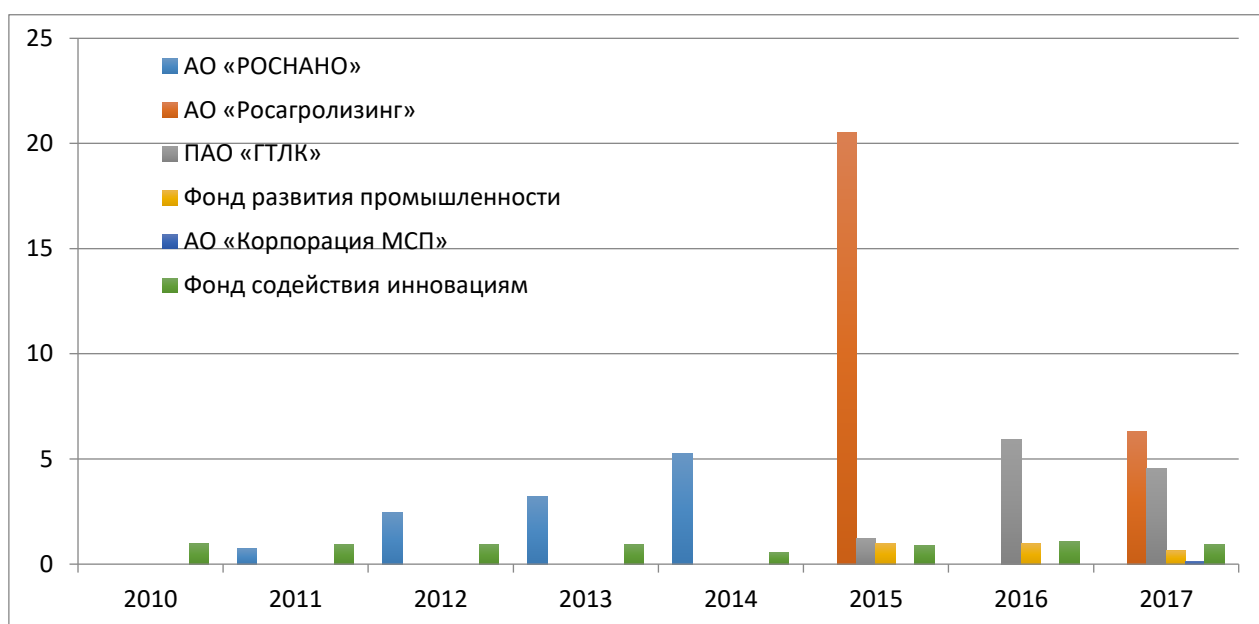
Анализ финансовой отчетности институтов развития показал, что большинство институтов проявляли высокую инвестиционную активность (Рисунок 10). В сравнительный анализ не было включено АО «Корпорация МСП», поскольку его инвестиционная деятельность напрямую не связана с оттоком денежных средств.



Примечание: источник – финансовая отчетность институтов развития. У ФГБУ «РФФИ» отсутствует отчетность для проведения анализа по данному критерию.

Рисунок 10 – Инвестиционная активность институтов развития в 2007-2017 гг.

При этом уровень инвестирования бюджетных средств у большинства рассматриваемых институтов развития было существенно ниже 1 за рассматриваемый период (Рисунок 11). Однако нельзя исключать, что они могут использовать полученные в одном периоде бюджетные средства для финансирования проектов в будущих периодах. Рост показателя у АО «РОСНАНО» в 2014 году может быть объясним направлением на инвестиции части бюджетных средств, полученных в предыдущие годы. Высокое значение показателя у АО «Росагролизинг» в 2015 году связано с предоставлением большого количества техники в лизинг в данный период.



Примечание: источник – финансовая отчетность институтов развития. У ФГБУ «РФФИ» отсутствует финансовая отчетность для проведения анализа по данному критерию. АО «РВК» получало бюджетные средства только в 2008 году.

Рисунок 11 – Уровень инвестирования бюджетных средств институтов развития в 2010-2017 гг.

3.2. Оценка экономических выгод от деятельности институтов развития

3.2.1 Оценка роли институтов развития на отраслевом уровне

Для оценки внешних эффектов от деятельности институтов в масштабе отраслей необходимо отобрать и проанализировать индикаторы, которые должны отражать их деятельность в рамках тех отраслей, где они призваны осуществлять государственную политику. Поэтому на предварительном этапе для решения данной задачи следует сопоставить индикаторы в стратегических документах на двух уровнях – на уровне самих институтов и на уровне отраслей экономики/сфер государственного регулирования.

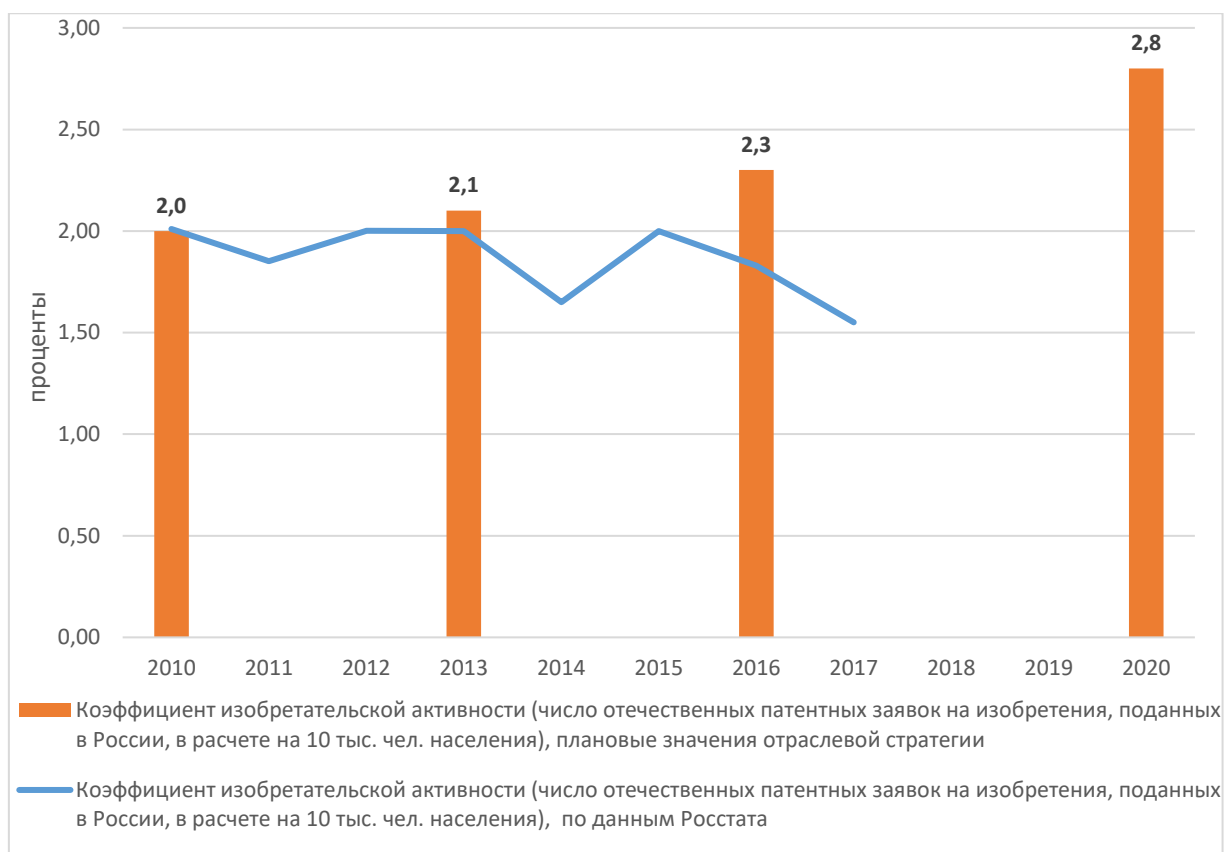
После анализа стратегических документов было решено сосредоточиться на анализе деятельности трех институтов - АО «РОСНАНО», АО «Корпорация МСП» и «Фонд развития промышленности» (ФРП). Остальные институты не будут рассматриваться в данном разделе по следующим причинам:

- отсутствие стратегических документов на официальных сайтах (АО «УК РФПИ», фонда «Сколково» и фонда «ВЭБ-Инновации»);
- отсутствие целевых индикаторов во внутренних стратегических документах (ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере»; АО «Росагролизинг»; ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания», ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований»);
- отсутствие связанных с деятельностью института индикаторов в отраслевых стратегических документах (АО «РВК»).

Следует сказать, что о роли институтов в развитии отраслей можно также судить по такому показателю как, например, доля инвестиций института в общем объеме инвестиций по отрасли экономики. Однако расчет подобного показателя на практике вызывает определенную сложность, поскольку компании-получатели поддержки со стороны большинства институтов представляют, как правило, разные отрасли экономики. Именно поэтому для оценки внешних эффектов деятельности выбирались более узкие индикаторы.

Для анализа деятельности АО «РОСНАНО» были выбраны два индикатора, отраженные в «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» – «коэффициент изобретательской активности (число отечественных патентных заявок на изобретения, поданных в России, в расчете на 10 тыс. чел. населения)» и «доля организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем объеме организаций», а также индикатор, указанный в бизнес-плане самого института, - «достижение объема продаж российской продукции наноиндустрии и высокотехнологичных материалов портфельными компаниями общества и новых инвестиционных фондов 600 млрд рублей в 2020 году (в текущих рыночных ценах)».

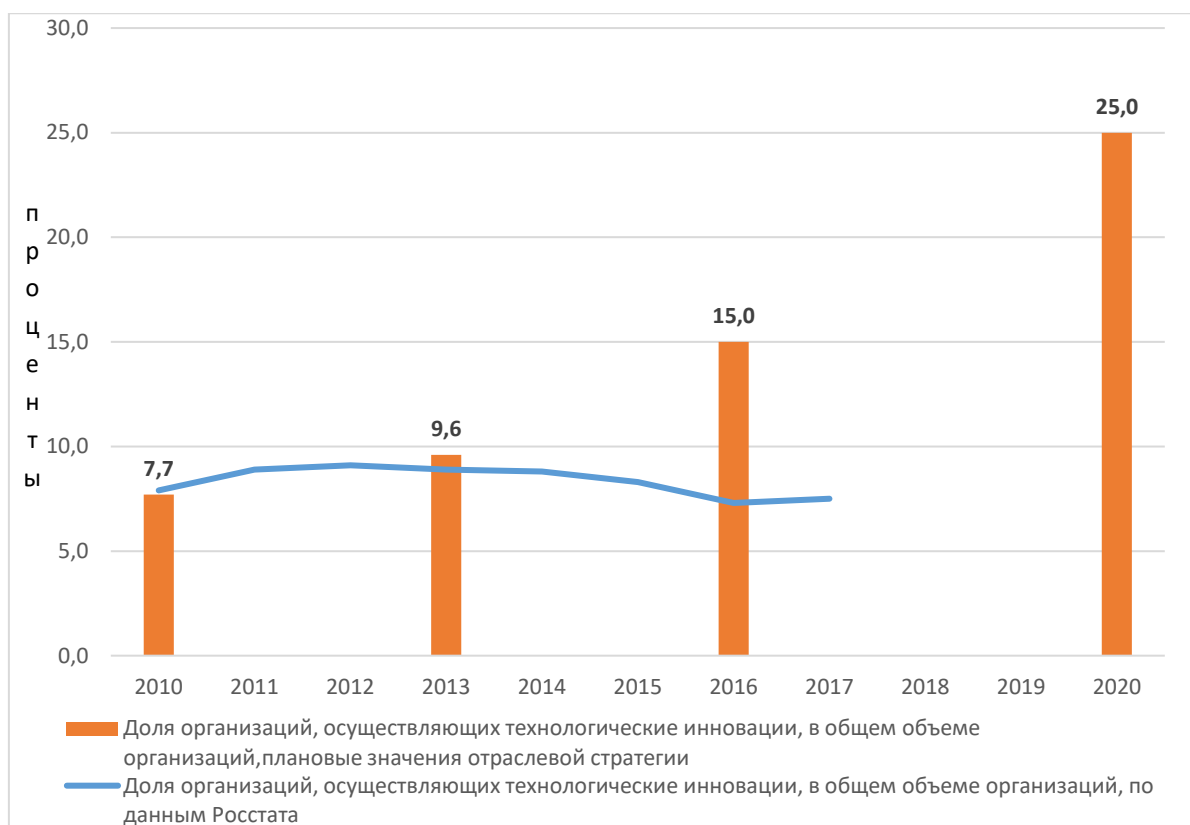
Динамика коэффициента изобретательской активности может говорить в том числе о том, что деятельность АО «РОСНАНО» (т.е. меры поддержки наноиндустрии) за рассматриваемый период не была достаточно эффективной (Рисунок 12).



Примечание: источник - «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»; данные Росстата

Рисунок 12– Коэффициент изобретательской активности в РФ в 2010-2017 гг. и на плановый период до 2020 года

В целом негативную динамику демонстрирует и доля организаций, осуществляющих технологические инновации в РФ (Рисунок 13), что, с одной стороны, косвенно может говорить о недостаточной эффективности работы института в рамках развития инновационной экономики, с другой - может быть связана с общим спадом в экономике из-за кризисных явлений 2014-2016 гг.

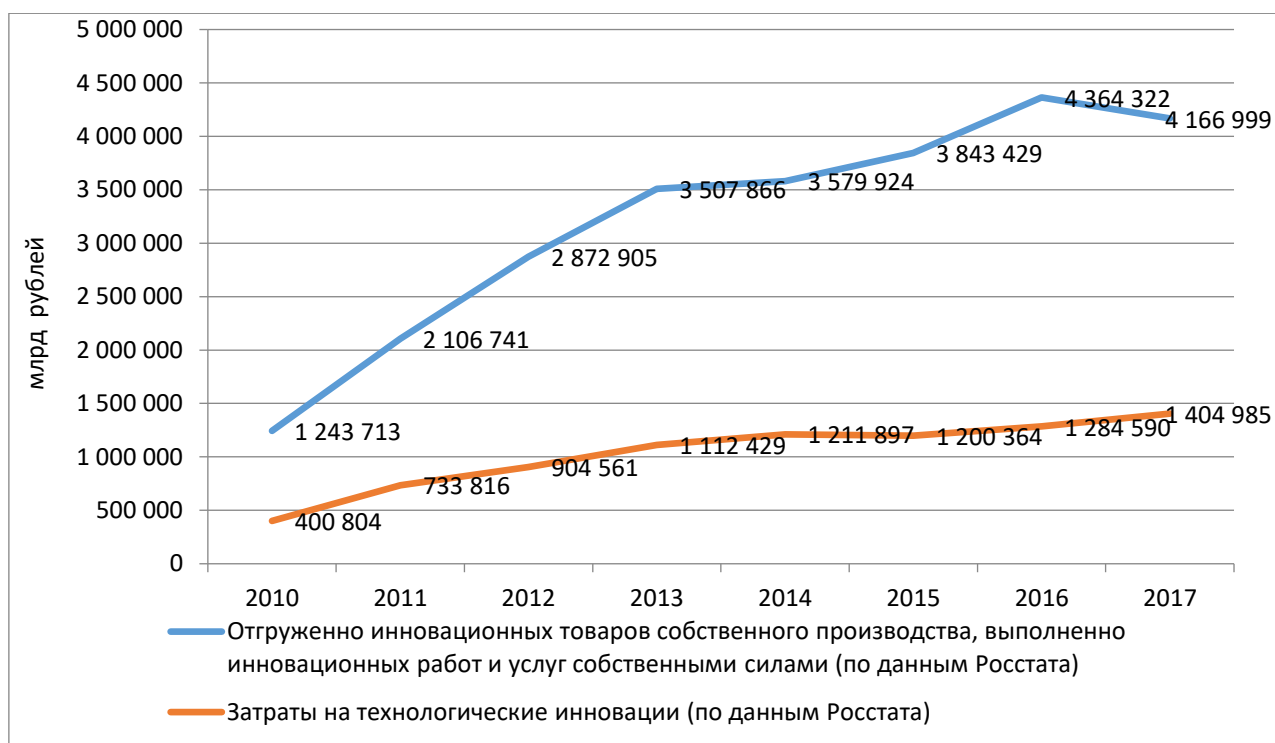


Примечание – источник: «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»; данные Росстата

Рисунок 13– Доля организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем объеме организаций в 2010-2017 гг. и на плановый период до 2020 года

Для анализа индикатора «достижение объема продаж российской продукции наноиндустрии и высокотехнологичных материалов в 600 млрд рублей в 2020 году портфельными компаниями общества и новыми инвестиционными фондами (в текущих рыночных ценах)», были рассмотрены два индикатора – «отгружено инновационных товаров собственного производства, выполнено инновационных работ и услуг собственными силами» и «затраты на технологические инновации».

Рисунок 14 показывает, что оба индикатора показывали в целом положительную динамику, что, возможно, говорит о положительном влиянии действий АО «РОСНАНО» на инновационный сектор экономики и показывает реалистичность достижения целевого значения.

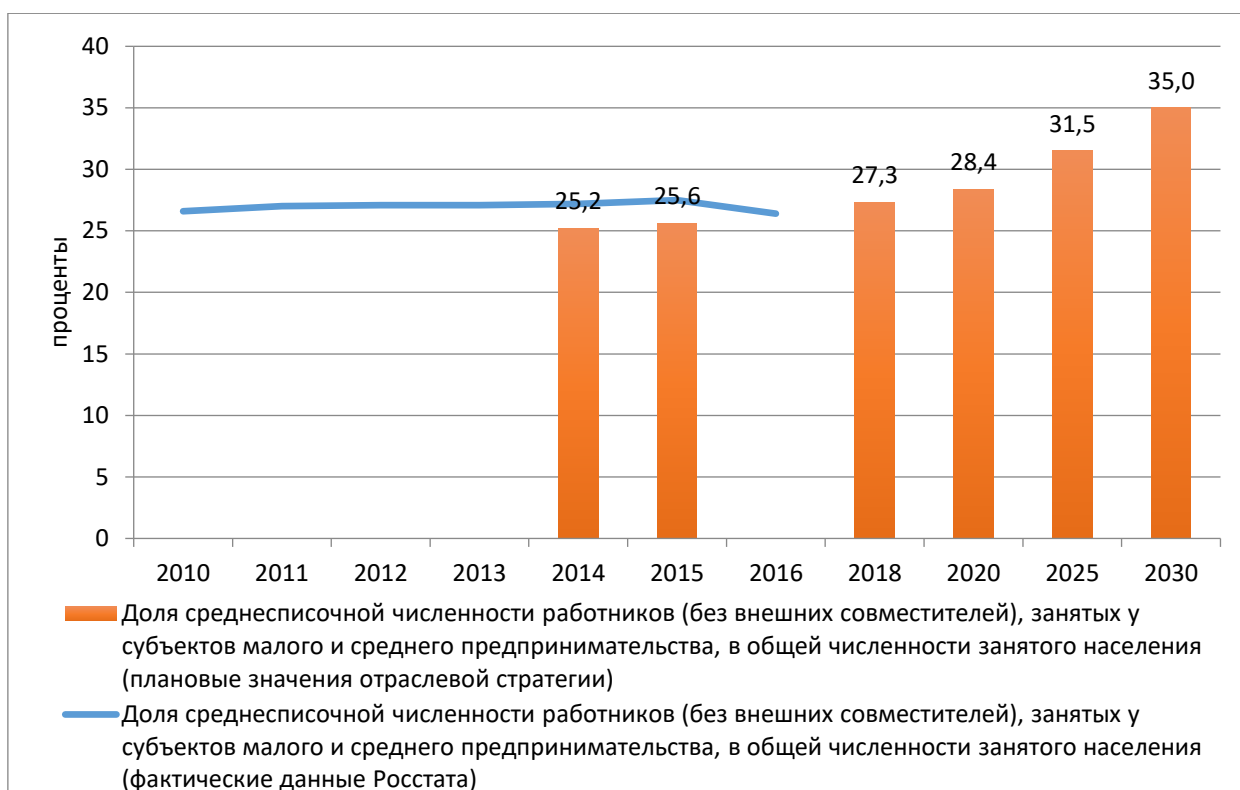


Примечание – источник: Долгосрочный бизнес-план АО «РОСНАНО»; данные Росстата

Рисунок 14 – Основные показатели, отражающие состояние инновационной экономики РФ в 2010-2017 гг.

Для анализа деятельности АО «Корпорация МСП» были выбраны индикаторы, отраженные в «Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года», – «доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых у субъектов малого и среднего предпринимательства, в общей численности занятого населения» и «доля обрабатывающей промышленности в обороте субъектов малого и среднего предпринимательства (без учета индивидуальных предпринимателей)». Также в рамках анализа «Программы деятельности акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» на 2016-2018 годы» был отобран индикатор «достижение уровня консолидированного объема финансовой поддержки субъектов МСП в 679 млрд рублей к 2018 году, обеспеченного участниками Национальной гарантийной системы».

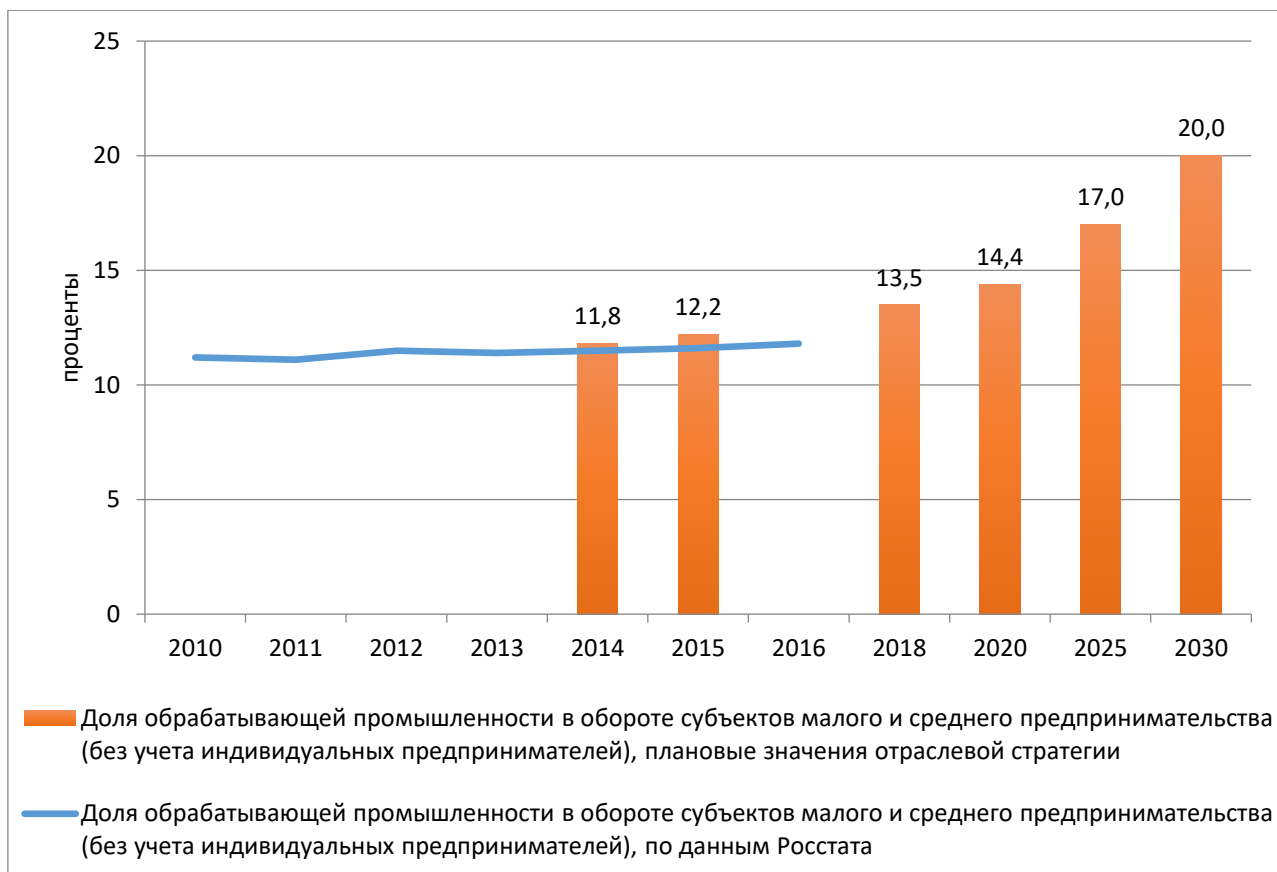
Динамика доли среднесписочной численности работников в секторе МСП (Рисунок 15) свидетельствует о риске недостижения целевых значений отраслевой стратегии и позволяет сделать предположение о недостаточной эффективности действий АО «Корпорация МСП» по поддержке субъектов МСП.



Примечание – источник: «Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года»; данные Росстата

Рисунок 15 – Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых в субъектах МСП, в общей численности занятого населения РФ в 2010-2016 гг. и на плановый период до 2030 года

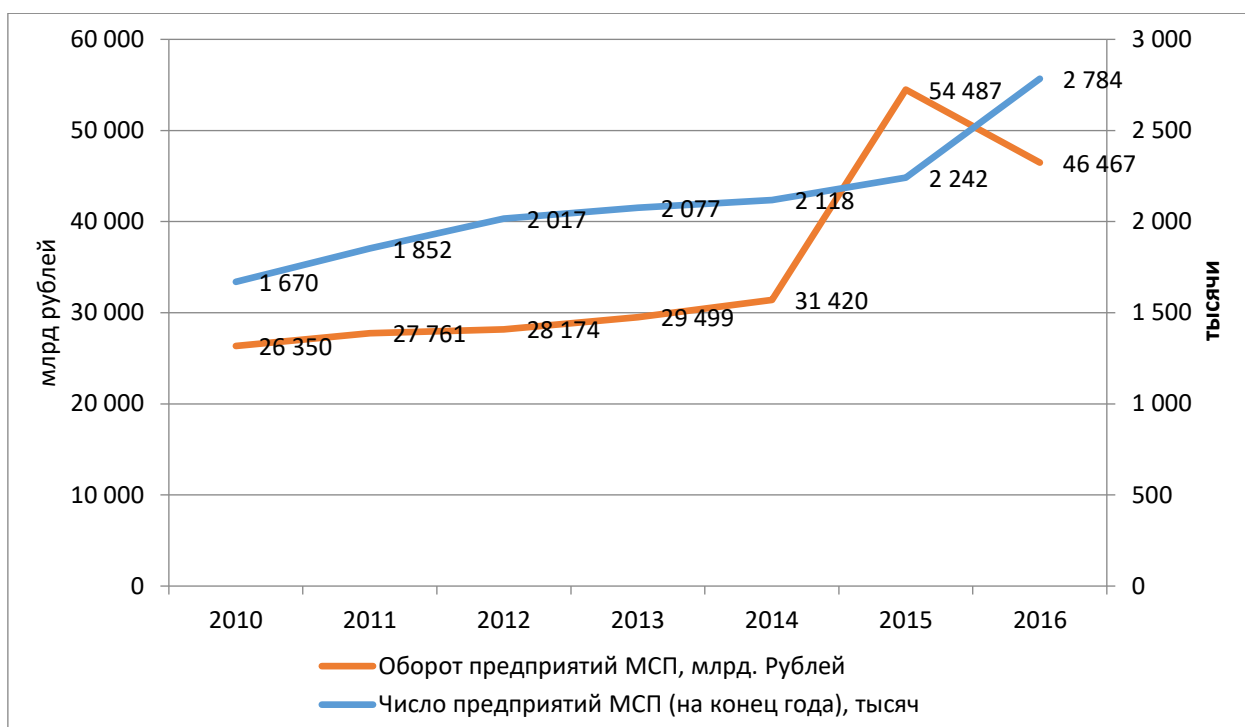
Доля обрабатывающей промышленности в обороте субъектов МСП не превысила 12% (Рисунок 16), что ниже целевого значения, заложенного в отраслевой стратегии (12,2%). Поэтому для достижения планового значений к 2020 году требуется более быстрый рост данного показателя в ближайшие годы.



Примечание – источник: «Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года»; данные Росстата

Рисунок 16 – Доля обрабатывающей промышленности в обороте субъектов МСП (без учета индивидуальных предпринимателей) в РФ в 2010-2016 гг. и на плановый период до 2030 года

Для оценки перспектив достижения целевого значения индикатора «достижение уровня консолидированного объема финансовой поддержки субъектов МСП в 679 млрд рублей к 2018 году, обеспеченного участниками НГС» были проанализированы два показателя – «число предприятий МСП (на конец года), тысяч» и «оборот предприятий МСП, млрд рублей» (Рисунок 17). Приведенная динамика может свидетельствовать в целом об эффективности мер поддержки, применяемых институтом.

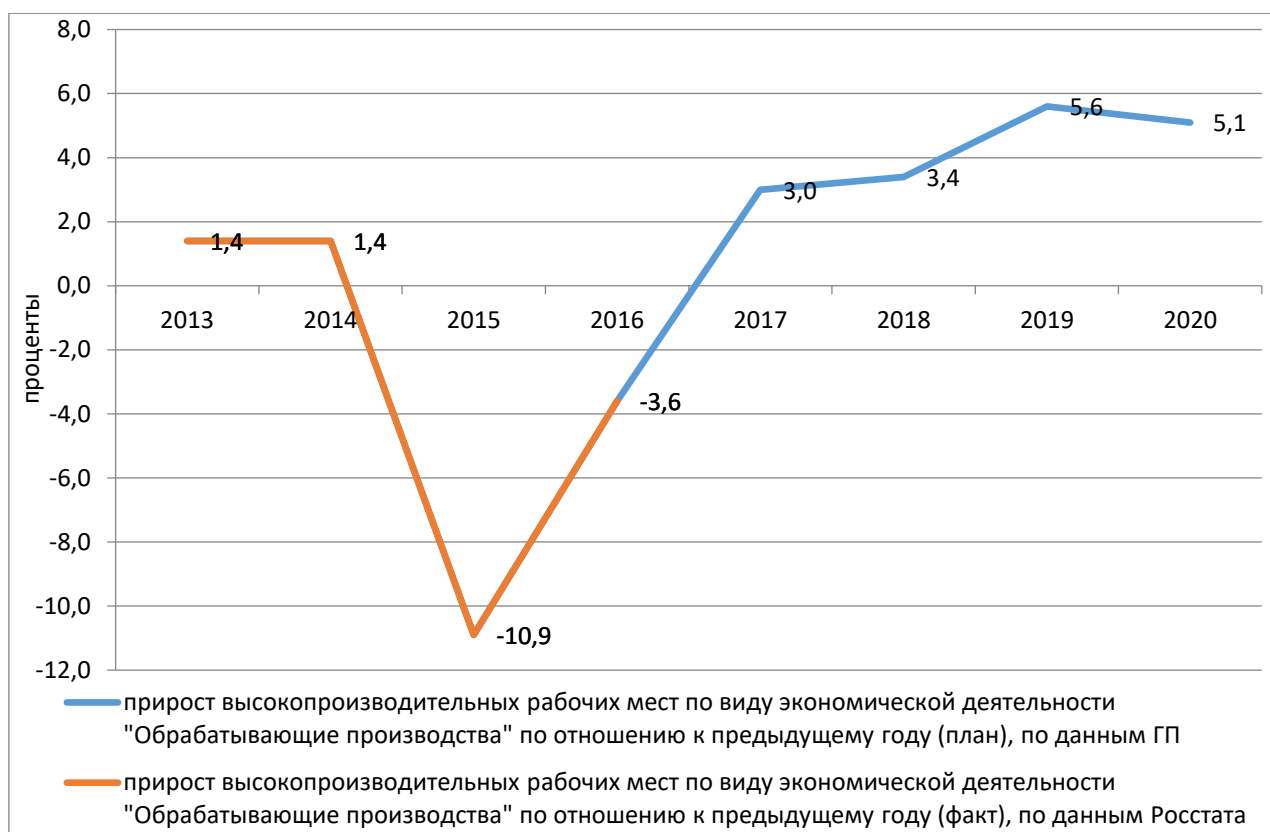


Примечание – источник: данные Росстата

Рисунок 17 – Оборот предприятий МСП в РФ, млрд рублей и число предприятий МСП в РФ (на конец года), тысяч в 2010-2016 гг.

Для анализа деятельности «Фонда развития промышленности» рассматривались индикаторы, отраженные в Государственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» – «прирост высокопроизводительных рабочих мест по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» по отношению к предыдущему году» и «индекс производства по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» по отношению к предыдущему году». Кроме того, в рамках анализа стратегии развития фонда на 2016-2020 гг. были выбраны следующие индикаторы – «создание 18 тысяч новых рабочих мест к 2020 году» и «рост уровня объема инвестиций, привлеченных благодаря займам ФРП, выше 160 млрд рублей к 2020 году».

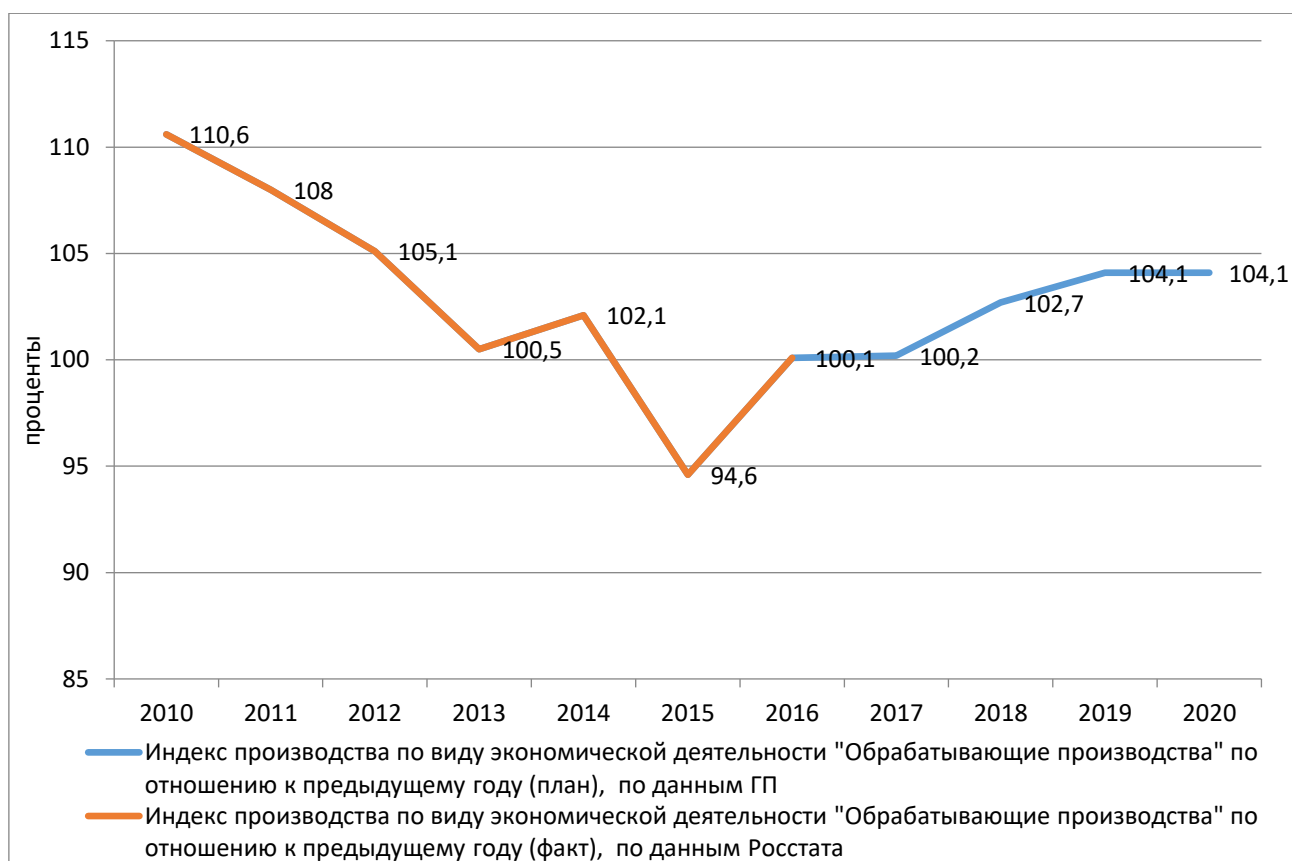
Прирост высокопроизводительных рабочих мест по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства» был отрицательным в 2015 и 2016 годах (-10,9% и -3,6% соответственно), т.е. плановое значение индикатора (2,3%) в 2016 году достигнуто не было. Вместе с тем, представленные на рисунке 18 данные, возможно, могут свидетельствовать о том, что деятельность ФРП помогла замедлить темпы снижения индикатора.



Примечание – источник: государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»; данные Росстата.

Рисунок 18 – Прирост высокопроизводительных рабочих мест по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» по отношению к предыдущему году (процентов), в РФ в 2013-2016 гг. и на плановый период до 2020 года

Положительная динамика значение индекса производства в 2016 году (Рисунок 19) позволяет сделать вывод об успешности применяемых ФРП мер.



Примечание - источник: государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»; данные Росстата.

Рисунок 19 – Индекс производства по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» по отношению к предыдущему году (проценты), в РФ в 2010-2020 гг.

Для оценки реальности достижения целевого значения индикатора «создание 18 тысяч новых рабочих мест к 2020 году», отраженного в стратегическом документе института, был проанализирован показатель - «среднегодовая численность занятых в организациях обрабатывающих производств (по данным баланса трудовых ресурсов), тысяч человек». Значения показателя в целом демонстрировали негативную динамику (Рисунок 20), поэтому будет достаточно сложно достичь целевого значения индикатора к 2020 году.



Примечание – источник: данные Росстата

Рисунок 20 – Средняя численность работников в организациях обрабатывающих производств (тысяч человек), в РФ в 2010-2016 гг.

Для оценки реальности достижения целевого значения индикатора «рост уровня объема инвестиций, привлеченных благодаря займам ФРП, выше 160 млрд рублей к 2020 году», отраженного в стратегическом документе института, были проанализированы два индикатора – «динамика инвестиций в основной капитал по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» (в сопоставимых ценах в процентах к предыдущему году)» и «оборот предприятий обрабатывающих производств, млрд. рублей». Представленная статистика (Рисунок 21) может говорить о том, что средства, предоставляемые ФРП экономическим субъектам, позволили увеличить уровень оборота обрабатывающих предприятий.



Примечание – источник: данные Росстата

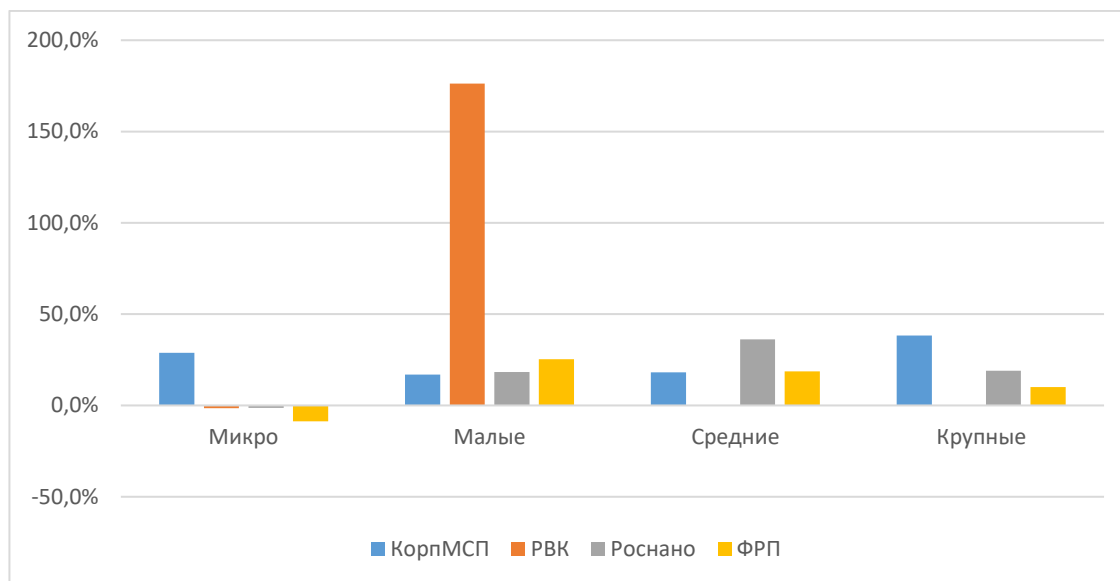
Рисунок 21 – Основные показатели по виду экономической деятельности "Обрабатывающие производства" в РФ в 2010-2016 гг.

3.2.2 Оценка внешних эффектов от деятельности институтов развития на корпоративном уровне

Данное направление оценки основано на анализе деятельности компаний, получающих поддержку со стороны институтов. Подробную информацию по получателям поддержки из рассматриваемых институтов раскрывают только четыре – АО «Корпорация МСП», «Российская венчурная компания», «Фонд развития промышленности» и АО «РОСНАНО». Указанными институтами, согласно открытым данным, в совокупности были поддержаны 3823 компании. Из них 3430 получили поддержку от АО «Корпорация МСП» в 2017-2018 годах ввиду того, что большая часть поддержанных предприятий – это микро- и малый бизнес.

В основе оценки эффективности коммерческой компании лежит анализ финансовых показателей ее деятельности. К таковым следует отнести, в первую очередь, выручку и связанные с ней показатели. Динамика выручки получателей поддержки существенно различается. Рост выручки микропредприятий наблюдается лишь в отношении получателей

поддержки со стороны АО «Корпорация МСП». Среди малых, средних и крупных предприятий более отчетливо видна положительная динамика (рисунок 22).

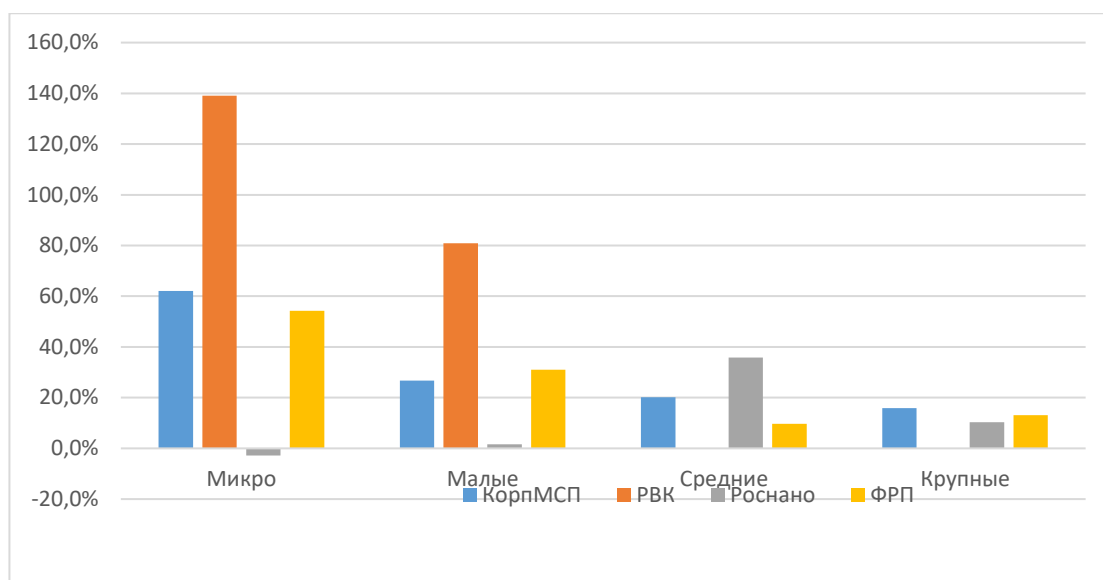


Источник: составлено авторами по данным СПАРК

Рисунок 23 - Прирост выручки компаний-получателей поддержки за 2014-2017 гг.

Ключевым относительным показателем эффективности деятельности компании является чистая норма прибыли. Расчеты показали убыточность микропредприятий (ввиду нестабильного функционирования бизнеса), а также получателей поддержки со стороны АО «РОСНАНО», которые реализуют высокорисковые проекты.

Развитие предприятий во многом связано не только с ростом финансовых результатов, но и с ростом капиталоемкости производства, которое в свою очередь зависит от объемов инвестиций. Данный показатель можно оценить через динамику стоимости основных средств, который в целом (за исключением отдельных категорий получателей поддержки АО «РОСНАНО») демонстрировал рост. На основании показателя стоимости основных фондов целесообразным представляется рассмотреть такой показатель, как коэффициент их обновления (рисунок 24). Существенная разница в величине показателя наблюдается между разными категориями предприятий и связана с тем, что для микропредприятий приобретение даже недорогостоящих основных средств может увеличить совокупный объем основных средств в разы, в то время как существенно большие инвестиции крупных предприятий приводят к относительно небольшому изменению коэффициента обновления.



Источник: составлено авторами по данным СПАРК

Рисунок 24 - Среднегодовое обновление основных фондов в компания-получателях поддержки со стороны ИР в 2014-2017 гг.

3.3 Анализ организационно-управленческой структуры функционирования институтов развития

Институты развития сочетают в своей деятельности выполнение публичных функций и функций участника предпринимательской деятельности, что отличает их как от обычных хозяйственных обществ, так и от бюджетных и автономных учреждений. Как следствие, все организационно-правовые формы, в чистом виде применяемые для создания организаций бюджетного сектора и для осуществления предпринимательской деятельности, подходят институтам лишь частично.

При этом специальной организационно-правовой формы, предназначенной для функционирования институтов развития, на этапе становления их системы в 2000-х гг. гражданским правом не предусматривалось. Попытки формирования специальной организационно-правовой формы для подобного рода организаций предпринимались законодателем неоднократно, включая многочисленные поправки к Федеральному закону «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ и принятие Федерального закона от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», однако они не привели к существенным изменениям сложившейся практики формирования организационно-управленческих структур функционирования институтов развития. Таким образом, специальные организационно-правовые формы появились позже, чем сложилась сама система институтов развития. Как следствие, система сохраняет большое организационное разнообразие.

Указанное организационное разнообразие в сочетании с возможностью использования нескольких «свободных» организационно-правовых форм, с недостаточно жестко урегулированной правом структурой управления, прав и обязанностей, а главное – ответственности органов юридического лица, позволяет продолжать использовать имеющиеся правовые пробелы и оставляет учредителям института развития достаточно возможностей для свободного усмотрения при «конструировании» каждого конкретного института из имеющихся элементов гражданского и финансового регулирования с учетом функциональных особенностей создаваемой организации.

От корпоративной структуры управления в институтах развития, создаваемом со стопроцентным государственным участием, остается только наблюдательный орган (совет директоров), коллегиальный исполнительный орган, а также единоличный исполнительный орган и ревизионный орган, что вполне соответствует структуре управления, используемой и в институтах, создаваемых в форме НКО различных типов, с тем исключением, что для НКО органы управления могут формироваться несколько более свободно. Схожая управленческая структура применяется и в институтах, созданных в форме акционерных обществ.

Такая ситуация позволяет сделать выводы о квази-корпоративной природе институтов развития, создаваемых в форме акционерных обществ, а также о близости организационно-управленческих механизмов, применяемых в институтах, создаваемых в форме акционерных обществ и некоммерческих организаций различных типов. Структура органов управления в государственных корпорациях и компаниях, формально являющихся «унитарными некоммерческими организациями», чрезвычайно схожа со структурой управления в институтах развития, созданных в форме акционерных обществ.

При этом публично-правовые компании (а также государственные корпорации и компании) имеют больший объем полномочий, связанный с открытием счетов в органах казначейства и получением дополнительных ассигнований из бюджета). Если акционерное общество может во внеконкурсном порядке получить ассигнования от своего учредителя лишь в качестве вноса в уставный капитал, то государственные компании, государственные корпорации, а также публично-правовые компании могут на основании п. 1 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ получать ассигнования в виде имущественного вноса Российской Федерации, на осуществление государственных полномочий (функций), государственных услуг и проч. Кроме того, ГК и ППК могут наделяться полномочиями главного распорядителя бюджетных средств. Наконец, ГК и ППК, по сравнению с акционерными обществами, имеют более высокую степень правовой защищенности

(возможность защиты от кредиторских требований наиболее ценного имущества, а также исключение из-под действия законодательства о банкротстве).

Еще одним важным аспектом анализа внутренней организации и, в конечном итоге, эффективности деятельности института является изучение процедуры отбора проектов/компаний-получателей поддержки. Общие требования к отбору проектов на федеральном уровне не сформулированы. Отчасти это связано с большим разнообразием направлений, финансируемых посредством институтов, а отчасти, тем фактом, что такая задача в общем-то и не ставилась. В частности, каких-либо методических рекомендаций, которые могли бы содержать общие требования к порядку отбора проектов, получающих поддержку институтов развития различного типа (агентского, финансового, инновационного и пр.), не приводится и в разделе, посвященном их деятельности на сайте Министерства экономического развития России.

Одним из немногих актов, в общем виде упоминающих необходимость соблюдения принципов прозрачности, а также независимости и коллегиального характера проводимого отбора является Постановление Правительства РФ от 31 марта 2018 г. № 392 «Об утверждении Правил оценки эффективности, особенностей определения целевого характера использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, а также средств из внебюджетных источников, возврат которых обеспечен государственными гарантиями, и применяемых при проведении такой оценки критериев». Его действие распространяется не на все институты, а лишь на инновационные.

В числе критериев, которые подлежат оценке при выяснении степени эффективности работы институтов развития, упоминается лишь необходимость осуществлять отбор проектов коллегиально и на «прозрачной» основе. Таким образом, институты обладают практически полной свободой в вопросе о том, каким образом производить отбор проектов, получающих их финансовую и организационную поддержку.

Анализ процедур отбора проектов, используемых рассматриваемыми институтами развития, позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, наиболее развитыми системами отбора проектов обладают институты, функционирующие в инновационной сфере. Институты, функционирующие в традиционных отраслях и инвестирующие средства на возвратной основе, пользуются способами оценки проектов, приближенными к применяемым в финансовой сфере. Системы отбора проектов не объединены какими-либо общими требованиями; каждый институт применяет собственную модель.

Система мер ответственности компаний-получателей поддержки не развита: относительно детализированной можно считать систему, применяемую «РФФИ» (включает

не только прекращение финансирования проекта, но и сокращение объемов финансирования при незначительных нарушениях), а также систему ФРП (включает штрафы за недостижение получателями поддержки заявленных показателей эффективности проекта, однако последнее применимо лишь при поддержке проектов, имеющих коммерческую направленность).

* * *

Анализ основных показателей деятельности рассматриваемых институтов развития показал весьма неоднородные результаты. Во многом, подобная ситуация может быть объяснима разными целями деятельности, формой поддержки и даже разной формой отчетности. Таким образом, показатели отдельных институтов несопоставимы между собой. Поэтому в ряде случаев их надо рассматривать вне рамок сравнительного анализа.

Анализ стратегических документов как на государственном, так и на корпоративном уровне (т.е. утвержденные самими институтами) показал, что не всегда возможно проанализировать динамику обозначенных в них целевых индикаторов ввиду отсутствия соответствующих открытых статистических данных. Более того, для некоторых институтов подобные индикаторы (а в отдельных случаях и сами корпоративные стратегические документы) отсутствуют вовсе. Поэтому в отношении рассматриваемых институтов развития сложно сделать вывод об эффективности их деятельности, основываясь только на значениях доступных индикаторов.

Что касается оценки внешних эффектов на корпоративном уровне, то несмотря на определенные различия в профиле институтов результаты их деятельности сходятся по наиболее важным характеристикам: рост выручки получателей поддержки (за исключением микропредприятий), стоимости основных фондов, что говорит об инвестиционной активности получателей поддержки. Таким образом, деятельность институтов развития в целом оказывает положительное влияние на финансово-экономические показатели получателей поддержки, а негативная динамика отдельных индикаторов обусловлена сложностью оценки компаний/проектов (прежде всего венчурных).

Управление деятельностью институтов носит квази-корпоративный характер, управленческая структура и распределение полномочий между органами управления чрезвычайно схожи. Публично-правовая компания, как организационно-правовая форма, имеет для институтов целый ряд преимуществ по сравнению с акционерным обществом (большая защищенность имущества от обращения взыскания, больше правовых оснований для получения бюджетных средств, возможность совмещения функций отраслевого

регулятора, функций государственного контроля, отсутствие необходимости соблюдать управленческие процедуры и т.д.). Для институтов агентского типа организационно-правовая форма «бюджетное учреждение» предпочтительна перед формой НКО «фонд» и др., поскольку дает возможность финансировать административную деятельность на основании государственного задания и строго лимитировать объем его административных расходов. Организационно-правовая форма «публичное акционерное общество» целесообразна лишь в случае, если институт планирует вывод своих акций на открытый рынок, что в подавляющем большинстве случаев нецелесообразно, особенно ввиду того, что многие институты имеют возможность выпуска облигаций.

Исходя из приведенного описания процедур отбора проектов, можно предложить следующие потенциальные направления их совершенствования:

- объединение экспертных пулов, созданных различными ИР;
- развитие практики привлечения независимых экспертов;
- формирование единого рекомендуемого (но не обязательного, с учетом специфики каждого института) подхода к оценке экономических показателей, применяемых при оценке различных проектов;
- формирование отдельных требований к субъектам МСП.

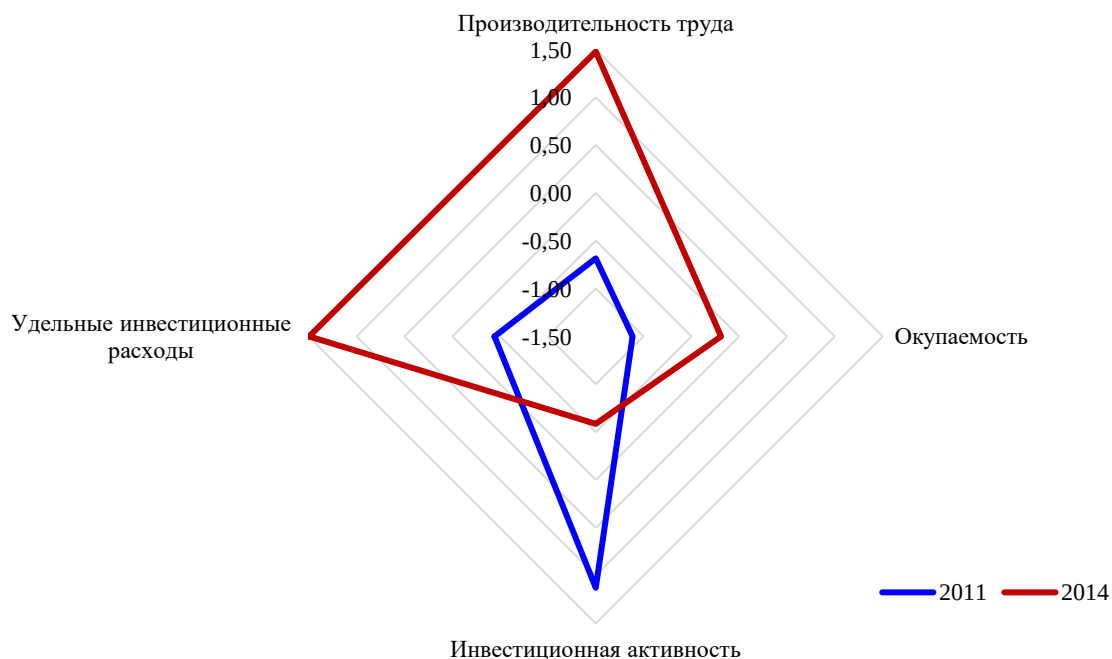
4 Оценка эффективности деятельности институтов развития

4.1 Описание результатов оценки деятельности институтов развития

В рамках данного раздела попытаемся провести трехсторонний анализ по предлагаемой в разделе 1.3 методике оценки эффективности деятельности институтов. Однако для проведения полноценного анализа необходимо наличие данных по всем трем направлениям. В этой связи представляется возможным апробировать разработанную методику на примере только трех институтов – АО «РОСНАНО», АО «Корпорация МСП» и «Фонд развития промышленности».

Для оценки деятельности института как хозяйствующего субъекта в методике были обозначены следующие индикаторы – производительность труда, окупаемость деятельности и инвестиционная активность. В качестве контрольной переменной были также рассмотрены удельные инвестиционные расходы. Что касается учета показателя «уровень инвестирования бюджетных средств», то следует отметить два момента, которые это усложняют. Во-первых, не представляется возможным включить данный показатель в общий алгоритм расчета с использованием динамичного подхода ввиду того, что бюджетные субсидии выделялись не каждый год и расходовались неравномерно. Поэтому данный показатель необходимо рассматривать за многолетний период. Во-вторых, осложняет его использование в общей методике специфика форм поддержки. Так, АО «Корпорация МСП» предоставляет экономическим субъектам только гарантии, т.е. реальный отток средств происходит только в случае невыполнения получателей гарантии своих обязательств по кредиту. Поэтому сравнивать уровень инвестирования бюджетных средств АО «Корпорация МСП» с другими институтами, которые осуществляют реальное расходование денежных средств, некорректно. Таким образом, для проведения сравнительного анализа необходимо сопоставлять институты развития со схожими формами поддержки.

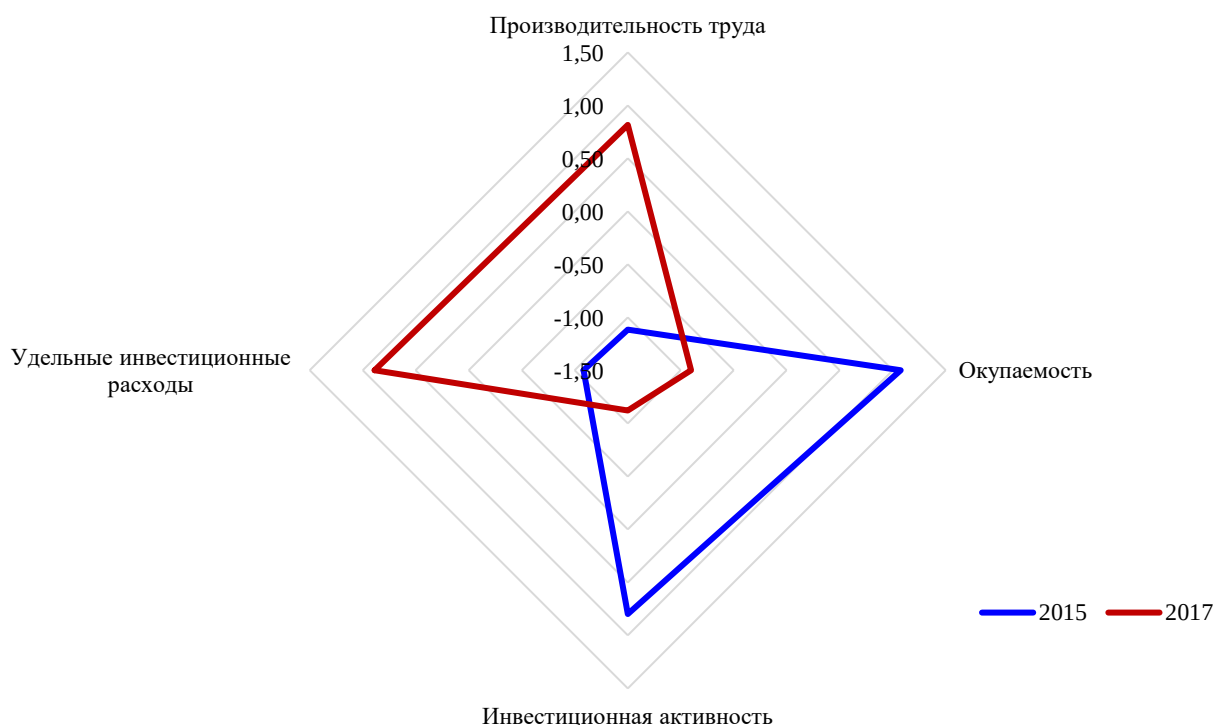
На рисунке 25 приведен иллюстративный результат оценки деятельности АО «РОСНАНО». Ввиду разнородности используемых показателей предварительно была проведена нормализация статистических данных (с центрированием). С учетом специфики представляемой финансовой отчетности для расчета производительности труда и окупаемости был использован показатель «доходы от финансирования инвестиционных проектов», для расчета инвестиционной активности – «объем инвестиций в проекты». Кроме того, стоит еще раз отметить, что в силу определенных организационных преобразований оценка проводится за период с 2011 по 2014 годы.



Источник – расчеты авторов на основании финансовой отчетности АО «РОСНАНО»

Рисунок 25 – Динамика основных финансово-экономических показателей деятельности АО «РОСНАНО»

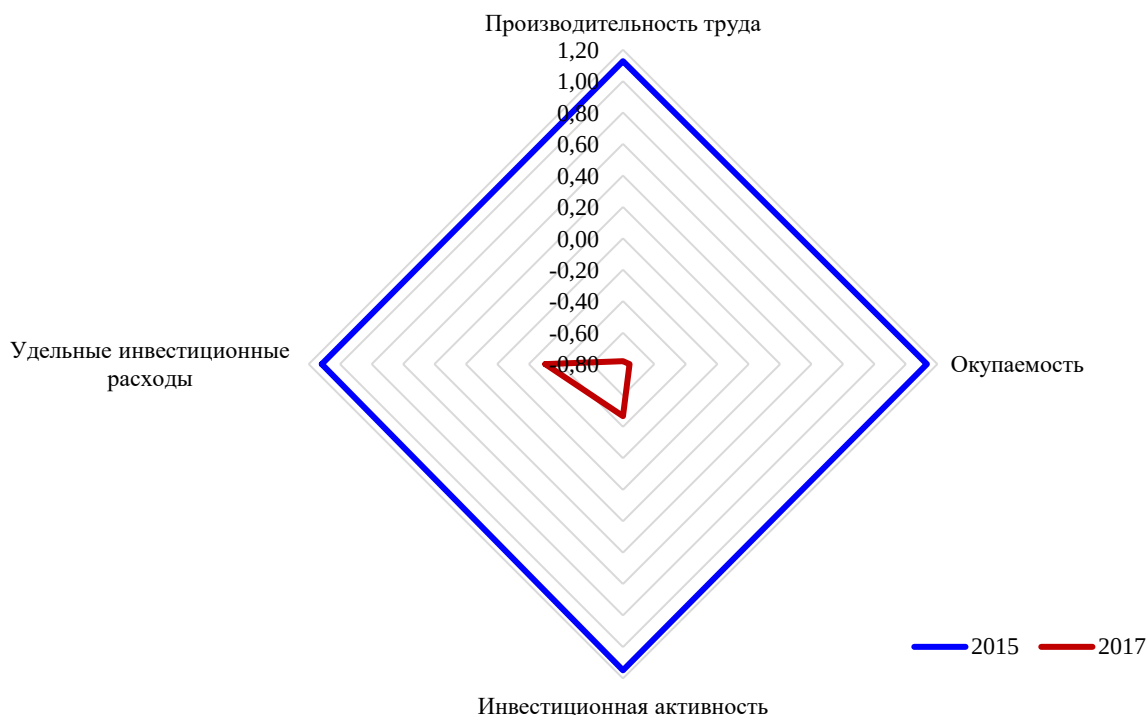
На рисунке 26 приведен иллюстративный результат оценки деятельности АО «Корпорация МСП». В силу специфики деятельности в качестве инвестиционных расходов был использован показатель «сумма предоставленных гарантий». Поскольку АО «Корпорация МСП» было учреждено в 2015 году, по данной оценке проводится за период с 2015 по 2017 годы.



Источник – расчеты авторов на основании финансовой отчетности АО «РОСНАНО»

Рисунок 26 – Динамика основных финансово-экономических показателей деятельности АО «Корпорация МСП»

На рисунке 27 приведен иллюстративный результат оценки деятельности «Фонда развития промышленности». С учетом специфики финансовой отчетности для расчета производительности труда и окупаемости использован показатель «доходы от приносящей доход деятельности», для расчета инвестиционной активности – «объем выданных займов». Ввиду отсутствия отчетности результатов деятельности фонда за 2014 год данная оценка проводится за период с 2015 по 2017 годы.



Источник – расчеты авторов на основании финансовой отчетности ФРП

Рисунок 27 – Динамика основных финансово-экономических показателей деятельности «Фонда развития промышленности»

Далее рассчитаем агрегированный показатель (S_1) для первого направления анализа эффективности деятельности институтов (Таблица 1). Как показывает приведенная таблица, ярко выраженная положительная динамика деятельности прослеживается в отношении только одного института.

Таблица 1 - Оценка деятельности институтов развития как хозяйствующего субъекта

Институт развития	Индикатор на начало рассматриваемого периода	Индикатор на конец рассматриваемого периода	Изменение
АО «РОСНАНО»	2,49	8,38	▲
АО «Корпорация МСП»	4,01	4,02	-
Фонд развития промышленности	7,46	0,09	▼

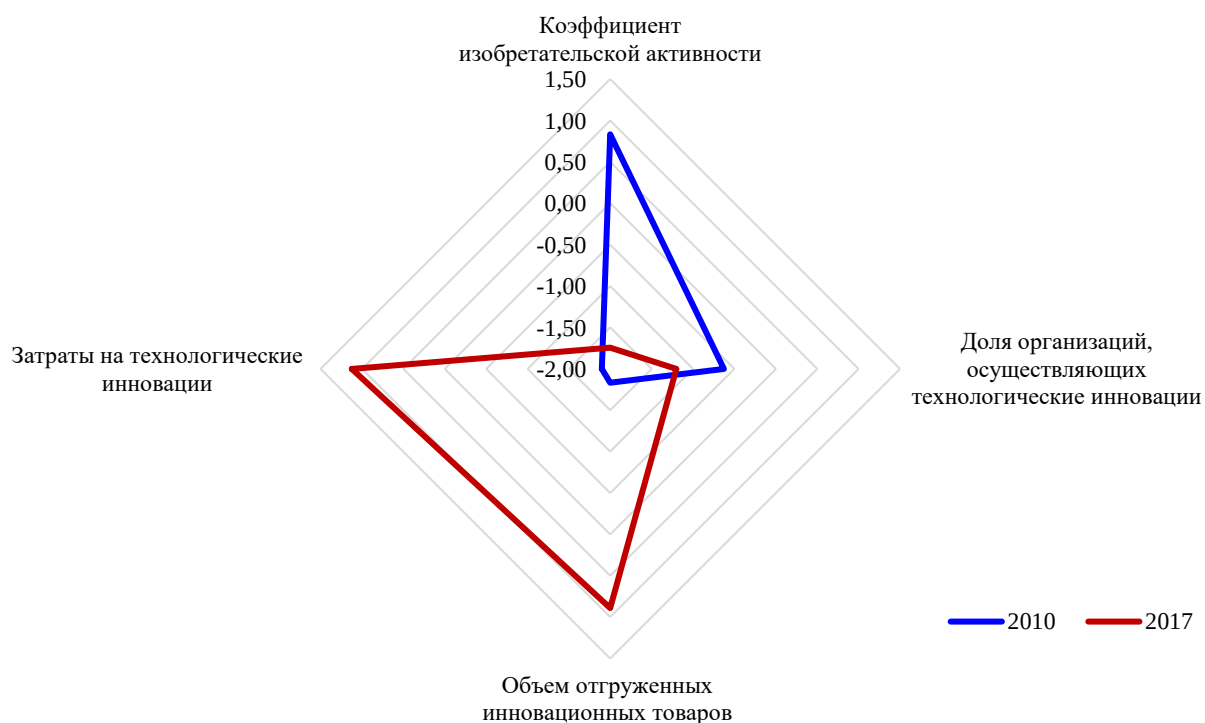
Источник – расчеты авторов

Теперь перейдем к оценке внешних эффектов. Для оценки эффективности деятельности институтов развития на мезоуровне должен быть сформирован перечень целевых индикаторов, используемых в отраслевых стратегических документах, за достижение которых в том числе ответственен данный институт.

Для АО «РОСНАНО» ранее был сформирован перечень индикаторов, которые позволяет сделать выводы о его вкладе в развитие соответствующего сектора экономики:

- коэффициент изобретательской активности;
- доля организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем объеме организаций;
- отгружено инновационных товаров собственного производства, выполнено инновационных работ и услуг собственными силами;
- затраты на технологические инновации.

Динамика индикаторов охватывает период с 2010 года (первый период, для которого доступны все рассматриваемые индикаторы) по 2017 год (Рисунок 28).



Источник – данные Росстата

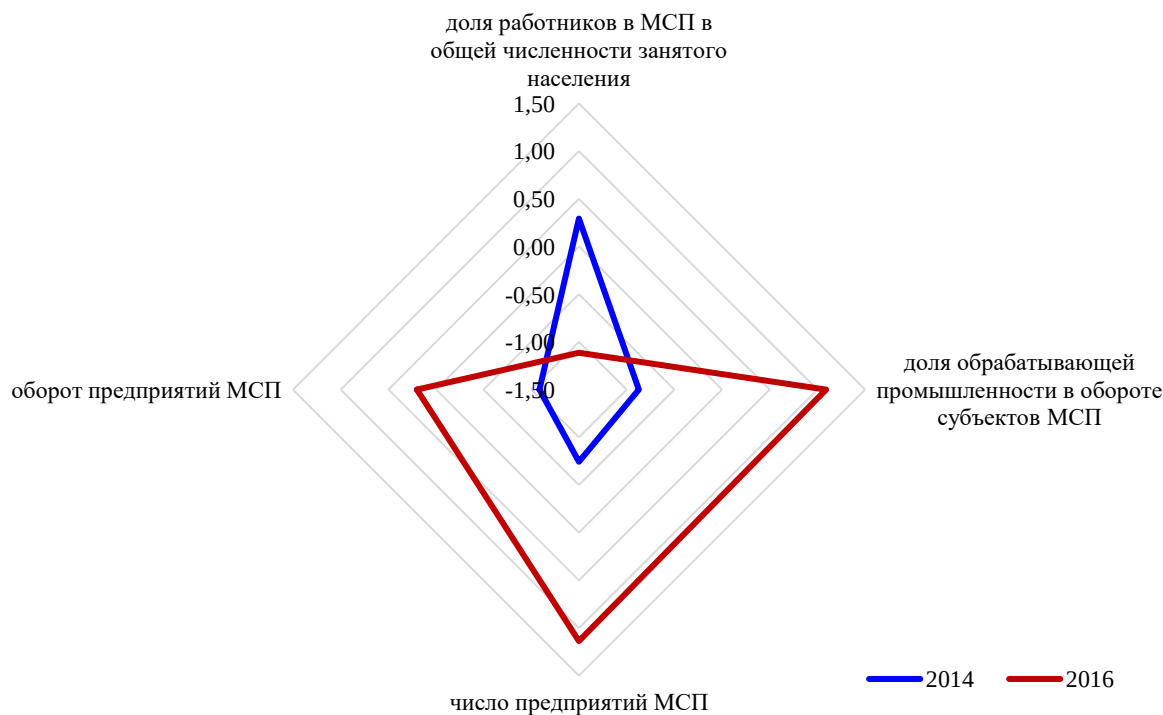
Рисунок 28 – Динамика основных показателей, отражающих инновационное развитие в России

Для анализа роли АО «Корпорация МСП» в развитии предпринимательства были выбраны следующие индикаторы:

- доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых у субъектов МСП, в общей численности занятого населения;
- доля обрабатывающей промышленности в обороте субъектов МСП (без учета индивидуальных предпринимателей);
- число предприятий МСП;

- оборот предприятий МСП.

Динамика индикаторов охватывает период с 2014 года по 2017 год (Рисунок 29): 2014 год был выбран ввиду того, что АО «Корпорация МСП» является преемником ОАО «НДКО «Агентство кредитных гарантий», которое было создано в 2014 году и оказывало аналогичную поддержку, а 2016 год – последний период, за который доступны статистические данные по выбранным индикаторам.



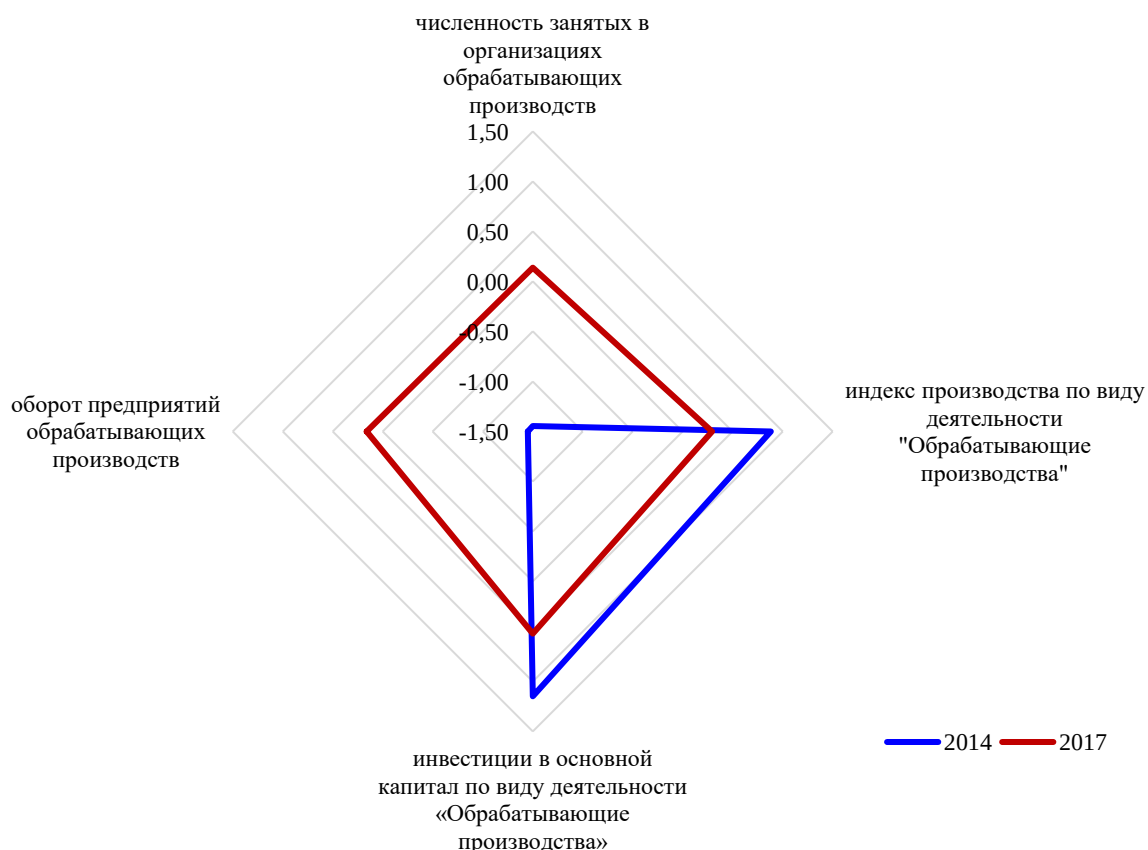
Источник – данные Росстата

Рисунок 29 – Динамика основных показателей, отражающих развитие предпринимательства в России

Для оценки деятельности «Фонда развития промышленности» в масштабах всего реального сектора экономики были выбраны следующие индикаторы, в отношении которых ведется статистический учет:

- среднегодовая численность занятых в организациях обрабатывающих производств;
- индекс производства по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» по отношению к предыдущему году;
- динамика инвестиций в основной капитал по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» в сопоставимых ценах в процентах к предыдущему году;
- оборот предприятий обрабатывающих производств.

Динамика индикаторов охватывает период с 2014 года (год создания ФРП) по 2017 год (Рисунок 30)



Источник – данные Росстата

Рисунок 30 – Динамика основных показателей, отражающих развитие сектора обрабатывающих производств в России

Далее рассчитаем агрегированный показатель (S_2) для второго направления анализа эффективности деятельности (Таблица 2). Положительная динамика деятельности прослеживается в отношении всех рассматриваемых институтов.

Таблица 2 - Оценка вклада институтов в развитие соответствующих отраслей/секторов экономики

Институт развития	Индикатор на начало рассматриваемого периода	Индикатор на конец рассматриваемого периода	Изменение
АО «РОСНАНО»	2,21	6,17	▲
АО «Корпорация МСП»	1,33	6,49	▲
Фонд развития промышленности	3,28	6,32	▲

Источник – расчеты авторов

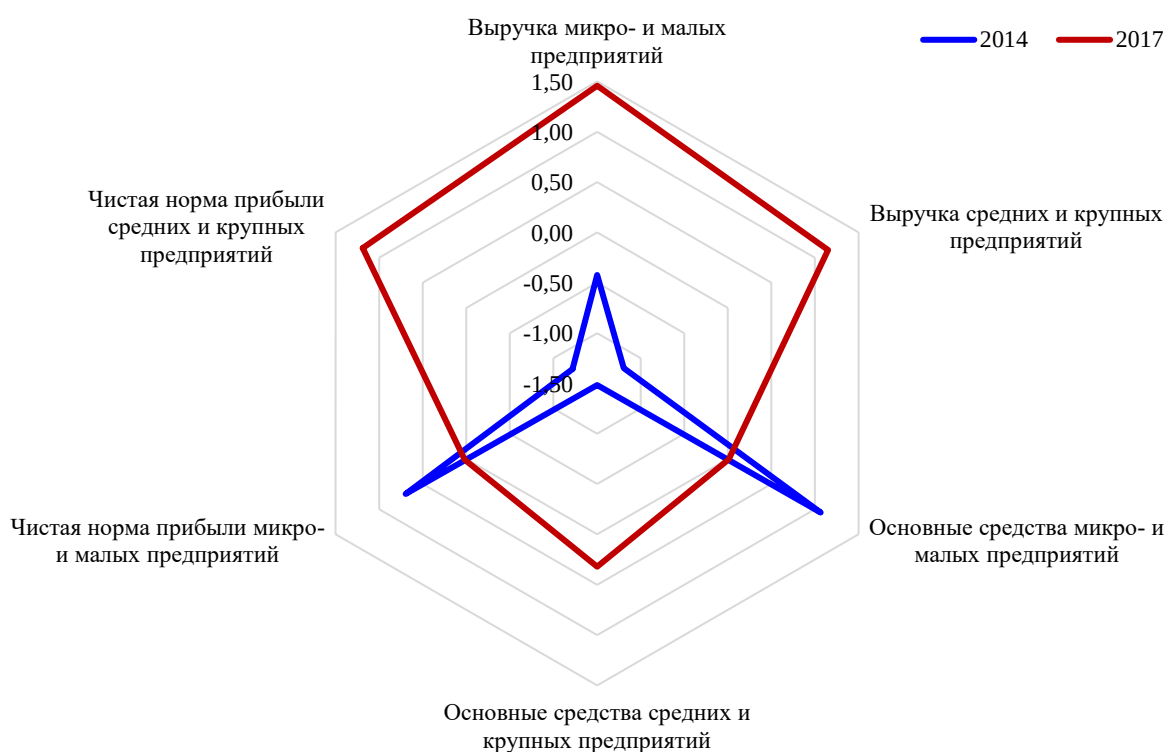
Далее перейдем к оценке внешних эффектов в контексте анализа деятельности компаний-получателей поддержки. В качестве базовых индикаторов, статистика по которым имеется в открытом доступе, выбраны следующие показатели объем выручки

компании (прокси-показатель объема производства) и стоимость основных средств (прокси-показатель объема инвестиций).

В качестве контрольной переменной была рассмотрена чистая норма прибыли. Что касается дополнительных критериев, характеризующих технологическое развитие компаний, то проанализировать их динамику не представляется возможным ввиду отсутствия предлагаемых в методике показателей в открытом доступе (затраты на НИОКР и количество выданных патентов). Перечисленные базовые показатели отдельно учитывались для двух групп получателей поддержки со стороны ИП – малый бизнес (включая микропредприятия) и в совокупности средний и крупный бизнес, что обусловлено слишком разнородной динамикой показателей.

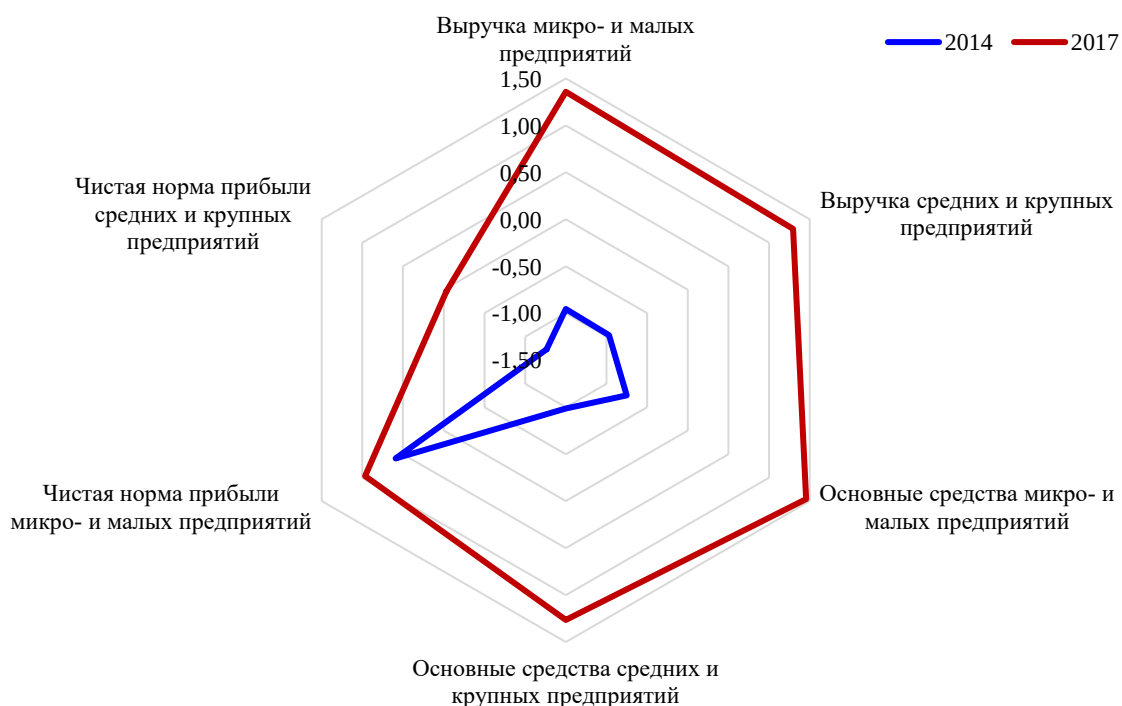
Разработанная методика предполагает использование динамичного подхода, т.е. в период до и после момента оказания институтом поддержки. Данный подход возможно полностью реализовать на примере двух институтов – АО «Корпорация МСП» и «Фонд развития промышленности», которые были созданы в 2015 г. и 2014 г. соответственно. Информация по получателям поддержки со стороны АО «РОСНАНО», которое было учреждено в 2008 году (изначально в форме государственной корпорации), есть возможность проанализировать их деятельность только с 2014 года.

Динамика деятельности компаний-получателей поддержки представлена на рисунках ниже (Рисунок 31, Рисунок 32, Рисунок 33).



Источник – данные СПАРК

Рисунок 31 – Динамика основных показателей, отражающих функционирование компаний-получателей поддержки со стороны АО «РОСНАНО»



Источник – данные СПАРК

Рисунок 32 – Динамика основных показателей, отражающих функционирование компаний-получателей поддержки со стороны АО «Корпорация МСП»



Источник – данные СПАРК

Рисунок 33– Динамика основных показателей, отражающих функционирование компаний-получателей поддержки со стороны «Фонда развития промышленности»

Аналогичным образом рассчитаем агрегированный показатель (S_3) (Таблица 3). Как показывает приведенная таблица, положительная динамика прослеживается в отношении всех рассматриваемых институтов.

Таблица 3 - Оценка эффективности поддержки институтов для развития компаний-получателей

Институт развития	Индикатор на начало рассматриваемого периода	Индикатор на конец рассматриваемого периода	Изменение
АО «РОСНАНО»	0,9	12,7	▲
АО «Корпорация МСП»	1,2	16,9	▲
Фонд развития промышленности	0,4	18,6	▲

Источник – расчеты авторов

Как показывают результаты проведенных расчетов, в целом продемонстрирован положительный эффект влияния рассматриваемых институтов развития на отрасль и конкретных получателей поддержки, а, следовательно, можно сделать выводы об эффективности их деятельности. Максимально позитивная динамика наблюдалась в отношении АО «РОСНАНО».

В разработанной методике также предлагается сформировать единую агрегированную оценку эффективности деятельности по всем трем направлениям анализа, однако применительно к рассматриваемым институтам такой возможности нет ввиду разных временных интервалов по каждому из направлений оценки.

4.2 Обоснованность мер и механизмов бюджетной и налоговой поддержки институтов развития

Для оценки обоснованности бюджетной поддержки институтов были использованы 5 качественных критериев бальной оценки от 1 до 5 (1 балл - бюджетная поддержка не обоснована, 5 баллов - бюджетная поддержка обоснована полностью).

Критерий 1. Соответствие международной практике. Оценивает наличие аналогичных институтов, действующих в странах ОЭСР, и финансируемых из бюджета центрального правительства. При оценке учитываются общность/различия организационно-правовых форм и механизмов доведения средств.

Критерий 2. Соответствие принципам рыночной экономики. Оценивается бизнес-модель деятельности института, непротиворечивости государственной поддержки

принципам рыночной экономики. Учитывается уровень институционального развития рыночных отношений в отраслях и наличие у института конкурентных преимуществ.

Критерий 3. Согласование с целями государственной политики. Оценивает обоснованность финансирования институтов с точки зрения их роли в реализации целей/задач государственной политики, определенных документами стратегического планирования.

Критерий 4. Внешние эффекты деятельности институтов. Оценивает влияние институтов на изменения в секторах, в которых они реализуют цели государственной экономической политики, а именно: инвестиции, экспорт, рост производства, инновации. По возможности, оценивает также изменения в экономическом положении предприятий/организаций, получивших поддержку институтов развития.

Критерий 5. Качество финансового менеджмента. Оценивает обоснованность бюджетной поддержки институтов с точки зрения эффективности управления финансовыми ресурсами (оценка дебиторской задолженности, убытков, долгосрочных обязательств, которые отражают как эффективность деятельности института, так и уровень бюджетных рисков). Учитывается также дублирование мер бюджетной поддержки бенефициаров через ИП.

Итоговая оценка обоснованности бюджетной поддержки проводится с использованием двух подходов. В рамках первого подхода определяется средний балл без учета значимости критерия; в рамках второго – устанавливаются коэффициенты значимости для каждого критерия, а именно:

- высокая значимость (коэффициент 0,3) для критерия 2, несоответствие которому оказывает негативное воздействие на развитие отраслей, и для критерия 4, поскольку данный критерий обосновывает целесообразность существования института как открытой организации с точки зрения внешней среды;

- средняя значимость (коэффициент 0,2) для критерия 5, в рамках которого оцениваются, в основном, риски, которые могут и не проявиться в будущем;

- низкая значимость (коэффициент 0,1) для критерия 1 поскольку имеются существенные различия в институциональной среде, в которой функционируют российские и зарубежные институты, и для критерия 3, так как по результатам анализа выявлено, что в той или иной степени деятельность рассматриваемых институтов имеет целевой характер.

Как следует из таблицы ниже (Таблица 4) итоговая оценка, сформированная без и с учетом значимости критериев, не имеет существенных расхождений.

Таблица 4 - Оценка обоснованности бюджетной поддержки ИП

Наименование института развития	Критерии/балл					Средний балл	
	1	2	3	4	5	без учета значимости критериев	с учетом значимости критериев
РФФИ	5	5	4	2	5	4,2	4,0
Фонд содействия инновациям	3	5	4	1	2	3,0	2,9
Росагролизинг	1	1	2	1	1	1,2	1,1
ГТЛК	5	5	5	5	5	5,0	5,0
РВК	5	5	4	4	5	4,6	4,6
РОСНАНО	5	5	4	3	2	3,8	3,7
РФПИ	5	5	5	5	5	5,0	5,0
ФРП	3	3	5	5	5	4,2	4,2
Корпорация МСП	2	3	5	5	5	4,0	4,1
Фонд «Сколково»	5	5	5	5	4	4,8	4,8

Источник: Составлено автором

Полностью обоснована (итоговый балл выше 4,5) бюджетная поддержка, и как следствие, деятельность ГТЛК, РВК, РФПИ, Фонда «Сколково». Частично обоснована (итоговый балл от 4,5 до 3,5) бюджетная поддержка РФФИ, РОСНАНО, ФРП, Корпорации МСП. Деятельность этих институтов и объемы бюджетной поддержки должны быть скорректированы для повышения результативности и снижения рисков. Бюджетная поддержка возможна (итоговая оценка от 2,5 до 3,4 балла) для «Фонда содействия инновациям», однако необходимо провести реформировании деятельности данного института развития. Бюджетная поддержка нецелесообразна (итоговый балл менее 1,5) для АО «Росагролизинг», бизнес-модель деятельности которого нуждается в реорганизации.

4.3 Предложения по повышению эффективности деятельности институтов развития, включая меры по совершенствованию сложившихся моделей управления институтов развития

Исследование различных аспектов деятельности российских институтов развития показало, что предложения по повышению эффективности их деятельности должны формироваться через призму целого ряда аспектов: показателей оценки эффективности, формирования эффективной системы отбора проектов для поддержки, государственного мониторинга и контроля деятельности институтов, выбора организационно-правовых форм для осуществления деятельности.

Однако прежде всего надо обратить внимание на то, что в российском законодательстве отсутствуют четкое определение или сформулированные критерии отнесения организации к институтам развития, что осложняет процесс оценки

эффективности ее деятельности. Несмотря на многолетнее существование большинства институтов, только недавно появились понятия «единый институт развития в жилищной сфере» и «институт инновационного развития». Однако в первом случае речь идет о единственной конкретной организации (АО «ДОМ.РФ»), а во втором случае – о более узкой сфере деятельности, тогда как достаточно большое количество институтов развития оказывает поддержку традиционным отраслям экономики. Таким образом, первое предложение по повышению эффективности деятельности состоит *в законодательном закреплении понятия «институт развития» или критериев отнесения организации к нему, что не исключает дополнительного введения типологии ИР в зависимости от сферы и специфики деятельности ИР.*

4.3.1. Методологические аспекты оценки эффективности деятельности институтов развития

В данной работе предлагается методика оценки эффективности деятельности институтов, которая объединяет *оценку эффективности деятельности институтов как хозяйствующего субъекта и его роли в соответствующей отрасли/секторе экономики.* Методика включает набор показателей, характеризующих разные аспекты функционирования института развития.

Если говорить о первом направлении оценки, то ввиду отсутствия признанного единого перечня показателей оценки эффективности организаций есть определенная свобода в выборе индикаторов. В частности, отличает деятельность институтов как хозяйствующего субъекта от коммерческой организации тот факт, что целью их деятельности (а, соответственно, и ключевыми показателями) должно быть не извлечение прибыли и максимизация стоимости компании, а эффективность инвестиционной деятельности (иными словами, эффективность доведения выделяемых бюджетных средств до целевой аудитории экономических субъектов).

В то же время нельзя игнорировать показатели эффективности управления операционными денежными потоками института. В частности, анализ финансово-экономической деятельности отдельных институтов выявил их «хроническую» убыточность. С одной стороны, предназначение институтов развития состоит в том, чтобы поддерживать те сферы экономики, которые непривлекательны для частного бизнеса ввиду низкой рентабельности, длительных сроков окупаемости, высоких рисков. Поэтому нельзя требовать от них высоких значений чистой прибыли. Но с другой стороны, очевидно, что институты развития, предоставляющие поддержку на платной и возвратной основе (кредиты, гарантии, вложения в долевой капитал компаний-получателей поддержки), не

должны быть «хронически» убыточными. Поэтому необходимым требованием является обеспечение самоокупаемости, которое, однако, не применимо к институтам, оказывающим поддержку на безвозвратной основе (субсидии, гранты).

Разработанная методика предлагает оценивать внешние эффекты деятельности институтов по двум направлениям – на отраслевом и корпоративном уровне (т.е. на уровне конкретных получателей поддержки). Данное предложение обусловлено неполнотой оценки только в рамках одного из указанных направлений. Если оговорить об отраслевом уровне оценки, то сопоставление масштабов деятельности конкретного института и совокупных отраслевых индикаторов в целом позволяет косвенно сделать вывод о его значимости для развития всей отрасли. Однако дополнительный учет внешних эффектов на корпоративном уровне дает возможность более точно увязать результаты развития отрасли именно с рассматриваемым институтом. Так, экономические субъекты одной и той же отрасли могут привлекать поддержку со стороны разных институтов. Кроме того, институт может предоставлять поддержку узкому кругу экономических субъектов (например, по критерию инновационности), но которые представлены в разных отраслях экономики.

Таким образом, разработка подходов к оценке эффективности деятельности институтов развития не подразумевает создание унифицированной методики. *Перечень используемых в методике индикаторов и их весовое значение должны корректироваться в зависимости от степени самостоятельности института при осуществлении своей деятельности, его бизнес-модели и ожидаемых результатов.*

4.3.2. Предложения по совершенствованию процедур отбора получателей поддержки со стороны институтов развития

В части процедур отбора компаний/проектов можно отметить следующее. Во-первых, объективно существующие различия между сферами их деятельности не позволяют сформировать единые требования к процедурам отбора, и потому в настоящее время каждый институт использует собственную методику оценки проектов. В этой связи возможна лишь унификация общих подходов на уровне рекомендаций по отдельным направлениям их деятельности. Сколько-нибудь эффективную унификацию конкурсных процедур затрудняет и тот факт, что степень влияния политических приоритетов на выбор институтами проектов различна. Так, в случае с РФФИ и АО «РОСНАНО» значение политического влияния можно оценить как низкое: единожды закрепив определенные сферы деятельности данных институтов, государство впоследствии в минимальной степени воздействует на процесс отбора проектов. Однако для некоторых других институтов политическая составляющая при отборе проектов, напротив, исключительно высока, что

еще в большей степени затрудняет перспективы выработки формализованных подходов к процедурам отбора проектов. Так, обусловленной политическими приоритетами в высокой степени можно считать поддержку, предоставляемую по отдельным направлениям деятельности Внешэкономбанка в целом и ООО «ВЭБ Инновации», в частности. По мнению ряда аналитиков, большая часть этих кредитов Внешэкономбанка (около 80%), являлась проблемной изначально, и тем, не менее, они были предоставлены². Через ООО «ВЭБ Инновации» осуществляется поддержка проектов, реализуемых в рамках Национальной технологической инициативы, программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и пр. В ситуации, когда института развития фактически обслуживает политические приоритеты публично-правового образования, являющегося его учредителем, говорить о формализации процедур и критериев отбора отдельных финансируемых институтом проектов не имеет смысла³.

Во-вторых, детализация процедур отбора целесообразна, в первую очередь, в отношении проектов, получающих помощь на безвозвратной основе (субсидии, гранты и пр.), тогда как отбор коммерческих проектов, финансируемых на возвратной основе, в большей степени регламентируется рыночными механизмами: убытки институтов в результате неудачного инвестирования средств демонстрируют его неэффективность.

Таким образом, *отдельные рекомендации могут быть сформулированы только отдельно для институтов определенных типов* (функционирующих в традиционных или инновационных отраслях, агентского или неагентского типа и пр.). По направлению формализации требований к системам отбора инновационных проектов был предпринят первый шаг в виде принятия Постановления Правительства РФ от 31 марта 2018 г. № 392, в котором содержится указание на необходимость отбора проектов на коллегиальной основе и с соблюдением принципов «прозрачности». Представляется, что само по себе проведение отбора на коллегиальной основе способствует не столько повышению его прозрачности, сколько размыванию ответственности за принятые решения. А главное, что практически любую систему отбора можно признать коллегиальной, если в ней участвуют коллегиальные органы управления самого института (научный совет, правление, совет директоров и пр.), что имеет место практически всегда. При этом они выносят свое

²Примечание - См., напр., Информационные ресурсы ВЭБ, URL: http://www.veb.ru/press/publications/index.php?id_19=102993; Е. Ю. Полякова и др. «Помойка для долгов»: какие варианты спасения ВЭБа есть у правительства//20.12.2015 г. РБК. URL: <https://www.rbc.ru/finances/20/12/2015/567325aa9a7947c512c66373> и др. источники.

³ Примечание – после прихода нового руководства в ВЭБе была проведена реструктуризация старых долгов; выстроена новая стратегия на основе проектного подхода к согласованию новых инвестиций. Однако даже с учетом нововведений руководство банка признает сохранение проблемы, вызванной необходимостью финансировать проекты, проблемные с финансовой точки зрения, но по тем или иным причинам попавшие в число политических приоритетов. (см. там же).

суждение о проекте на основании материалов, подготовленных иными лицами, производившими их экспертизу (т.е. непосредственно с содержанием проекта, как правило, не знакомятся).

В рамках вопроса обеспечения прозрачности следует отметить и еще одну проблему - отсутствие в открытом доступе информации о процедуре отбора получателей поддержки (принципы отбора проектов, результаты экспертизы, этапы прохождения процедуры и проч.). При этом, как было отмечено ранее, каждый институт организует процесс оказания поддержки компания/проектам по своему усмотрению. Поэтому наиболее целесообразным представляется *закрепление базовых этапов (элементов) проведения отбора получателей поддержки в нормативном акте на федеральном уровне (с учетом специфики деятельности института и формы поддержки) и требование о раскрытии на официальных сайтах институтов развития информации регламентной документации.*

Еще более существенным является вопрос о проведении независимой экспертизы проекта, осуществляемой лицами, отобранными из экспертного пула случайным образом и отвечающими требованиям независимости (подобные требования удачно сформулированы РФФИ и Фондом «Сколково»). Однако независимая экспертиза получила широкое распространение только в системе «инновационных» институтов, тогда как прочие институты, как правило, ограничиваются «коллегиальным» отбором проектов силами собственных органов управления.

С целью совершенствования механизмов отбора инновационных проектов возможны:

- *установление требования о проведении независимой экспертизы проектов (дополнительно к требованию о его коллегиальном рассмотрении), а также принятие дополнительных мер по координации деятельности экспертного сообщества. Ряд институтов (например, Фонд «Сколково») сформировал пулы независимых экспертов, однако процедура взаимодействия и привлечения экспертов не регламентирована. Кроме того, институты не учитывают результаты научной экспертизы, проведенной иными институтами на предыдущих стадиях реализации проекта. Из этого следует еще одно возможно направление совершенствования системы отбора проектов – *нормативное закрепление приоритета проектам, успешно сотрудничавшим на предыдущих стадиях с другими ИР;**

- *распространение практики ФРП по наложению штрафов за недостижение получателем финансовой поддержки заявленных в проекте результатов. Мера целесообразна для большинства проектов, возможно, за исключением фундаментальных исследований, финансируемых РФФИ. Однако даже для этой группы проектов, как*

правило, формулируются показатели, которых исследователь в состоянии достичь, даже получив отрицательный научный результат, к примеру: количество публикаций, проведенных семинаров и т.д. При этом в настоящее время максимальный риск, который несет лицо, «провалившее» инновационный или сугубо научный проект, - это отказ в предоставлении поддержки проекта на следующих этапах, а также в допуске к процедурам отбора, который охватывает период, составляющий не более нескольких лет (пример - РФФИ). На этапе отбора проектов распространение практики штрафов за недостижение результатов позволило бы повысить ответственное отношение заявителей к формированию своих бизнес-планов и заявок, а также снизить количество заведомо рискованных проектов.

Системы отбора коммерческих проектов, реализуемых в традиционных отраслях, развиты слабее, чем системы отбора «инновационных» проектов. В частности, в открытом доступе представлено весьма ограниченное число локальных актов, регламентирующих этот процесс. Практика привлечения независимых экспертов, состоящих из представителей делового сообщества и авторитетных специалистов отрасли, не развита. Таким образом, одним из потенциальных направлений ее развития является *формирование системы независимой отраслевой и инвестиционной экспертизы*, в чем также возможна координация усилий различных ИР. Вторым потенциальным направлением является *публикация используемых институтами методик оценки отдельных экономических показателей проектов*, а также формирование методических рекомендаций на основании сложившейся практики. Третьим направлением является *усиление конкурсной составляющей*. В настоящее время на конкурсной основе, предполагающей реальную конкуренцию заявителей за один лот финансовой поддержки, распределяется лишь незначительная часть выделяемой поддержки. Четвертым направлением является *формирование отдельных условий отбора/конкурсов для субъектов малого и среднего бизнеса*: это, в частности, необходимо для предотвращения ситуации, когда основной объем поддержки, распределяемой институтами, приходится на долю крупных игроков на рынке.

4.3.3. Предложения по повышению эффективности мониторинга и государственного контроля деятельности институтов развития

В части государственного мониторинга и контроля деятельности институтов следует отметить ряд проблем. Прежде всего – это недоступность информации для проведения финансово-экономического анализа их деятельности. Подобные проблемы в той или иной степени были выявлены в отношении АО «Росагролизинг», АО «РОСНАНО» (в связи с образованием управляющей компании), Фонда «ВЭБ-Инновации». Здесь речь идет о раскрытии информации как о собственном финансовом состоянии института развития, так

и о компаниях-получателях поддержки (наименование и местонахождение, форма и объем поддержки). При этом стоит отметить, что организационно-правовая форма большинства институтов не предполагает раскрытие финансовой отчетности организации и тем более детальных сведений о своих инвестициях, поэтому их отсутствие в открытом доступе не нарушает требований законодательства. Однако в данном случае необходимо сделать исключение в связи с особым статусом подобных организаций и наличием у общества права понимать задачи и оценивать результаты деятельности институтов, которая практически полностью финансируется за счет бюджетных ассигнований. *Поэтому необходимо повысить требования к размещению в открытом доступе собственной финансовой отчетности институтов развития и сведений о получателях их поддержки.*

Разработанная в рамках исследования методика оценки эффективности включает в том числе оценку внешних эффектов. Практическая реализация данного направления анализа обозначила вторую проблему на пути повышения эффективности государственного мониторинга деятельности институтов – проблему несоответствия стратегий развития институтов со стратегиями развития отраслей/секторов экономики, в которых они функционируют, отсутствие увязки деятельности институтов с реализацией государственных программ. Более того, у некоторых институтов вообще отсутствует четкое понимание пути развития и долгосрочные планы деятельности. Поэтому при формировании стратегии развития от институтов *необходимо требовать обеспечение большей степени координации с национальными и отраслевыми государственными инициативами.*

Третья проблема – несогласованность государственного планирования и различных государственных инициатив. Указанная проблема включает в себя несколько аспектов. Во-первых, в государственных программах и отраслевых стратегиях обозначены индикаторы, которые не находят отражение в системе статистического учета. Это не позволяет сформировать временные ряды для индикаторов, а, следовательно, оценить степень достижения поставленных целей и косвенно – роль конкретного института в рамках той или иной отрасли. Именно поэтому для каждого индикатора, который закреплён в государственных долгосрочных документах, должен вестись статистический учет (в системе Росстата или профильного ведомства), что также обеспечит возможность регулярного проведения оценки. Во-вторых, нередко сами институты либо напрямую не указываются в качестве участников (исполнителей мероприятий) в реализации государственных инициатив, либо по ним не сформулированы конкретные целевые индикаторы, что не позволяет определить степень ответственности института за полученный результат. Таким образом, для органов власти, разрабатывающих

государственные инициативы, представляется целесообразным рекомендовать *активнее привлекать профильные институты развития в качестве ответственных исполнителей определенных мероприятий и, соответственно, закреплять за ними ответственность за достижение целевых индикаторов, а сами целевые индикаторы должны быть представлены в государственной системе статистического учета.*

4.3.4. Рекомендации по выбору организационно-правовых форм для ИР и схемы их бюджетного финансирования

Для ИР агентского типа (т.е. осуществляющих функции операторов бюджетных средств, без ведения другой хозяйственной деятельности) предпочтительной формой является бюджетное учреждение: практика ФГБУ «РФФИ» и ФРП (на базе ФГАУ «РФТР») показывает, что учреждение успешно осуществляет агентские функции при распределении всех форм поддержки, не основанных на возвратных инвестициях. Однако даже управление возвратными инвестициями, сформированными в виде фонда, возможно силами бюджетного учреждения (к примеру, бюджетное учреждение может использоваться как организация, управляющая созданной НКО). Основным преимуществом данной организационно-правовой формы является возможность жестко лимитировать и контролировать административные расходы: в рамках государственного задания расходы на оказание услуг по проведению конкурсов, популяризации науки и проч. финансируются отдельной строкой, тогда как средства, предназначенные к распределению между отраслевыми проектами, – выделяются в форме «субсидий на иные цели». Т.е. учреждение не имеет возможности использовать их для собственных нужд.

Для ИР неагентского типа предпочтительной формой является «публично-правовая компания», отличающаяся:

- с одной стороны, отсутствием избыточных корпоративных процедур (направленных на согласование интересов акционеров, на антирейдерскую защиту бизнеса, что в случае контроля института одним владельцем неактуально);
- с другой стороны, расширенным перечнем оснований для выделения субсидий из бюджета (на основании ст. 78.3 Бюджетного кодекса РФ), а также повышенным уровнем защищенности от кредиторских требований.

Однако ввиду того, что большинство институтов развития было создано до принятия поправок, регламентирующих деятельность публично-правовых компаний, до настоящего времени они функционируют в форме акционерных обществ, фондов, государственных корпораций и компаний. Их реорганизация в форме преобразования в публично-правовую

компанию возможна, однако, при отсутствии практической необходимости и ввиду дополнительных расходов, нецелесообразна.

Форма «публичное акционерное общество» целесообразна лишь для тех институтов, которые реально планируют привлечение частных акционеров, что, предположительно, не будет являться распространенной практикой (в т.ч. ввиду того, что институтам, созданным в форме публично-правовых компаний, государственных компаний и корпораций доступны облигационные займы).

Анализ динамики и механизмов финансирования институтов выявил, что бюджетное финансирование в полном объеме, выделяемое для поддержки отраслей экономики, перечислялось институтам еще до того, как были полностью сформированы институциональная среда, определены критерии отбора проектов, формы и каналы доведения государственной поддержки до получателей. В итоге, весь период, в течение которого проводилась работа по организации деятельности института, средства находились на банковских депозитах, и временной лаг между фактическим выделением финансирования из бюджета и получение данных средств экономическими субъектами составлял до полутора-двух лет (с учетом времени на проведение экспертизы заявок от потенциальных получателей поддержки). Таким образом, *в случае учреждения нового или реорганизации действующего института целесообразно выделять бюджетное финансирование в той части, которая предназначена непосредственно для инвестирования в экономику, только после проведения всех организационно-подготовительных работ.*

* * *

Оценка деятельности рассматриваемых институтов развития должна была быть сведена к апробации разработанных методических предложений, представленных в разделе 1.3. Однако в силу отсутствия ключевых показателей, характеризующих деятельность отдельных институтов, это удалось осуществить на примере единичных организаций. Кроме того, следует отметить проблемы несопоставимости показателей отчетности даже близких по специфике деятельности и организационно-управленческим структурам институтов.

Для оценки обоснованности бюджетной поддержки институтов предложен экспертный метод на основании использования пяти качественных критериев (соответствие международной практике, соответствие принципам рыночной экономики, согласование с целями государственной политики, масштаб внешних эффектов деятельности ИР, качество финансового менеджмента). При формировании итоговой оценки обоснованности

бюджетной поддержки были установлены коэффициенты значимости для каждого критерия. Результаты оценки по предлагаемому алгоритму выявили недостаточную обоснованность бюджетного финансирования таких институтов, как АО «Росагролизинг», «Фонд содействия инновациям». Высокая степень обоснованности бюджетной поддержки были признана в отношении АО «Государственная транспортная лизинговая компания», АО «Российская венчурная компания», «Российского фонда прямых инвестиций» и Фонда «Сколково».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В работе были рассмотрены теоретические и практические подходы к оценке эффективности деятельности организаций. Предлагаемые в экономической теории способы оценки эффективности организаций (DEA, SFA, StoNED, двухшаговый DEA, BSC, FRA и др.) показали свою ограниченность для анализа эффективности институтов развития. Анализ мирового опыта в проведении подобной оценки показал наличие большого количества разнообразных методик, однако в большинстве своем они разработаны применительно к государственным программам или отдельным инвестиционным проектам (а не к отдельно взятым организациям, выполняющим роль институтов развития) и часто основаны на использовании качественных способов оценки.

Российские эксперты, предлагая свои методики оценки деятельности институтов развития, придерживаются двухэтапного подхода: сначала производится оценка эффективности деятельности института как хозяйствующего субъекта, а затем – оценка результатов деятельности получателей поддержки. Некоторые из них предлагают дополнительно учитывать разные организационно-правовые формы, включать экспертные оценки качества внутрикорпоративных управленческих процедур.

Анализ механизмов бюджетного финансирования институтов развития в России показал, что они ограничены двумя видами расходов – взносами в уставный капитал акционерных обществ или субсидиями для некоммерческих организаций. Аналогичные механизмы используются для финансирования институтов развития и в мировой практике, но наряду с другими финансовыми механизмами. Анализ объемов и структуры внебюджетных доходов институтов показал, что роль данного источника финансирования зависит от бизнес-модели. Например, институты, выполняющие функции операторов бюджетных средств, без ведения иной хозяйственной деятельности, имеют существенные ограничения по приросту собственных доходов.

В силу специфики бизнес-модели, разных целевых установок были получены неоднородные результаты финансово-экономической деятельности рассматриваемых институтов развития, что не позволило провести полноценный сравнительный анализ. Кроме того, усложнило анализ и оценку роли институтов в соответствующей отрасли отсутствие либо самих стратегических документов на корпоративном и отраслевом уровнях, либо целевых индикаторов в подобных документах, а также отсутствие необходимых для мониторинга развития отрасли статистических данных, представленных в открытом доступе. При этом выбранные для оценки вклада институтов в развитие отраслей публикуемые индикаторы не всегда можно однозначно интерпретировать.

Более однозначные результаты дает изучение деятельности конкретных получателей поддержки со стороны институтов развития, однако информацию о получателях раскрывают немногие институты. Тем не менее, имеющиеся данные говорят в целом о схожей и достаточно позитивной динамике производственно-экономических показателей компаний (исключение составили микропредприятия и венчурные компании). При этом стоит отметить, что наиболее развитыми системами отбора проектов/компаний обладают институты, функционирующие именно в инновационной сфере.

Организационно-управленческая структура и распределение полномочий между органами управления институтов чрезвычайно схожи, несмотря на различия в организационно-правовых формах, видах оказываемой поддержки. При этом было выявлено, что для институтов, которые являются операторами бюджетных средств, не осуществляющие иной хозяйственной деятельности, более предпочтительной формой (в контексте государственного контроля) является «бюджетное учреждение» перед прочими формами НКО. Для хозяйственных обществ значимыми преимуществами характеризуется недавно введенная в российское законодательство форма - публично-правовая компания (большая защищенность имущества от обращения взыскания, больше правовых оснований для получения бюджетных средств, отсутствие необходимости соблюдать определенные управленческие процедуры и проч.), однако в данной форме не было создано ни одного института.

По итогам проведенного исследования были сформулированы рекомендации по повышению эффективности деятельности институтов развития – в контексте методологических вопросов, стратегических аспектов планирования их деятельности и формирования схемы оказания поддержки, практических вопросов регулирования и контроля деятельности институтов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Richard P.J., Devinney T.M., Yip G.S., and Johnson G., "Measuring Organizational Performance: Towards Methodological Best Practice," *Journal of Management* 35(3), 2009. pp. 718-804.
2. Cobb C.W., Douglas P.H., "A Theory of Production," *The American Economic Review*, Vol. 18, No. 1, Mar. 1928. pp. 139-165.
3. Schmid P., Sickles R., "Production Frontiers and Panel Data," *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol. 2, No. 4, 1984. pp. 367-374.
4. Green W.H. *The Econometric Approach to Efficiency Analysis // the Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications*. Oxford, UK. 1993. pp. 68-119.
5. Charnes A., Cooper W.W., and Rhodes E., "Measuring the efficiency of decision making units," *European Journal of Operational Research*, Vol. 2, No. 6, 1978. pp. 429–444.
6. Kuosmanen T., Kortelainen M., "Stochastic non-smooth envelopment of data: semi-parametric frontier estimation subject to shape constraints," *Journal of Productivity Analysis*, Vol. 38, No. 1, 2012. pp. 11-28.
7. Hult G., Ketchen D., Griffith D., Chabowski B., Hamman M., Dykes B., Pollitte W., and Cavusgil S., "An assessment of the measurement of performance in international business research," *Journal of International Business Studies*, Vol. 39, No. 6, 2008. pp. 1064-1080.
8. Speckbacher G., "The economics of performance management in nonprofit organizations," *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 13, No. 3, 2003. pp. 267-281.
9. Sowa J., Selden S., and Sandfort J., "Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly No Longer Unmeasurable? A Multidimensional Integrated Model of Nonprofit Organizational Effectiveness," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 33, No. 4, 2004. pp. 711-728.
10. Kaplan R., "Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations," *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 11, No. 3, 2001. pp. 353-370.
11. Leczy J., Schmitz H., and Swedlund H., "Non-Governmental and Not-for-Profit Organizational Effectiveness: A Modern Synthesis," *Voluntas*, Vol. 23, 2012. pp. 434–457.
12. Garber A., Phelps C., "Economic foundations of cost-effectiveness analysis," *Journal of health economics*, Vol. 16, No. 1, 1997. pp. 1-31.
13. Evaluation Cooperation Group. *Big Book on Evaluation Good Practice Standards // 2012*. URL: <https://www.ecgnet.org/document/ecg-big-book-good-practice-standards>.
14. European Commission. *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020 // Directorate-General for Regional and Urban policy. December 2014. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf*.

15. Научно-исследовательский финансовый институт, "Оценка эффективности деятельности российских и зарубежных институтов развития," Москва, Научный доклад, под редакцией Рыковой И.Н., 2016. 204 с.
16. Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А., "Институты развития как инструмент реализации государственной инвестиционной политики: анализ современного состояния, оценка результативности," Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление, Т. 15, № 4, 2016. С. 506-528.
17. Федеральный закон "О банке развития" от 17.05.2007 N 82-ФЗ [Электронный ресурс].