

## ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ В ФОРМИРОВАНИИ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ МОНОПРОФИЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

© 2013 Пьянкова Светлана Григорьевна

кандидат экономических наук

Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук

620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29

E-mail: silen\_06@list.ru

Рассмотрены основные направления формирования институтов развития; представлен спектр институтов развития в Российской Федерации; предложена система федеральных, региональных и муниципальных институтов развития, направленных на совершенствование функционирования монопрофильных территорий.

*Ключевые слова:* монопрофильные территории, институт развития, модернизация, кризис, финансирование.

В настоящее время институты развития становятся основным инструментом совершенствования функционирования монопрофильных территорий. Кризис 2009 г. подтвердил необходимость разработки мер по повышению устойчивости монопрофильных территорий и прогрессивному усовершенствованию институтов развития как источника финансовой поддержки городов в аспектах развития рынка труда, строительства жилья, инновационных производственных направлений, развития социальной инфраструктуры и т.д.

Надвигающиеся кризисные явления в 2014 г. диктуют необходимость разработки различных антикризисных мер. Министр Минэкономразвития Российской Федерации *А. Улюкаев* на форуме в Сочи указал, что безработица в следующем году вырастет до 6 %. Сейчас данный показатель чуть выше 5 %. При этом министр назвал затянувшуюся стагнацию российской экономики вариантом даже худшим, менее предсказуемым, чем острый кризис. Бизнесмены на форуме отметили некоторые тревожные сигналы: разговоры о возможном секвестре бюджета и сокращении ряда производств, которые есть на рынке<sup>1</sup>.

Президент Российской Федерации *В.В. Путин* на заседании Госсовета, посвященном мерам по повышению эффективности бюджетных расходов, указал: “Скоро Госдума начнет рассматривать проект бюджета на следующий год. Единственное, на что обратил внимание и чего я просил бы не трогать, - резервы Правительства Российской Федерации. Они будут сформированы больше, чем планировалось, по моей просьбе. Мы в сложной ситуации, мировая экономика в слож-

ной ситуации, поэтому у Правительства РФ должно быть больше возможностей оперативного влияния на ситуацию, если она будет меняться в ту сторону, в которую нам бы не хотелось”<sup>2</sup>.

При наступлении кризисной ситуации вследствие специфики формирования территорий значительно пострадают монопрофильные территории, производство на градообразующих предприятиях которых во многом зависит от финансово-экономической мировой ситуации и объема экспорта продукции.

Актуально и необходимо на сегодняшний день разрабатывать меры по расширению и усовершенствованию структуры, видов и механизмов финансирования монопрофильных территорий из институтов развития.

Что включают ученые в понятие “институт развития”, каковы основные направления функционирования институтов развития?

*Э. Набиуллина* в своей статье указывает, что институты развития в наиболее распространенном понимании, как правило, отождествляются с особыми организациями, содействующими распределению ресурсов в пользу проектов реализации нового потенциала экономического роста отрасли, региона, страны в целом<sup>3</sup>.

*Е.В. Попов, М.В. Власов, М.О. Симахина* представили следующую формулировку: “Институт развития - это устоявшаяся норма взаимодействия между экономическими агентами, результатом применения которой является изменение состояния системы”<sup>4</sup>.

*П.А. Полтавский* указал, что институтом развития могут стать любая социально обуслов-

ленная структура, инструмент, механизм, снижающие неопределенность в системе и стимулирующие более эффективную экономическую деятельность<sup>5</sup>.

*Эксперты* подчеркивают, что при модернизации высокотехнологичных отраслей экономики институты развития играют ключевую роль. По их мнению, институты развития (прежде всего, Банк развития) должны выступить в качестве соорганизаторов и соинвесторов по проектам в высокотехнологичных отраслях экономики, включая авиационную, ракетно-космическую, судостроительную, электронную промышленность, атомный энергопромышленный комплекс, информационно-коммуникационный сектор. Направленность поддерживаемых проектов должна быть увязана с приоритетами развития соответствующих отраслей, содержащихся в отраслевых стратегиях и программах развития. Это позволит усилить организационные механизмы реализации данных стратегий и программ.

Помимо поддержки проектов по приоритетным направлениям, институты развития должны создать доступную для производителей всех отраслей с высокой степенью переработки продукции систему экспортного кредитования и страхования, государственных гарантий при выполнении совместных с иностранными заказчиками проектов в сфере высоких технологий, лизинга высокотехнологичного дорогостоящего оборудования<sup>6</sup>.

*О.Г. Солнцев, М.Ю. Хромов, Р.Г. Волков* в своей монографии отмечают, что вмешательство государства в инновационные процессы вызвано необходимостью создания стимулов к инновациям, которых не генерирует в достаточной степени рыночная среда. Конкретно следует компенсировать “провалы рынка”, которые обуславливают следующие факторы:

- высокая информационная неопределенность, высокие риски, “проблема безбилетника” (новатор несет все риски, но значительную часть выигрыша получают “подражатели”);
- длительность бесприбыльной стадии развития инновационных проектов, что дестимулирует частных инвесторов;
- ограниченная способность малого и среднего инновационного предпринимательства к концентрации ресурсов, необходимой для реализации проектов;
- неспособность рынка обеспечить приемлемую для инновационных прорывов координацию

между наукой и бизнесом, между различными сегментами внутри инновационной сферы и корпоративного сектора<sup>7</sup>.

Интересны выступления участников круглого стола “Региональные институты развития: формы создания и механизмы функционирования”. В частности, ученые *И.В. Баскакова, П.В. Воробьев, С.М. Кадочников* проговорили, что отличить институты развития от других форм господдержки экономики можно на основе трех критериев:

1. Деятельность, состоящая в перераспределении ресурсов в пользу проектов развития.

Проекты развития направлены на создание нового потенциала экономического роста (инфраструктура, человеческий капитал, новые технологии) и поддержку только зарождающихся, недоминирующих секторов экономики, которые нуждаются в первоначальном импульсе для своего развития.

2. Наличие постоянной организационной структуры и определенных правил деятельности.

За счет четких правил и структуры деятельность институтов развития осуществляется систематически, а не от случая к случаю, как это имеет место при различных программах государственной поддержки. Существует четкая система ответственности и контроля.

3. Отсутствие цели максимизации прибыли.

Институты развития, как правило, являются некоммерческими организациями, так как их деятельность связана со значительными внешними эффектами, которые невозможно капитализировать.

Однако институты развития не служат способом увеличения доли государства в экономике. В конечном итоге они направлены на развитие частного бизнеса в новых секторах экономики<sup>8</sup>.

*Д. Тутов* в своей работе подробно изучает институты развития в Российской Федерации. Он указывает, что в нашей стране представлен практически весь спектр институтов развития, существующих в развитых государствах. Доля *федеральных институтов развития* превышает в общем капитале действующих институтов развития 90 %. Структура институтов развития включает в себя организации, ориентированные на поддержку малого бизнеса (Российский банк развития, фонды поддержки МСБ), институты стимулирования экспорта и жилищного строительства (АИЖК), развития передовых технологий

(РОСНАНО, Российская венчурная корпорация). Сюда также входят организации, нацеленные на международное инвестиционное сотрудничество (Евразийский банк развития). Д. Титов предложил с целью повышения качества работы всей системы институтов развития значительное расширение масштабов деятельности наиболее эффективных институтов (в том числе за счет перераспределения части ресурсов между ними). Нужно также повысить прозрачность и оперативность принятия решений в институтах развития, упростить принципы их работы, наладить координацию их деятельности на региональном и федеральном уровнях<sup>9</sup>.

Следует отметить расширенные исследования А. Зайко деятельности региональных институтов развития в Российской Федерации<sup>10</sup>:

1. Объем средств, которыми располагали институты развития *регионального уровня* на начало 2010 г., составлял порядка 83,25 млрд руб. При этом около 41 % совокупных средств институтов развития приходится на девять регионов-лидеров: Татарию, Московскую, Липецкую, Калужскую, Томскую области, Москву, Санкт-Петербург, Красноярский край и Якутию. Важно при этом отметить разницу между абсолютными и относительными показателями концентрации ресурсов институтов развития в российских регионах. Если по абсолютным размерам доли привлеченных ресурсов институтов развития на первом месте среди регионов Татарстан, то по доле от валового регионального продукта за 2008 г. и среднему показателю (сумма средств институтов развития, привлеченных в регион, к населению региона) лидерами списка стали Калужская и Липецкая области, занимающие, соответственно, 3-е и 4-е места при валовом ранжировании (рис. 1). Рокировка объясняется со-



Рис. 1. Топ-10 регионов по размерам институтов развития на душу населения

Источник. "Эксперт РА".

четанием относительно небольших размеров региональных экономик и численности населения этих двух областей с большим объемом инвестиций, привлеченных через региональные корпорации развития и особые экономические зоны.

2. Наиболее перспективными институтами на уровне субъектов Федерации могут стать *региональные корпорации развития*. Выстраиваются они в России несколько иначе, чем за рубежом. В США, например, подобные корпорации выступают уполномоченными агентами штата и привлекают инвесторов исключительно налоговыми льготами. У нас, помимо налоговых льгот, региональные корпорации развития вынуждены брать на себя дополнительные функции в качестве операторов промышленных парков.

Корпорации развития существуют в семи регионах: Калужской, Ростовской, Пензенской, Волгоградской, Ульяновской, Самарской и Ярославской областях. Наиболее успешная из них, по общему мнению, корпорация развития Калужской области, выстроенная на базе промышленных парков, объединенных в автоборочный кластер. За последние два года объем привлеченных инвестиций в Калужской области составил 2,6 млрд долл., а общий портфель согласованных инвестиционных проектов превышает 4,5 млрд долл.

Сегодня на территории трех действующих промышленных парков Калужской области разместили свое производство иностранные автопроизводители Volkswagen AG (ИП "Габцево"), PSA Peugeot Citroen-Mitsubishi Motors Corporation (ИП "Росва"), Volvo Truck Corporation (ИП "Калуга-Юг"). Помимо этого, в области формируются кластеры биотехнологий и фармацевтики, а также ядерной медицины<sup>11</sup>.

Бизнесмены и ученые выявляют ряд проблем формирования и предлагают меры по повышению результативности функционирования институтов развития. Например:

1) Э. Набиуллина сказала в интервью: "Одна из главных проблем состоит в том, что каждый институт создавался в соответствии с собственной логикой, решал собственные задачи, они не соотношены по масштабам друг с другом и не всегда соотношены с теми потребностями, которые вытекают из реальной экономики"<sup>12</sup>.

2) Бизнесмен И. Вдовин указал: "Очень не хватает общего, системного видения всех реализуемых программ и проектов - как государственных, так и частно-государственных. В иде-

але должна быть сформирована глобальная и наглядная общероссийская “проектная карта” с четкими стратегическими приоритетами. Это позволит избежать нерационального и неэффективного размещения объектов инфраструктуры и бизнеса”<sup>13</sup>.

3) Партнер отдела корпоративных финансов консультационной компании KPMG в России и СНГ *А. Ерофеев* считает, что региональные институты развития и ВЭБ не должны финансировать проекты целиком и полностью. Основная задача корпораций развития прежде всего не в том, чтобы конкурировать с коммерческими банками, а в том, чтобы идти туда, куда частный сектор без поддержки государства не пойдет. Этот сценарий вполне реализуем, но при условии радикального улучшения ситуации с управлением как на федеральном, так и на региональном уровне. Бизнесу нужны твердые правила игры, гарантированные центром, и жизнеспособные проекты на местах. Однако сочетание этих условий пока, увы, носит единичный характер.

4) Проректор ГУ-ВШЭ, директор Института проблем государственного муниципального управления, *А. Клименко* полагает, что многие региональные корпорации развития нечетко формулируют свои цели и больше говорят об улучшении экономики в целом, чем о конкретных проектах<sup>14</sup>.

5) По мнению генерального директора Института экономических стратегий *А. Агеева*, во многих регионах исправить ситуацию можно рядом последовательных шагов: “Во-первых, функция развития должна быть узаконена региональными законодателями. Нужно прописать критерии оценки деятельности властей, наличие или отсутствие структур, отвечающих за развитие, статус стратегий развития, способы стратегического аудита и т. п. Во-вторых, необходима массированная переподготовка управленческих кадров. В-третьих, следует разработать стратегии развития регионов, подвергнуть их широкому общественному обсуждению, регулярно мониторить и обновлять. В-четвертых, требуется увязать стратегирование с разработкой и реализацией программ по направлениям, а главное - с бюджетной политикой. Желательна автономная бюджетная поддержка функций развития. В-пятых, надо обеспечить профилактику и устранение несоответствий практик управления институтами стандартам управления, инвестиционной деятельности и социальной ответственности”<sup>15</sup>.

Рассмотрим более подробно формирование региональных институтов развития в Российской Федерации.

На сегодня в различных субъектах Российской Федерации создано более 200 организаций, которые, исходя из осуществляемых функций, могут быть отнесены к институтам развития. Ключевыми направлениями деятельности региональных институтов развития являются поддержка малого и среднего предпринимательства, стимулирование развития инноваций, ликвидация технологического отставания. Преимущественно региональные институты развития создаются в виде фондов поддержки, региональных венчурных фондов, бизнес-инкубаторов<sup>16</sup>.

В табл. 1 представлены примеры существующих институтов развития на региональном уровне в Российской Федерации.

Выявлено, что основное отличие деятельности региональных институтов от федеральных в том, что региональные институты обладают территориальной направленностью, а федеральные - отраслевой. Также региональные институты направлены на поддержку малого и среднего бизнеса.

Отличительные особенности федеральных и региональных институтов развития представлены в табл. 2.

Региональные институты развития находятся в фазе своего становления.

Формирование крупных финансовых фондов сегодня большинству регионов РФ не под силу из-за вновь повторяющейся напряженной ситуации на мировых рынках и секвестирования областных бюджетов. Поэтому в основном региональные фонды концентрируются на поддержке малого бизнеса. На практике реализация капиталоемких проектов осуществляется за счет привлечения федеральных финансовых институтов.

*Автор предлагает* в целях повышения эффективности формирования и функционирования институтов развития *выполнить следующие меры:*

1. Ввести систему выделения средств из институтов развития на конкурсной основе.

2. Ввести критерии эффективности от реализации мероприятий при финансировании из институтов развития: социальный эффект, экономический эффект, экологический эффект и т.д.

3. Создать нормативы распределения бюджетных средств из институтов развития на реа-

Таблица 1

## Институты развития на региональном уровне в Российской Федерации\*

Институт	Содержание деятельности	Примеры в регионах
Особые экономические зоны	Формирование территориальных кластеров за счет льготного налогообложения на определенной территории	Промышленно-производственного типа: "Алабуга" (Татарстан), "Казинка" (Липецкая область) Технико-внедренческого типа: Санкт-Петербург, Москва (г. Зеленоград), Московская область (г. Дубна), Томская область (г. Томск), Магаданская область
Бизнес-инкубаторы	Выращивание малых фирм, предоставление площадей и широкого спектра бизнес-услуг	Существуют практически в каждом регионе
Промышленные парки	Зонирование, размещение промышленных предприятий, которые получают доступ к земле, помещениям, инженерной и транспортной инфраструктуре, базовым услугам. Как правило, в ведении профессиональной управляющей компании, отвечающей за решение всех административно-бытовых вопросов)	Камский индустриальный парк "Мастер" (Набережные Челны, на базе КамАЗа), промпарк "Сибирь" (вокруг сибирских заводов "Русала")
Технопарки	Предоставление производственных помещений, кооперация НИИ и инновационных компаний, юридические, финансовые, информационно-технологические, маркетинговые услуги	Западно-Сибирский инновационный центр нефти и газа (Тюмень), "ЮУрГУ - "Поле" (Челябинск)
Региональные инвестиционные фонды	Реализация проектов частно-государственного партнерства - инвестиции в инфраструктуру (транспорт, связь, энергетика, коммунальное хозяйство)	Инвестиционный фонд Краснодарского края (2004), доля региональной администрации 20 %
Региональные венчурные фонды	Инвестиции в развитие инновационных компаний региона	Фонд содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Свердловской области, Тюменской области, Томской области, Республики Татарстан
Гарантийно-залоговые фонды	Предоставление гарантий по кредитам для малого бизнеса, что способствует увеличению доступа к кредитным ресурсам и сокращению процентных платежей	Свердловский областной фонд поддержки малого предпринимательства
Региональные инвестиционные агентства (проекты НАПИ)	Создание правовых и организационных основ привлечения инвестиций	Пензенское Агентство инвестиций и развития, Инвестиционный фонд развития Краснодарского края, Агентство инвестиций и развития Ростовской области (РАИР), Агентство инвестиций и развития Южного федерального округа

\* Институты развития: международный и российский опыт в аспекте использования на региональном уровне / И.В. Баскакова [и др.] // Аналитические материалы для участников круглого стола "Региональные институты развития: формы создания и механизмы функционирования". Екатеринбург, 2007.

Таблица 2

## Отличительные особенности федеральных и региональных институтов развития\*

Федеральные институты развития	Региональные институты развития
Поддержка определенных отраслей	Развитие определенных территорий (ОЭЗ, технопарки, бизнес-инкубаторы)
Приоритет - инфраструктура и структурные реформы	Приоритет - развитие промышленности региона
Не имеют конкурентов	Конкурируют с другими регионами
Поддержка крупных межрегиональных инвестиционных проектов	Поддержка малого бизнеса

\* Институты развития: международный и российский опыт в аспекте использования на региональном уровне / И.В. Баскакова [и др.] // Аналитические материалы для участников круглого стола "Региональные институты развития: формы создания и механизмы функционирования". Екатеринбург, 2007.

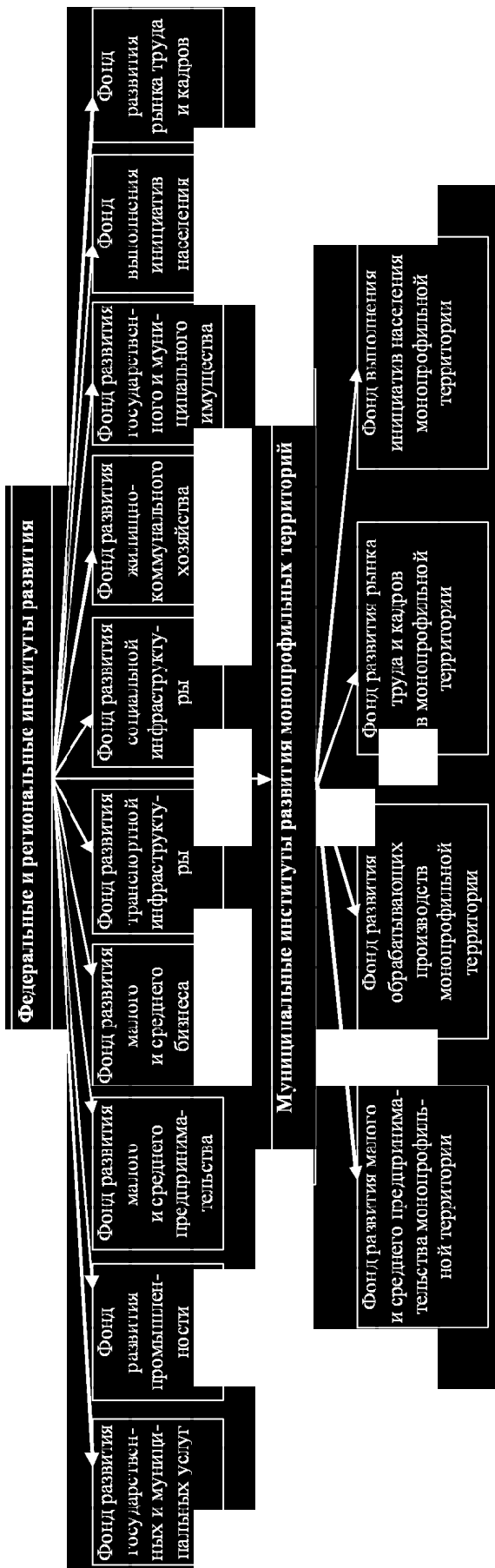


Рис. 2. Система институтов развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

лизацию мероприятий на монопрофильных территориях.

4. Создать экспертные группы на федеральных, региональных и местных уровнях, курирующие распределение средств из институтов развития, а также соотнесение финансируемых мероприятий и целевых направлений развития регионов с участием представителей власти, бизнеса и населения.

5. Создать нормативную базу по функционированию институтов развития в монопрофильных территориях.

6. Создать долгосрочную государственную программу по развитию и диверсификации институтов развития в Российской Федерации, в том числе на монопрофильных территориях.

7. Исходя из того, что основным видом деятельности на монопрофильных территориях является обрабатывающее производство, необходимо создать фонды и акцентировать направление финансирования из институтов развития на мероприятия, направленные на развитие обрабатывающих производств.

8. Усовершенствовать региональную политику в части поддержки монопрофильных территорий из институтов развития.

9. В целях повышения результативности функционирования институтов развития необходимо ввести порядок повышения квалификации руководителей институтов развития.

10. Ввести критерии результативности деятельности федеральных, региональных и муниципальных институтов развития.

Исходя из акцентов развития моногородов и в целях расширения профильности институтов развития автор предлагает усовершенствовать и расширить систему видов институтов развития (рис. 2).

Представленная система включает расширение видов отраслевых институтов развития, охватывает провальные вопросы развития монопрофильных территорий (диспропорции на рынке труда), учитывает реализацию инициатив населения. Расширение видов институтов развития позволит комплексно и более эффективно развивать монопрофильные территории.

Таким образом, сегодня актуальной становится разработка мер, направленных на повышение эффективности формирования и функционирования институтов развития монопрофильных территорий. Расширение видов институтов раз-

вития, акцентирование внимания на поддержке обрабатывающей промышленности, совершенствование рынка труда в моногородах позволят повысить устойчивость и более прогрессивно развивать монопрофильные территории.

<sup>1</sup> Россиян призвали готовиться к увольнениям. В следующем году ожидается рост безработицы на фоне ухудшения экономической ситуации. URL: <http://news.mail.ru/economics/14973773>.

<sup>2</sup> Владимир Путин провел заседание Госсовета о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов. URL: <http://www.1tv.ru/news/polit/243244>.

<sup>3</sup> Набиуллина Э. О задачах институтов развития по диверсификации экономики Российской Федерации : тез. выступления на заседании Правительства Российской Федерации 11 окт. 2007 // М-во экон. развития Рос. Федерации. URL: <http://www.economy.gov.ru>.

<sup>4</sup> Попов Е.В., Власов М.В., Симахина М.О. Институты регионального развития экономики знаний // Региональная экономика. Теория и практика. 2010. № 4. С. 2-7.

<sup>5</sup> Полтавский П.А. Институциональный подход к государственному регулированию деятельности в инновационной сфере // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. 2010. Вып. 25, № 5 (186). С. 13-17.

<sup>6</sup> Институты развития инноваций в России. URL: <http://www.protown.ru/information/hidden/4497.html>.

<sup>7</sup> Солнцев О.Г., Хромов М.Ю., Волков Р.Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта. URL: <http://institutions.com>.

<sup>8</sup> Институты развития: международный и российский опыт в аспекте использования на региональном уровне / И.В. Баскакова [и др.] // Аналитические материалы для участников круглого стола "Региональные институты развития: формы создания и механизмы функционирования". Екатеринбург, 2007.

<sup>9</sup> Титов Д. Институты развития уже есть // Экономика и жизнь. 2011. № 1. URL: [www.eg-online.ru/article/123250](http://www.eg-online.ru/article/123250).

<sup>10</sup> Зайко А. Деятельность институтов развития в России пока сконцентрирована в основном на федеральном уровне. Однако региональные институты развития, созданные по инициативе областных администраций, демонстрируют, что могут стать инструментом повышения инвестиционной привлекательности регионов. URL: <http://expert.ru/expert/2010/50/razvivayuschie-uprazhneniya>.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Цит. по: Фрумкин К. Институты развития не способны подтолкнуть модернизацию России. 2010. URL: <http://www.nanonewsnet.ru>.

<sup>13</sup> Цит. по: Там же.

<sup>14</sup> Цит. по: Зайко А. Указ. соч.

<sup>15</sup> Цит. по: Там же.

<sup>16</sup> Деятельность институтов развития : материалы М-ва экон. развития Рос. Федерации. URL: <http://www.economy.gov.ru>.

Поступила в редакцию 04.07.2013 г.