

Алексей ПОДСТИГИЧ

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ И ИННОВАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В ЭКОНОМИКЕ ТЕРРИТОРИЙ

В статье рассматривается роль региональных институтов развития. Показаны особые целевые «ниши» региональных институтов развития, основные принципы их эффективного функционирования; подчеркивается важность взаимодействия институтов развития федерального и регионального уровня.

Ключевые слова: инновационная политика, инновация, институт развития, кластерная организация, полномочия, субъекты Федерации

Сложность и масштабность задач инновационного развития российской экономики требует активного взаимодействия Федерации и ее субъектов. Это, в свою очередь, требует, чтобы основные институты и инструменты модернизации российской экономики были не только согласованы с особенностями России как федеративного государства, но и опирались на возрастающую роль регионов как самостоятельных, заинтересованных и полномочных субъектов этой политики. К числу институциональных новаций в этой области можно отнести «институты развития», в т.ч. и действующие в региональном звене российской экономики.

Институты развития в стратегии модернизации

Институты развития — одна из самых практически востребованных тем в мировой экономической науке и политике за последние полвека. Формирование этих институтов, сочетающих (иногда противоречиво) функции хозяйствующих субъектов и органов публичной власти, — важный, но необходимый «продукт» эпохи глубоких инновационных «прорывов» в экономике.

Сама идея подобных институтов выросла из уверенности, что в экономике существуют сегменты (отрасли, территории и пр.), которые на данный момент должны развиваться быстрее, чем другие, — либо потому, что они являются ключевыми, либо потому, что они относительно менее развиты и их нужно «подтянуть». Реализация этих установок приводит не только к «вытягиванию» отдельных отраслей или территорий, но и к ускорению роста ВВП в целом¹. Институты развития позволяют (в т.ч. с помощью налогово-бюджетной системы, а также при содействии свободных финансовых рынков) эффективно перераспределять средства в пользу «ключевых сегментов» или «опорных точек» экономического развития страны в тот или иной период.

Однако роль данных институтов нельзя сводить лишь к банальной задаче «вытягивания» темпов роста отдельных отраслей или территорий. Их роль значительно глубже. Их развитие, например, способствует существенному совершенствованию методов территориального планирования, росту качества рабочих мест и повышению доходов населения, развитию инфраструктуры территории и пр.². Благодаря институтам развития могут также быть реализованы проекты, имеющие длительный срок окупаемости, недостаточно высокую рентабельность, но вместе с тем — существенное производственно-отраслевое, инфраструктурное или социальное значение — как общегосударственного, так и регионального уровня. Это также касается и решения таких масштабных проектов, как начальное освоение крупных, потенциально экономически значимых территорий. При этом через систему институтов развития такие проекты за счет фактора многоканального финансирования осуществляются с меньшей прямой нагрузкой на бюджеты всех уровней. Особое значение данные институты приобретают в условиях, когда «развитие» практически полностью идентифицируется с представлениями о постоянной модернизации всех экономических систем на инновационной основе, что делает задачи институтов развития более сложными, многоплановыми.

В современной модели социального рыночного хозяйствования институты развития характеризуются сложным балансом *между специализацией и многофункциональностью*³. Как правило, это:

- финансовые институты;
- институты государственного регулирования и стимулирования приоритетных направлений экономической деятельности;

¹ Полтерович В.М. Региональные институты модернизации. Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2011. С. 4—5.

² Отметим, что потенциально здесь возможны эффекты и негативного плана. Например, подавление частнопредпринимательской инициативы и здорового инвестиционного риска, нарастающий ущерб окружающей среде и пр. (см.: Киндзерский Ю. Институты развития: принципы формирования и проблемы использования в экономических преобразованиях // Общество и экономика. 2010. № 7—8. С. 57—78).

³ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Восстановление инструментария мотиваций в государственном управлении России. М.: Научный эксперт, 2009.

- институты государственно-частного партнерства;
- институты, представляющие собой важный сегмент национальной инновационной системы.

Несмотря на новаторский характер институтов развития в системе инструментов экономической политики государства, определенные попытки создать некие их подобиya отмечались еще в первой половине 1990-х гг.

Так, в 1992 г. был создан частно-государственный Российский банк реконструкции и развития (далее — РБРР). Однако вследствие отсутствия должного контроля за расходованием выделенных государством средств уже к 1998 г. РБРР обладал огромным «отрицательным капиталом», а в 2000 г. окончательно был признан банкротом и юридически ликвидирован. В 1993 г. были созданы сразу две корпорации развития: Государственная инвестиционная корпорация (далее — Госинкор) и Российская финансовая корпорация (далее — РФК). Госинкор была упразднена в 2001 г. РФК значительных средств от государства не получала и существует в виде не выполняющего никаких государственных функций коммерческого банка.

В 1994 г. были созданы Российский экспортно-импортный банк (далее — Росэксимбанк) — аналог западных экспортных банков и агентств и Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Из этих двух институтов лишь Фонд содействия сумел занять свою определенную нишу как института развития, сосредоточившись на поддержке малых предприятий — инновационных «старт-апов» (т.е. начинающих малых предприятий — инноваторов).

Наиболее значительная волна создания институтов развития обозначилась в стране в 2006—2007 гг. В частности, начался этап строительства госкорпораций, которые на том этапе рассматривались как универсальный инструмент решения практически любых проблем как в хозяйственной, так и в социальной сфере. Кроме того, в 2006 г. стартовали ныне уже подзабытые «приоритетные национальные проекты». В данный период были созданы Российская венчурная компания, Российский инвестиционный фонд⁴, а также ОАО «Особые экономические зоны». В 2007 г. были созданы «Роснано» и Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, а Внешэкономбанк был преобразован в государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» с присоединением к ней Росэксимбанка и Российского банка развития (РосБР; создан в 1999 г.; ныне — Банк развития и поддержки малого и среднего предпринимательства). В 2008 г. появился Фонд содействия развитию жилищного строительства. К числу российских ин-

⁴ Так, в Законе о федеральном бюджете на 2006 г. впервые было предусмотрено финансирование Инвестиционного фонда объемом 69 млрд руб. Инвестиционный фонд РФ не является организационно обособленным институтом, по сути это — строка в бюджете, контроль за расходованием которой рассредоточен между несколькими органами исполнительной власти.

ституты развития относятся такие организации, как ОАО «Российский сельскохозяйственный банк» и ОАО «Росагролизинг»⁵. Особым институтом развития, интегрирующим признаки целого ряда аналогичных образований, следует считать инновационный центр «Сколково».

В настоящее время можно выделить несколько *подходов* к структуризации институтов развития.

Первый подход — функциональный. Здесь следует выделить такие виды институтов развития, как: регулятивно-посреднические; финансовые; инновационно ориентированные; целевые институты содействия инновационной и внешнеэкономической деятельности, развитию малого и среднего предпринимательства, «экономического зонирования» и пр.

Второй подход связан с тем уровнем публичного управления, который иницирует и в преимущественной мере финансирует деятельность соответствующей группы институтов развития. Здесь следует выделить федеральные, региональные и муниципальные институты развития.

Третий возможный подход к структуризации данных институтов — по доминирующему источнику финансирования. Это — публично ориентированные институты развития и институты развития, в преимущественной мере финансируемые частным капиталом, хотя в нынешних российских условиях последний из названных видов таких институтов широкого распространения пока не получил. Объектом нашего дальнейшего рассмотрения будет система институтов развития *регионального уровня*.

Институты развития и развитие регионов

Среди институтов развития, действующих в субъектах Российской Федерации⁶, можно выделить две группы.

Первая. Институты, имеющие длительную историю, достаточно отработанную правовую и методическую базу (хотя, как показывает опыт, и это не гарантирует успех в их деятельности).

К таким институтам можно отнести, например, региональные фонды поддержки малого и среднего предпринимательства, которые номинально существуют в большинстве регионов страны. Но лишь в некоторых из них (Москва и Санкт-Петербург, Ленинградская, Владимирская, Нижегородская, Томская области и ряд других регионов)

⁵ Более подробно о действующих институтах развития федерального уровня и их эволюции см., напр.: *Набиуллина Э.С.* Задачи институтов развития по диверсификации экономики России // *Экономика и управление*. 2008. № 1. С. 3–6; *Алексеев А.В.* Инновационные институты для инновационной экономики // *Россия и современный мир*. 2011. № 2. С. 36–45; *Мешков В.* Государственные институты развития и диверсификации // *Экономист*. 2011. № 1. С. 42–54 и др.

⁶ Согласно данным агентства «Эксперт-РА», объем средств, которыми располагали институты развития регионального уровня в 2010 г., составлял порядка 83 млрд руб. При этом около 41% совокупных средств этих институтов приходилось на 9 регионов-лидеров: Республику Татарстан, Московскую, Липецкую, Калужскую, Томскую области, Москву, Санкт-Петербург, Красноярский край и Республику Саха — Якутия.

деятельность данных фондов можно считать реально значимой для экономики территории⁷.

Вторая. Институты, сформированные за последние 5 лет.

Мы полагаем не вполне справедливой точку зрения, что их формирование было инициировано в основном попытками повторения на местах объективно ограниченной по степени территориального распространения практики федеральных особых экономических зон (далее — ОЭЗ)⁸. За созданием региональных институтов развития стоит более глубокий и дальновидный замысел. Он связан с поиском регионально адаптированных инструментов устойчивого, инновационно ориентированного развития региональной экономики, путем активного привлечения как отечественных, так и зарубежных инвесторов, использования возможностей регионального сегмента национальной инновационной системы, специфических для данного региона форм государственно-частного партнерства. Это предопределило то, что на сегодня в субъектах Федерации действует достаточно широкая палитра региональных институтов развития. Основные виды этих институтов и направления их деятельности представлены в *таблице 1*.

Как показывает *таблица 1*, упомянутые в ней организации имеют самые различные направления и формы деятельности. И даже само объединение их в одну категорию «региональных институтов развития» имеет определенную степень условности. Однако всех их характеризуют общие отличительные черты.

Во-первых, отличие в их деятельности от федеральных аналогов — органичное, кооперационное «встраивание» поддерживаемых проектов в единый хозяйственный комплекс региона, в т.ч. на основе принципов кластеризации производства. Вот почему проводимая ныне деятельность Минэкономразвития России по поддержке кластерных инициатив субъектов Федерации во многом одновременно активизирует и работу всей системы региональных институтов развития.

Во-вторых, ограничение роли факторов налогового льготирования в отношении проектов, реализуемых при содействии региональных институтов развития. Такое льготирование со стороны субъекта Федерации допустимо только в части налоговых платежей, зачисляемых в региональный бюджет и в пределах норм, установленных Налоговым кодексом РФ. В этой связи основным финансовым рычагом деятельности публично ориентированных региональных институтов развития являются инструменты бюджетного софинансирования.

⁷ Более подробно см.: Бухвальд Е.М. Особые экономические зоны как инструмент инновационного обновления российской экономики. В кн.: «Движение регионов России к инновационной экономике». М.: Наука, 2006. С. 206–226.

⁸ Сигоренко Ю., Клепиков А. Особые экономические зоны в России: результаты и перспективы // Проблемы теории и практики управления. 2010. № 3. С. 8–13. Проблема еще и в том, что только в 2012 г. Правительство РФ утвердило критерии создания федеральной особой экономической зоны (см.: Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2012 г. № 398).

Т а б л и ц а 1

**Реализованные варианты региональных институтов развития
в субъектах Российской Федерации**

Тип института регионального развития	Примеры реализации
Регулятивно-посреднические институты	Агентство регионального развития (Калужская область); Агентство инвестиционного развития (Ростовская область); Агентство экономического развития (Краснодарский край).
Финансовые институты	Фонды (корпорации) развития (Калужская область); предполагается создание Корпорации развития Московской области. Венчурные фонды: а) действующие в качестве местных операторов ОАО «Российская венчурная компания»; б) независимые государственные, государственно-частные и частные региональные венчурные фонды (Москва).
Институты экономического зонирования	«Особые экономические зоны регионального уровня» (Липецкая область); «Промышленные округа» (Московская область); «Индустриальные парки» (Калужская область, Татарстан).
Целевые институты: - содействия инновационной деятельности	Бизнес-инкубаторы, промышленные зоны (Москва, Владимирская, Нижегородская области); Образовательно-инновационные и научно-образовательные центры (Томская область, Новосибирская область).
- содействия внешнеэкономической деятельности	Как правило, данная функция дополнительно осуществляется региональными фондами поддержки малого и среднего предпринимательства.
- содействия развитию малого и среднего предпринимательства	Фонды поддержки, формально действующие более чем в 60 субъектах Федерации.
Региональные ипотечные фонды	Имеются более чем в 30 субъектах Федерации.

Источник: Составлено автором на основе данных с сайтов администраций субъектов Российской Федерации.

В-третьих, то, что реализуемые (поддерживаемые) региональными институтами развития проекты в большей мере ориентированы на использование территориальных ресурсов, не получающих в данный момент достаточного вовлечения в хозяйственный процесс. Это касается бездействующих производственных мощностей и промышленных площадок, трудового потенциала, а также природных и рекреационных ресурсов и пр. Соответственно обеспечивается преимущественная ориентация производимой продукции на региональные рынки товаров и услуг или рынки сопредельных регионов.

Наконец, в-четвертых, значительно больший акцент на использование возможностей малого и среднего предпринимательства.

Этот акцент прослеживается в деятельности даже тех региональных институтов развития, которые формально не фиксируют поддержку этой группы хозяйствующих субъектов в качестве основной цели.

Важным условием эффективной деятельности региональных институтов развития является их активное взаимодействие с аналогичными институтами федерального уровня.

Так, региональные венчурные фонды, действующие в качестве местных операторов ОАО «Российская венчурная компания», формируют за ее счет 25% своего капитала. Активное финансирование со стороны Внешэкономбанка имеют региональные институты развития Калужской области, Татарстана и ряда других регионов России. В настоящее время решается вопрос об использовании средств Инвестиционного фонда РФ для софинансирования создаваемых региональных инвестиционных фондов⁹, а также иных региональных институтов развития.

Зоны территориального развития: в чем их особая задача?

В субъектах Федерации уже длительное время ставился вопрос о федеральном законодательном регулировании деятельности региональных институтов развития, в частности, связанных с практикой *экономического зонирования*. Подобные идеи были заложены, например, в проекте федерального закона о региональных зонах, который был представлен в Государственную Думу РФ Липецкой областью. Однако в итоге федеральный законодатель не пошел по пути терминологических повторений, по сути оставив понятие «особая экономическая зона» прерогативой политики федерального Центра.

В качестве альтернативы полной легитимизации института «ОЭЗ регионального уровня» в декабре 2011 г. был принят Федеральный закон № 392 «О зонах территориального развития в Российской Федерации» (далее — Закон). Данный Закон регулирует отношения, возникающие в связи с созданием и функционированием так называемых «зон территориального развития» (далее — ЗТР) в Российской Федерации, определяет направления государственной поддержки при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности в указанных зонах.

Первое впечатление таково, что такая институциональная новация, как ЗТР, не вызвала особого энтузиазма в российских регионах. Это не случайно. Вряд ли требуется специальный законодательный акт, чтобы решить задачи, которые решаются на другой основе. Полагаем, что Закон должен был бы не только в полной мере легитимизировать различные варианты практики регионального экономического зонирования, но и главное — гибко, четко

⁹ В целях оказания методологической поддержки Минрегионом России утверждено примерное положение о региональном инвестиционном фонде (приказ от 27 мая 2011 г. № 254), которым рекомендуется руководствоваться при разработке проектов соответствующих нормативных актов субъектов Российской Федерации.

определить меру участия *федерального Центра* в реализации данных региональных инициатив. Однако на деле Закон регулирует эту ситуацию весьма противоречиво, что не позволяет однозначно определить ЗТР как институт развития федерального или регионального уровня.

Одновременно (в отношении создания ЗТР) Закон содержит элемент разрешительной практики, причем перечень показателей, по которым федеральным Центром будет проводиться отбор регионов и муниципалитетов, «достойных» ЗТР, вызывает определенные сомнения¹⁰. С другой стороны, федеральная поддержка «разрешенным» ЗТР в той или иной форме Законом не гарантируется, а фиксируется только как потенциальная возможность.

Кроме того, Закон обходит стороной многие важные, уже практически реализуемые методы работы региональных институтов развития.

Так, он вообще не оперирует таким понятием, как «кластер», хотя именно кластерная форма наиболее перспективна для подобных «точек» промышленно-инновационного развития в регионах. Нет ничего в Законе и о формах государственно-частного партнерства, которые должны активизировать создание ЗТР и повысить эффективность их деятельности. Отсутствуют в Законе и положения, гарантирующие достойное «представительство» в ЗТР для субъектов малого и среднего предпринимательства.

Сказанное во многом касается и проблем интеграции ЗТР в региональные хозяйственные и инновационные комплексы. Формально Закон справедливо требует включить концепцию формирования и развертывания деятельности ЗТР в стратегию развития региона. Если это так, то направления и срок функционирования ЗТР должны определяться не «сверху», а только этой стратегией и самой целью создания подобной зоны. В этой связи, по нашему мнению, следует четко разделить практику регионального зонирования на две составляющие:

- создание различных зон, осуществляемое по инициативе, под ответственность и на средства субъекта Федерации вне всяких разрешительных процедур сверху (как региональный институт развития);
- создание ЗТР, утвержденных федеральным Правительством, в частности, как инструмент его политики регионального развития, но при этом имеющих уже не просто обещанные, а ограниченные, но гарантированные формы федеральной поддержки (федеральный институт развития).

Целесообразно в дальнейшем также рассмотреть вопрос о подготовке рамочного федерального закона о региональных институтах развития, с тем, чтобы в рамках процесса децентрализации управления существенно усилить их роль как «локомотивов» модернизации экономики субъектов Федерации.

¹⁰ Как их трактовать, неясно, как и неясно, при чем тут, например, такие показатели, как уровень смертности населения в трудоспособном возрасте и доля ветхого и аварийного жилищного фонда.