

УДК 332.142.4

ББК 65.050.22

**Бухвальд Евгений Моисеевич,**  
зав. сектором региональной политики  
и местного самоуправления  
Института экономики РАН,  
117218, г. Москва, Нахимовский проспект, 32,  
e-mail: buchvald@inecon.ru

**Сазонов Сергей Петрович,**  
заслуженный экономист Российской Федерации,  
зав. кафедрой экономики и финансов предприятия  
Волгоградского государственного технического  
университета,  
г. Волгоград,  
e-mail: sazonovsp@mail.ru

**Мордвинцев Александр Иванович,**  
депутат Волгоградской городской Думы,  
председатель Совета директоров Волгограда,  
доцент кафедры менеджмента  
Волгоградского государственного университета  
и доцент кафедры экономики Волгоградского филиала  
Российского государственного торгово-экономического  
университета,  
г. Волгоград,  
e-mail: znadezhda24@yandex.ru

**Bukhvald Eugeny Moiseevich,**  
Professor, Doctor of Economics,  
Chief of the sector of regional policy  
and local self-government  
of Institute of Economics, RAS  
117218, Moscow, Nakhimovskiy avenue, 32,  
e-mail: buchvald@inecon.ru

**Sazonov Sergey Petrovitch,**  
honored economist of the Russian Federation,  
head of the department of economics and finances  
of the company of Volgograd state  
technical university,  
Volgograd,  
e-mail: sazonovsp@mail.ru

**Mordvintsev Alexander Ivanovich,**  
Deputy of Volgograd state Duma,  
chairman of the Board of Directors of Volgograd,  
assistant professor of the department of management  
of Volgograd state university  
and assistant professor of the department of economics  
of Volgograd branch of Russian state university  
of commerce and economics,  
Volgograd,  
e-mail: znadezhda24@yandex.ru

## **РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ И УСИЛЕНИЕ РОЛИ РЕГИОНОВ В ИННОВАЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ<sup>1</sup>**

## **REGIONAL INSTITUTIONS OF DEVELOPMENT AND STRENGTHENING THE ROLE OF REGIONS IN THE INNOVATION MODERNISATION OF RUSSIAN ECONOMICS<sup>2</sup>**

*В статье рассматривается роль особых институтов регионального развития как инструмента активизации инвестиционных и инновационных процессов в экономике российских регионов. Подчеркивается необходимость интеграции деятельности данных институтов развития в региональные стратегии и практику использования программно-целевых методов управления. В статье указано на важность укрепления экономических и правовых основ деятельности региональных институтов развития, в частности, путем принятия специального федерального закона.*

*The article examines the role of special Institutions of regional development as the tool for activation of investment and innovation processes in the economy of Russian regions. The paper emphasizes the necessity of integration of the given institutions' activity into the regional strategies and the practice of the program-target methods of management. The article specifies the importance of strengthening the economic and legal bases of the regional institutions' activity, in particular, by means of acceptance of the special federal law.*

*Ключевые слова: региональные институты развития, стратегии развития субъектов Федерации, программно-целевое управление, финансирование программ развития региона.*

*Keywords: regional institutions of development, development strategies of the Federation entities, program-target management, financing of development programs of the region.*

### **Институты развития в стратегии модернизации экономики регионов**

Одним из ключевых аспектов формирования стратегии модернизации российской экономики выступает решение вопроса об усилении роли субфедерального звена управления в активизации инновационных процессов в различных сферах хозяйственной деятельности. Весьма часто данный круг вопросов обобщенно характеризуется как особый, «пространственный аспект» политики модернизации национальной экономики. Однако, на наш взгляд, в такой трактовке инновационной политики государства, по сути, скрываются два различных подхода.

<sup>1</sup> Подготовлено в рамках проекта РГНФ № 11-02-00025а «Повышение роли малых предприятий в инновационной модернизации российской экономики».

<sup>2</sup> Prepared within the frame of the project RGNF No. 11-02-00025a «Enhancement of the role of small companies in the innovation modernization of Russian economics».

Один из них тяготеет к прежнему, «размещенческому» взгляду на проблемы экономики территорий, суть которого ныне сводится к тому, чтобы определить, где и какие новации потенциально возможно генерировать и практически использовать, в частности, в разрезе тех или иных видов хозяйственной деятельности. Известная значимость такого подхода существует и сегодня, хотя в целом он в наибольшей мере соответствует модели директивной, плановой экономики. В условиях рыночного хозяйства этот подход ограничен достаточно узким кругом мероприятий, когда целиком за счет бюджетных средств осваиваются новые территории, формируются качественно новые направления научных разработок и пр.

Другой подход к пониманию государственного регулирования пространственного аспекта инновационной модернизации делает основной акцент на предпосылки усиления роли субфедерального звена управления в реализации данного направления экономической политики. Другими словами, этот подход к пространственному аспекту формирования экономики инноваций предполагает прежде всего не размещенческие директивы «сверху», которые вообще могут быть малозначимы для частных инвесторов. В данном случае акцентируется внимание на повышении инициативы и ответственности субъектов Федерации и ведущих муниципальных образований с целью сделать их экономическое пространство благоприятным для всех видов хозяйственной деятельности, роста инвестиций<sup>3</sup> и продвижения инноваций, конкретное содержание и направление внедрения которых определяется законами современного высоко конкурентного рынка.

Подобная задача ставится и в таком документе, как «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» [2]. В этом документе отмечено, что «важной предпосылкой повышения эффективности инновационной деятельности станет реализация инновационной политики, осуществляемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями». При этом в целях комплексного подхода к поддержке инновационной деятельности и расширению практики государственно-частного партнерства (ГЧП) должна быть обеспечена разработка региональных программ и стратегий инновационного развития с привлечением достаточного объема инвестиций, результатов деятельности заинтересованных научных и образовательных организаций, а также специализированных институтов развития. Это требует особого внимания со стороны органов управления субъектов Федерации к условиям и стимулам инвестиционной деятельности в экономике региона.

Относительно недавно Министерством экономического развития РФ совместно с Агентством стратегических инициатив был обнародован «Стандарт деятельности исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе»<sup>4</sup>. Документ включает 15 базовых требований к бизнес-среде и инвестиционному климату регионов. В их числе и ряд требований, непосредственно соотносящихся с созданием региональных институтов развития<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> В настоящее время норма накопления в российской экономике, по данным Минэкономразвития, составляет 20% ВВП. Через три года этот показатель должен выйти на 23–24%, а к 2018 году – на 26–27% [1].

<sup>4</sup> Утвержден решением наблюдательного совета АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» от 3 мая 2012 года, протокол № 2.

<sup>5</sup> Как такового данного термина в «Стандарте...» все же нет.

Среди них – наличие специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами; доступной инфраструктуры для размещения производственных и иных объектов инвесторов (промышленных парков, технологических парков); наличие единого регламента (и, видимо, специализированного института!) сопровождения инвестиционных проектов по принципу «единого окна». Документ предполагает утверждение ежегодно обновляемого Плана субъекта Федерации по созданию объектов необходимой для инвесторов инфраструктуры. При всей своевременности и практической важности «Стандарта...»<sup>6</sup> нельзя сказать, что он охватывает собой все стороны обеспечения активизации инвестиционной и инновационной деятельности в российских регионах.

Между тем решение вопроса об активизации субфедерального звена общенациональной инвестиционной и инновационной политики носит *системный характер*. Ранее мы уже акцентировали внимание на том «срезе» данной проблемы, который касается наделяния субфедеральных органов управления соответствующим кругом полномочий и обеспечивающих их экономических ресурсов [3]. Однако такой подход, касающийся лишь проблематики формальных полномочий и экономических ресурсов субъектов Федерации, при всей его значимости ныне уже не является самодостаточным для понимания того, как и при каких условиях регионы России могут стать активными «актерами» политики модернизации национальной экономики. Данный подход, в частности, не объясняет того, почему, находясь в примерно равных условиях, одни регионы успешно продвигаются в привлечении инвестиций и в инновационном развитии своей экономики, а другие лишь периодически декларируют свои намерения по данному вопросу.

Ответ на этот вопрос, как мы полагаем, может быть найден лишь с учетом *институциональной составляющей* субфедерального уровня инвестиционной и инновационной политики, в том числе с учетом курса субъектов Федерации на формирование и обеспечение эффективного функционирования названных выше особых «институтов развития». Так, в последние годы заметным проявлением этой тенденции стало формирование в субъектах Федерации особых региональных структур поддержки инвестиций и инноваций – агентств и корпораций развития, а также профильных структурных подразделений региональных администраций. В настоящее время, по оценкам ТПП РФ, в регионах России действует более 60 организаций, которые могут быть отнесены к структурам поддержки инвестиций и инноваций или – в более общем плане – к региональным институтам развития [4].

За рубежом агентства регионального развития уже вполне уверенно зарекомендовали себя как инструмент инновационно ориентированного развития экономики территорий. Целью деятельности этих институтов является не только привлечение инвестиций, но и экспертиза, отбор и сопровождение наиболее перспективных инвестиционных проектов, которые способны потянуть за собой остальные отрасли региональной экономики, обеспечить их модерни-

<sup>6</sup> По данным Минэкономразвития РФ, «Стандарт...» уже внедряется в 13 регионах России. При участии АСИ его апробация была осуществлена в шести «пилотных» регионах (Республика Татарстан, Пермский край, Калужская, Липецкая, Свердловская, Ульяновская области). В период с апреля по сентябрь 2012 года апробация прошла в еще пяти субъектах Федерации (Республика Башкортостан, Астраханская, Белгородская, Челябинская и Ярославская области); самостоятельно без участия АСИ осуществляют внедрение «Стандарта...» Тульская и Ленинградская области.

зацию. В странах Западной Европы накоплен значительный опыт создания и функционирования институтов развития, охватывающих важнейшие сферы экономики. Прежде всего это общеевропейские институты развития, такие, например, как Европейский банк реконструкции и развития.

Действуют также региональные институты развития (к примеру, Банк развития земли Бавария), а также агентства и институты, осуществляющие поддержку экспорта (COFACE во Франции; SACE в Италии и пр.) или целевым образом поддерживающие инновации и высокие технологии (например, SITRA в Финляндии). Наиболее эффективным методом привлечения инвестиций в регион со стороны данных институтов являются меры финансовой и нефинансовой поддержки инвесторов, а также программы последующей «опеки» инвесторов уже «стартовавших» предприятий, особенно тех, которые относительно недавно переместились в данный регион. Формально действуя лишь на локальном уровне, эти институты вносят существенный позитивный вклад в общенациональные характеристики инвестиционного климата<sup>7</sup>.

Определенный тренд создания системы институтов развития, в том числе регионального уровня, наметился и в России. Однако если деятельность федеральных институтов развития уже получила достаточно полное освещение и обобщение в научной литературе [6; 7; 8], то проблемы регионального «среза» этих институтов, их особенности, пути повышения эффективности их деятельности пока еще нуждаются в серьезном научном осмыслении. Однако прежде всего отметим, что в настоящее время можно выделить несколько подходов к структуризации самого феномена «институты развития».

Первый «срез» – функциональный. Здесь следует выделить такие виды институтов развития, как регулятивно-посреднические; финансовые, институты инновационной инфраструктуры; целевые институты содействия внешнеэкономической деятельности, развитию малого и среднего предпринимательства, институты «экономического зонирования» и пр. Второй «срез» связан с тем уровнем публичного управления, который инициирует и в преимущественной мере финансирует деятельность соответствующей группы институтов развития. Здесь следует выделить федеральные, региональные и муниципальные институты развития. В данной статье рассматриваются региональные институты развития (далее – РИР), чья деятельность связана с финансовой поддержкой инвестиционной и инновационной активности в экономике субъектов Федерации, хотя очевидно, что при этом в значительной мере затрагиваются и интересы соответствующего круга муниципальных образований.

В качестве таких институтов нами понимается широкий круг организаций, не имеющих пока единого общенационального законодательного оформления, функционирующих на уровне субъектов Федерации (но, как правило, не входящих в систему органов исполнительной власти<sup>8</sup>) в целях активизации инвестиционных и инновационных процессов в региональном звене экономики. Данные организации в соответствии со спецификой тех или иных регионов могут иметь

<sup>7</sup> В настоящее время (по данным за 2012 год) в рейтинге благоприятности деловой среды, который ежегодно составляют Всемирный банк и Международная финансовая корпорация (IFC), «Doing Business-2012» Россия занимает 120-е место, находясь между Кабо-Верде (119-е место) и Коста-Рикой (121-е место) [5].

<sup>8</sup> В этом смысле профильные подразделения администраций субъектов Федерации или муниципальных образований могут выступать либо временным субститутутом институтов развития, либо координатором их деятельности.

различный юридический статус (унитарного предприятия, коммерческой или некоммерческой организации); иметь особые цели и переданные по закону полномочия. Кроме того, институты развития могут обладать или не обладать собственными финансовыми ресурсами и пр. В первом случае РИР от лица субъекта Федерации осуществляют финансирование инвестиционных проектов; во втором случае в преимущественной мере концентрируются на посреднических, консультационно-информационных функциях (функция «одного окна»), а также осуществляют сопровождение инвестиционных проектов, включая в первую очередь проекты, реализуемые на принципах ГЧП.

В настоящее время формирование РИР носит достаточно стихийный характер. Субъекты Федерации инициативно создают те или иные организации, вменяя им тот или иной набор функций, так или иначе наделяя их источниками финансирования и пр. При этом очень часто близкие по характеру институты реализуют различные процедуры и инструменты поддержки инвестиционной и инновационной деятельности, имеют различную правовую базу и даже различные наименования.

До настоящего времени федеральный центр практически устранился от регулирующего воздействия на формирование данных институтов. Известная попытка видится лишь в мерах поддержки развития технопарков, а затем также и региональных кластерных структур<sup>9</sup>. Так, с 2010 года Минэкономразвития РФ на конкурсной основе выделяет субсидии на создание и развитие Центров кластерного развития (ЦКР). ЦКР представляет собой организацию, инициируемую представителями региональных органов исполнительной власти с целью формирования и стимулирования роста кластеров в конкретном регионе. Первоначально были поддержаны 7 регионов (Татарстан, Пермская, Калужская, Самарская<sup>10</sup>, Ульяновская, Томская области и Санкт-Петербург), на реализацию проектов которых было выделено 160 млн руб. из федерального бюджета и 50–60 млн руб. из региональных бюджетов. В 2012 году поддержку получили 25 инновационных кластеров, расположенных во всех федеральных округах страны. Эти кластеры предполагается поддерживать через предоставление субсидий из федерального бюджета в адрес субъектов Федерации, на территории которых эти кластеры базируются. При этом предусматривается выделение на эти цели из федерального бюджета средств в объеме до 5 млрд руб. ежегодно в течение пяти лет, начиная с 2013 года. Однако в целом четкой федеральной концепции формирования и деятельности РИР в настоящее время не существует<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Близкой по содержанию видится и не очень удачная пока попытка закрепить федеральным законом так называемые «зоны территориального развития», о чем мы скажем ниже.

<sup>10</sup> Самарская область стала одним из первых субъектов Федерации, активно использующим кластерный подход к модернизации экономики, в основе которого лежит областная стратегия развития. Развитием территориальных кластеров, продвижением инноваций и обеспечением доступа к ним в области занимается Центр инновационного развития и кластерных инициатив. Центр оказывает консультационную и информационную поддержку малому и среднему бизнесу, осуществляет подготовку и повышение квалификации кадров, разрабатывает и предоставляет информационные ресурсы в области кластерного управления, содействует продвижению продукции на внутренний и внешний рынки и т. д.

<sup>11</sup> Исключение может составить только достаточно проблематичный по значимости и практической реализуемости Федеральный закон «О зонах территориального развития в Российской Федерации» № 392 от 3 декабря 2011 года [9], который регулирует отношения, возникающие в связи с созданием и функционированием так называемых «зон территориального развития» в Российской Федерации, а также определяет направления государственной поддержки при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности в указанных зонах. См. [10].

Почему такой феномен, как региональные институты развития, оказался в настоящее время достаточно востребованным в практике управления хозяйственными комплексами субъектов Федерации? Разумеется, формирование системы таких институтов – это не слепое копирование аналогичной системы институтов федерального уровня, которые решают задачи, иные и по масштабам, и по целевой функции. На наш взгляд, здесь очевидна попытка сформировать некие дополнительные институциональные и финансовые механизмы модернизации региональной экономики, отвечающие специфическим условиям и возможностям каждого субъекта Федерации. Одновременно при всем этом многообразии инициатив субъектов Федерации видны некие общие посылы, делающие данные институты необходимым институциональным составляющим модернизации регионального звена российской экономики. Другими словами, весомый вклад региональных институтов развития в устойчивое социально-экономическое развитие субъектов Федерации обеспечивается не самим фактом формального учреждения таких институтов, а определенным комплексом условий, обеспечивающих их эффективное функционирование. Остановимся на данном вопросе более подробно.

#### **Основные предпосылки повышения эффективности региональных институтов развития**

Опыт показывает, что курс на создание РИР, если он не получает необходимой экономической, правовой и организационной поддержки, достаточно быстро обретает декларативные, формальные очертания. Эффективное функционирование РИР как инструмента инновационной модернизации региональной экономики требует существенного круга предпосылок, сформировать которые в практике государственного управления на уровне субъектов Федерации в настоящее время удается далеко не всегда. Если попытаться определить эти необходимые предпосылки, то выстроится следующая логическая последовательность.

**Во-первых**, это интегрированность основных направлений и инструментов деятельности РИР в практику стратегического территориального планирования и в реализующие эту стратегию методы программно-целевого управления и бюджетирования. Оценивая степень реализации данного круга предпосылок эффективного функционирования РИР, следует прежде всего обратить внимание на то, что эти институты, их место в экономической политике региона, в достижении его приоритетных целей в настоящее время слабо отражены в долговременных стратегиях социально-экономического развития субъектов Федерации. Даже в тех субъектах Федерации, где позитивная роль РИР проявилась наиболее отчетливо, например, в Калужской области (индустриальные парки), в Липецкой области (ОЭЗ регионального уровня), действующие региональные стратегии в лучшем случае лишь упоминают значимость РИР, тогда как конкретные проблемы и перспективы их деятельности остаются за рамками этих документов. Аналогичная ситуация характера и для большинства других региональных стратегий, где значимость РИР формально констатируется, но не доводится до конкретизации того, какие именно РИР должны быть учреждены, как они должны функционировать и финансироваться, какие цели решать, как взаимодействовать между собой и с аналогичными институтами федерального уровня.

Конечно, причина подобной ситуации не в том, что деятельность РИР не нуждается в таком базисе, как региональ-

ное стратегирование. Причина, скорее, в том, что РИР, если они не только создаются, но и достигают качественных результатов в своей работе, характеризуются оперативной нацеленностью на конкретные экономические и социальные задачи региона. Между тем нынешняя практика регионального стратегирования во многом еще остается уделом преимущественно декларативных, представительских писаний, не выступающих как рабочая основа в формировании институциональных и организационных основ экономической политики субъекта Федерации. Соответственно это во многом обусловлено общим негативным состоянием проработки правовой и методологической базы стратегического планирования в стране. Попытки подготовить качественный федеральный закон о стратегическом планировании<sup>12</sup> пока не дали ощутимого результата, а ряд аналогичных законов субъектов Федерации<sup>13</sup> не могут в силу объективных причин в полной мере заполнить эту законодательно-регулятивную нишу. В августе 2012 года Минэкономразвития РФ обнародовало очередной вариант закона о государственном стратегическом планировании. Однако в данном законе помимо многих прочих «лакун» нет и указания на место особых институтов развития; не отражена их роль и в том, что касается целей и инструментов стратегического планирования на уровне субъектов Федерации.

**Во-вторых**, четкая специализация РИР, позволяющая каждому из них обозначить свою «нишу» в усилиях по обеспечению устойчивого развития экономики региона, т. е. действуя не на основе выборочного учредительства тех или иных структур, а на основе изначально, целевым образом сформированной системы профилированных и взаимодействующих институтов развития на региональном уровне. Такая система институтов развития должна строиться под воздействием двух начал. С одной стороны, некие универсальные принципы ее построения, отражающие базовые для всех регионов направления работы по формированию экономической и правовой среды, благоприятной для всех видов хозяйственной и инвестиционной деятельности. С другой стороны – институты, отражающие специфику экономических, географических, социально-демографических и иных условий данного региона и его особое место в народнохозяйственном комплексе страны в целом.

**В-третьих**, использование всего комплекса отношений ГЧП, предполагающих не только практику софинансирования инвестиционных проектов, но и общий широкий диалог власти и бизнеса с его важнейшими институтами. Опыт показывает, что вне практики ГЧП всякие институты развития, даже если они формально не относятся к структуре органов исполнительной власти, быстро вырождаются в чисто административные структуры, не обеспечивающие достаточного доверия со стороны частных инвесторов и иных

<sup>12</sup> В разных вариантах эти законопроекты также оперировали понятиями стратегического прогнозирования и даже стратегического контроля. Ранее Указом Президента Российской Федерации № 536 от 12 мая 2009 года были утверждены «Основы стратегического планирования в Российской Федерации» [11]. Однако этот документ носит общий характер (с особым акцентом на проблемы экономической безопасности страны), и его следует рассматривать лишь как пока так и не реализованное «техническое задание» к подготовке соответствующего федерального закона.

<sup>13</sup> См., например: Закон Вологодской области от 30 сентября 2010 года № 2369-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Вологодской области»; Закон Амурской области от 6 сентября 2010 года № 378-ОЗ «О стратегическом планировании в Амурской области»; Закон Московской области № 36/2007-ОЗ «О Генеральном плане развития Московской области» [12; 13; 14] и др. аналогичные документы.

предпринимателей и, следовательно, неспособные активно побудить их к созданию новых, тем более инновационных, производств. Вместе с тем практика свидетельствует, что при целенаправленных усилиях институты развития выступают наиболее зрелой формой ГЧП на региональном уровне, позволяющей решать такие задачи, как:

- преодолеть ограничений бюджетной политики на прямое инвестирование бюджетных средств в доходобразующие проекты;

- не только привлекать частные инвестиции в порядке софинансирования инвестиционных проектов, но и гибко регулировать пропорции этого софинансирования в зависимости от значимости, отраслевой принадлежности и территориальной локализации тех или иных проектов;

- комбинировать финансовые и нефинансовые методы поддержки инвесторов, готовых вкладывать средства в приоритетные для региона инвестиционные проекты;

- сочетать привлечение крупных инвестиционных проектов с мерами поддержки (в том числе на кооперационных началах) субъектов малого и среднего предпринимательства;

- комбинировать бесплатные и платные услуги;

- обеспечивать существенное улучшение информационной работы для инвесторов;

- обеспечивать качественное улучшение работы с экспертизой инвестиционных проектов, в том числе с проведением общественных слушаний по поводу реализации этих проектов, и в целом более активно привлекать общественность, представителей предпринимательской среды и научно-экспертные кадры для оценки наиболее значимых инвестиционных проектов прежде всего с точки зрения экономических, социальных, экологических и иных последствий их реализации.

**В-четвертых**, важной посылкой выступает необходимость отказаться от односторонней ориентации РИР только на крупные инвестиционные проекты и утвердить приоритетом их деятельности создание в экономике региона целостной бизнес-среды, сбалансированно включающей в себя субъекты малого, среднего и крупного предпринимательства. Это предполагает не только наличие в системе институтов развития субъекта Федерации особого института (фонда) поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП), которые формально наличествуют сегодня практически повсеместно, но и максимальное содействие со стороны всей системы институтов развития кооперационным (в том числе инновационным) связям локального крупного бизнеса и субъектов МСП. Такое взаимодействие может быть закреплено как одно из обязательств частных партнеров по поддерживаемым со стороны РИР инвестиционным проектам, а также как часть иных соглашений о ГЧП и пр.

**В-пятых**, тесное взаимодействие с муниципальным звеном управления, прежде всего с теми муниципалитетами, где реализуются поддерживаемые РИР инвестиционные проекты, а также где действуют особые территории промышленно-инновационного развития (федеральные и региональные ОЭЗ, индустриальные парки, промышленные округа и пр.). К сожалению, говорить сегодня о достаточно активной роли муниципалитетов в деятельности названных выше институтов развития<sup>14</sup>, а также о значи-

мом наличии особых муниципальных институтов развития не приходится.

До настоящего времени создание таких институтов развития носит «точечный», даже экспериментальный характер. Например, по данным Росстата, на 20 с лишним тысяч российских муниципалитетов в настоящее время насчитывается только 70 (!) муниципальных банков и иных муниципальных финансовых организаций. В числе действующих муниципальных институтов развития можно назвать и муниципальные фонды поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП), а также различные иные учреждения, связанные в основном с подготовкой кадров муниципальной службы, мониторингом и прогнозированием муниципального развития и пр. Муниципальные институты инновационной деятельности и инновационного посредничества и венчурного финансирования, муниципальные учреждения высшего профессионального образования пока встречаются крайне редко. Причина – отсутствие и необходимых финансовых средств, и соответствующего круга управленческих и бюджетно-расходных полномочий. Однако известный опыт создания и деятельности таких институтов все же имеется, и этот опыт нуждается в развитии и широком распространении.

Примером попытки сформировать достаточно целостную систему муниципальных институтов развития может служить крупнейшее муниципальное образование страны – г. **Новосибирск**. В городе действует муниципальное автономное учреждение «Городской центр развития предпринимательства». Центр был создан в декабре 2009 года в целях обеспечения комплексной поддержки МСП со стороны как органов местного самоуправления, так и государственной власти. Работает бизнес-инкубатор для начинающих предпринимателей. Его резидентам предоставляются льготные ставки аренды; бесплатно – услуги инфраструктуры и маркетинговое сопровождение, почтово-секретарские услуги. Резидентами инкубатора могут стать субъекты МСП, осуществляющие свою деятельность не более одного года с момента государственной регистрации. В 10 районах Новосибирска функционируют информационно-консультационные пункты по вопросам поддержки и развития малого и среднего предпринимательства. Функции финансового института развития в городе в настоящее время частично реализует сеть отделений Новосибирского Муниципального банка (22 офиса во всех районах города).

В плане утверждения роли муниципальных институтов развития как активных субъектов политики модернизации необходимо их тесное взаимодействие с органами власти и управления, а также аналогичными институтами субъектов Федерации. Это связано с тем обстоятельством, что полномочия субъектов Федерации и муниципалитетов по формированию предпосылок инновационного развития экономики территорий во многом являются пересекающимися. Этот подход уже прослеживается в стратегиях развития промышленно и инновационно ведущих муниципальных образований страны. Так, в стратегии развития г. **Воронежа** записано: «Ключевую роль в обеспечении инновационного развития экономики и социальной сферы городского округа призваны сыграть особые зоны, технопарки и кластеры, формирование и развитие которых сопряжено с совместной деятельностью региональных и местных властей» [15]. Однако на данный момент город располагает лишь несколькими центрами коммерциализации научных разработок, а также локальным офисом учреждения «Агентство по инновациям и развитию Воронежской области». В перспективе

<sup>14</sup> Что касается федеральных ОЭЗ, то, по данным агентства «Финмаркет» (на 1 октября 2012 года), прямое финансовое участие муниципалитетов в этих зонах имело место только в Дубне и Бурятии. Однако организационное содействие зонам со стороны муниципалитетов оказывается повсеместно. Между тем под создание ОЭЗ изымаются муниципальные земли, а каков реальный вклад зон в развитие экономики территорий – вопрос в каждом случае довольно проблематичный.

важно, чтобы взаимодействие институтов инновационного развития экономики территорий отражалось одновременно в стратегических документах регионального и муниципального уровня.

В г. *Волгограде* местная администрация в своей инвестиционно-инновационной политике опирается на такие областные институты, как «Агентство инвестиций и развития Волгоградской области», а также «Фонд содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Волгоградской области». Кроме того, администрация города в целях создания условий для активизации инвестиционной деятельности проводит работу по созданию «территорий предпринимательской активности». На этих территориях предприятиям предоставляются различные (но одинаковые для всех участников) виды поддержки: снижение до 50 % ставок по местным налогам, понижающие коэффициенты по единому налогу на вмененный доход, предоставление инвестиционных налоговых кредитов, снижение до 50 % размера арендных платежей за использование имущества и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Наконец, *в-шестых*, необходимой посылкой повышения результативности функционирования РИР выступает целостное нормативно-правовое регулирование их деятельности и их роли в системе управления социально-экономическим развитием на уровне субъектов Федерации. Задача такого регулирования может быть решена только за счет формирования соответствующей федерально-региональной «вертикали» законодательных актов, основанной на четком концептуальном и методологическом согласовании. К настоящему времени имеется практика законодательного регулирования РИР на уровне субъектов Федерации. Примером могут служить соответствующие законы Липецкой и Московской областей [16; 17]. Однако такой уровень законодательного регулирования РИР может

носить только временный, паллиативный характер. И дело не только в необходимости принятия одного федерального закона о РИР, который должен единообразно закрепить их основные типы, функции, бюджетные права, принципы и процедуры взаимодействия с институтами развития федерального уровня и пр.

Как мы полагаем, эффективная деятельность РИР требует и ряда других продвижений в законодательной деятельности федерального центра, например, в плане позиционирования целей и принципов деятельности РИР в бюджетном и налоговом законодательстве, в законодательстве по государственным закупкам, в федеральном законе о государственном стратегическом планировании, в федеральном законе о государственно-частном партнерстве и пр. Вне такого системного подхода некие «точечные» эксперименты федерального законодательного регулирования РИР (это касается упомянутых выше «зон территориального развития») заведомо обречены на практическую невостребованность.

В свою очередь, законы субъектов Федерации о деятельности их институтов развития должны регулировать такие вопросы, как порядок и процедуры взаимодействия РИР с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации; источники финансирования РИР; возможность передачи РИР отдельных полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации, например, в сфере налогово-бюджетной политики, имущественных отношений, участия в государственных закупках для нужд субъекта Федерации; подконтрольность деятельности РИР и пр.

Формирование такой «вертикали» нормативно-правового регулирования позволит институтам развития субъектов Федерации существенно повысить системность и, как результат, эффективность своей деятельности, обеспечив их весомый вклад в решение задач модернизации регионального звена российской экономики.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Интервью министра А. Р. Белоусова «Все требует денег» («Ведомости» от 6 декабря 2012 г.) // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/press/interview/doc20121206\\_0002](http://www.economy.gov.ru/minec/press/interview/doc20121206_0002) (дата обращения: 02.12.2012).
2. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20120210\\_04](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20120210_04) (дата обращения: 02.12.2012).
3. Бухвальд Е. М., Лукьянова А. В. Передача полномочий и усиление роли субфедерального звена управления в формировании инновационной экономики России // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 3 (20). С. 111–117.
4. Агентства регионального развития – фактор привлекательности территорий // Торгово-промышленные ведомости [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tpp-inform.ru/economy\\_business/2942.html](http://www.tpp-inform.ru/economy_business/2942.html) (дата обращения: 02.12.2012).
5. Секреты инвестиционной привлекательности регионов // Торгово-промышленные ведомости [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tpp-inform.ru/economy\\_business/2866.html](http://www.tpp-inform.ru/economy_business/2866.html) (дата обращения: 02.12.2012).
6. Турков А. В., Филатов Е. В. Инвестиционный фонд Российской Федерации как институт развития: проблемы функционирования // Финансовая аналитика. 2012. № 11. С. 32–40.
7. Орлова Т. Институты развития как катализаторы инновационной активности // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 5. С. 8–19.
8. Симачев Ю., Кузык М., Иванов Д. Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 4–29.
9. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 3 декабря 2011 года № 392-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.2011 г. № 49. Ч. 5. Ст. 7070.
10. Подстригич А. В. Региональные институты развития и инновационные процессы в экономике территорий // Федерализм. 2012. № 3. С. 186–193.
11. Об основах стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 года № 536 // Каспаров.ру [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kasparov.ru/note.php?id=4AEЕЕС233AEА5> (дата обращения: 02.12.2012).

12. О стратегическом планировании социально-экономического развития Вологодской области: Закон Вологодской области от 30 сентября 2010 года № 2369-ОЗ // Информационно-правовой портал Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/vologod/282974/> (дата обращения: 02.12.2012).

13. О стратегическом планировании в Амурской области: Закон Амурской области от 6 сентября 2010 года № 378-ОЗ // Информационно-правовой портал Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/amur/277587/> (дата обращения: 02.12.2012).

14. О Генеральном плане развития Московской области: Закон Московской области № 36/2007-ОЗ // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/5812838> (дата обращения: 02.12.2012).

15. Стратегический план социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2020 года: Приложение к решению Воронежской городской Думы от 14 июля 2010 года № 147-III [Электронный ресурс]. URL: [http://www.e-gorod.ru/Documents/meropr/2011\\_12\\_22\\_Megapolis\\_XXI vek/sborniki/strategii\\_2011\\_12.pdf](http://www.e-gorod.ru/Documents/meropr/2011_12_22_Megapolis_XXI vek/sborniki/strategii_2011_12.pdf) (дата обращения: 02.12.2012).

16. Об особых экономических зонах регионального уровня: Закон Липецкой области от 18 августа 2006 года № 316-ОЗ // Информационно-правовой портал Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/liptesk/144080/> (дата обращения: 02.12.2012).

17. О промышленных округах в Московской области: Закон Московской области от 23 мая 2008 года № 71/2008-оз // Информационно-правовой портал Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/28973333/> (дата обращения: 02.12.2012).

18. Сазонов С. П., Терелянский П. В., Лукьянова А. В. Совершенствование казначейских технологий исполнения бюджетов всех уровней – основной путь создания «Электронного бюджета» Российской Федерации // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 2 (19). С. 13–22.

19. Морозова Н. И. Анализ качества жизни населения России: региональный разрез // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 3 (16). С. 108–112.

## REFERENCES

1. Interview of the Minister A. R. Belousov «Everything requires money» («Vedomosty» dated December 6, 2012) // Ministry of the Russian Federation economic development [Electronic resource]. URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/press/interview/doc20121206\\_0002](http://www.economy.gov.ru/minec/press/interview/doc20121206_0002) (date of viewing: 02.12.2012).

2. Strategy of innovation development of the Russian Federation for the period through 2020 // Ministry of the Russian Federation economic development [Electronic resource]. URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20120210\\_04](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20120210_04) (date of viewing: 02.12.2012).

3. Bukhvald E. M., Lukyanova A. V. Transition of authorities and enhancement of the role of sub-federal management in establishing of innovation economics of Russia // Business. Education. Low. Bulletin of Volgograd Business Institute 2012. No. 3 (20). P. 111–117.

4. Agencies of regional development is the factor of the regions attractiveness // Commerce and industrial news [Electronic resource]. URL: [http://www.tpp-inform.ru/economy\\_business/2942.html](http://www.tpp-inform.ru/economy_business/2942.html) (date of viewing: 02.12.2012).

5. Secrets of investment attractiveness of the regions // Commerce and industrial news [Electronic resource]. URL: [http://www.tpp-inform.ru/economy\\_business/2866.html](http://www.tpp-inform.ru/economy_business/2866.html) (date of viewing: 02.12.2012).

6. Turkov A. V., Filatov E. V. Investment fund of the Russian Federation as the institution of development: issues of functioning // Financial analytics. 2012. No. 11. P. 32–40.

7. Orlova T. Institutions of development as the catalysis of innovation activity // Issues of management theory and practice. 2012. No. 5. P. 8–19.

8. Simachev Yu., Kuzyk M., Ivanov D. Russian financial institutions of development: is the way correct? // Issues of economics. 2012. No. 7. P. 4–29.

9. On the areas of the regional development in the Russian Federation and on incorporation of changes in some legislation enactments of the Russian Federation: Federal law dated December 3, 2011 No. 392-FZ // Collection of the RF legislation. 05.12.2011 No. 49. Part 5. Article 7070.

10. Podstrigitch A. V. Regional institutions of development and innovation processes in the regional economics // Federalism. 2012. No. 3. P. 186–193.

11. On the fundamentals of strategic planning in the Russian Federation: Decree of the RF President dated May 12, 2009 No. 536 // Каспаров.ру [Electronic resource]. URL: <http://www.kasparov.ru/note.php?id=4AEEEEC233AEA5> (date of viewing: 02.12.2012).

12. On strategic planning of Volgograd region social-economic development: Law of Volgograd region dated September 30, 2010 No. 2369-OZ // Information-legal portal Garant [Electronic resource]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/vologod/282974/> (date of viewing: 02.12.2012).

13. On strategic planning in Amursk region: Law of Alursk region dated September 6, 2010 No. 378-OZ // Information-legal portal Garant [Electronic resource]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/amur/277587/> (date of viewing: 02.12.2012).

14. On the General plan of development of Moscow region: Law of Moscow region No. 36/2007-OZ // Electronic fund of legal and regulatory-technical documentation [Electronic resource]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/5812838> (date of viewing: 02.12.2012).

15. Strategic plan of social-economic development of the city district of Voronezh for the period through 2020: Attachment to the resolution of Voronezh city Duma dated July 14, 2010 No. 147-III [Electronic resource]. URL: [http://www.e-gorod.ru/Documents/meropr/2011\\_12\\_22\\_Megapolis\\_XXI vek/sborniki/strategii\\_2011\\_12.pdf](http://www.e-gorod.ru/Documents/meropr/2011_12_22_Megapolis_XXI vek/sborniki/strategii_2011_12.pdf) (date of viewing: 02.12.2012).

16. On special economic areas at the regional level: Law of Lipetsk region dated August 18, 2006 No. 316-OZ // Information-legal portal Garant [Electronic resource]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/liptesk/144080/> (date of viewing: 02.12.2012).

17. On industrial districts in Moscow region: Law of Moscow region dated May 23, 2008 No. 71/2008-OZ // Information-legal portal Garant [Electronic resource]. URL: <http://base.garant.ru/28973333/> (date of viewing: 02.12.2012).

18. Sazonov S. P., terelyansky P. V., Lukyanova A. V. Improvement of treasury technologies of fulfillment of the budget of all levels is the way to establish «Electronic budget» of the Russian Federation // Business. Education. Low. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2012. No. 2 (19). P. 13–22.

19. Morozova N. I. Analysis of quality of life of the population of Russia: regional section // Business. Education. Low. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2011. No. 3 (16). P. 108–112.