

На правах рукописи

ПОДСТРИГИЧ Алексей Вадимович

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ И
ИХ РОЛЬ В МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 08.00.05 –
«Экономика и управление народным хозяйством»
(специализация – региональная экономика)**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**



**Москва
2013**

Диссертация выполнена в секторе исследований региональной политики и местного самоуправления Центра федеративных отношений и регионального развития Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт экономики РАН

Научный руководитель: Доктор экономических наук, профессор **Бухвальд Евгений Моисеевич**
И.о. Заведующего центром федеративных отношений и регионального развития Института экономики РАН

Официальные оппоненты: Доктор экономических наук, профессор **Фаттахов Рафаэль Валиахметович**
Директор Института региональных исследований и проблем пространственного развития, директор ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»

Доктор экономических наук **Агафонов Владимир Анатольевич**
старший научный сотрудник Лаборатории микро-экономического анализа и моделирования ЦЭМИ РАН

Ведущая организация: Институт региональных экономических исследований (г. Москва)

Защита состоится 10 октября 2013 г. в 14:30 на заседании диссертационного совета Д 002.009.03 при Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Институт экономики РАН по адресу: 117218, г. Москва, Нахимовский пр., д.32, ауд. 711.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института экономики РАН.

Автореферат помещен на сайте Института экономики РАН www.inecon.ru «03» сентября 2013 г.

Автореферат разослан «03» сентября 2013 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат экономических наук, доцент



Л.Н.Иванова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Утверждение курса на инновационную модернизацию российской экономики и повышение ее глобальной конкурентоспособности требует, в частности, существенных изменений в институциональной структуре экономики и государства. Это, в частности, предполагает формирование системы институтов, основанных на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП) и способных при их взаимодействии эффективно реализовать стратегические приоритеты инвестиционного и инновационного характера. При этом фактор «институциональных инноваций» охватывает как общегосударственный (федеральный), так и субнациональный (субфедеральный) уровень хозяйствования, государственного (публичного) управления и развития институтов гражданского общества. Институциональные новации необходимы также в сфере самоорганизации различных сегментов предпринимательской и социальной среды современного рыночного хозяйства.

Однако до настоящего времени институциональная составляющая не относится к числу наиболее активно исследуемых предпосылок модернизации. Что касается соответствующих приоритетам модернизации институциональных изменений на субфедеральном уровне, то этот аспект изменений в экономике и в системе публичного управления во многом вообще выпал из круга исследований. Это касается и вопроса о сущности и задачах деятельности так называемых институтов развития субъектов Федерации или региональных институтов развития (РИР) как особых «локомотивов» модернизации регионального звена российской экономики. *Причин этому несколько, но три из них, одновременно указывающие и на важнейшие задачи дальнейших исследований в этом направлении, представляются наиболее значимыми.*

Во-первых, практически все первое десятилетие XXI века прошло в России «под флагом» централизации полномочий публичного управления, что, очевидно, не способствовало росту значимости (в том числе, и как объекта научных исследований) институциональных изменений на субфедеральном уровне. Формально изменить данную ситуацию должен был бы заявленный в 2011 г. именно в связи с актуализацией задач модернизации курс на децентрализацию полномочий и передачу части таковых на субфедеральный уровень. Однако до настоящего времени этот курс не обрел практически значимых контуров. Произошедшие в этом отношении изменения нельзя рассматривать как реальный шаг к тому, чтобы регионы России на деле обрели статус полномочных и экономически состоятельных и заинтересованных субъектов политики ин-

новационной модернизации. Отсутствие реальных продвижений в данном направлении тормозит и формирование на субфедеральном уровне институтов, призванных, в частности, практически реализовать новую роль этого звена управления в решении задач модернизации.

Во-вторых, несмотря на создание значительного (по мнению ряда экспертов, даже избыточного) числа федеральных институтов развития и вменение им определенных задач по социально-экономическому развитию российских регионов, пока не удается обосновать и целевым образом реализовать региональный «срез» деятельности подобных институтов. Не удается органично вписать деятельность этих институтов в федеральную стратегию регионального развития (пока в целостном виде отсутствует), а также найти баланс между двумя ключевыми каналами федерального финансового участия в социально-экономическом развитии регионов. Это, с одной стороны, использование системы федеральных межбюджетных трансфертов, т.е. финансирования регионального развития через систему межбюджетных отношений. С другой стороны, это реализация различных федеральных целевых программ, а также инвестиционных проектов, в т.ч. опосредуемых и софинансируемых федеральными и региональными институтами развития.

В-третьих, сказывается отсутствие достаточной научной проработки и методических рекомендаций, касающихся специфической природы и особых функций РИР. Формально таких институтов на местах создано уже немало, однако в этом процессе отсутствуют необходимая системность, обоснованная «привязка» этих институтов к специфическим условиям и целям развития отдельных регионов. Не сложилось пока и единое представление о совокупности правовых, экономических и организационных предпосылок, обеспечивающих весомый вклад РИР в устойчивую, инновационно-ориентированную динамику хозяйственных комплексов субъектов Федерации. Это связано с тем, что при создании РИР субъекты Федерации часто пытаются копировать формы и инструменты деятельности федеральных институтов развития, не учитывая в должной мере социально-экономическую специфику каждого региона. РИР недостаточно используются в рамках программно-целевых методов управления и бюджетирования; в деятельности РИР недооценивается роль малого и среднего инновационного предпринимательства, не полностью используются возможности государственно-частного партнерства (ГЧП) и пр. Тем не менее, уже сейчас имеются посылки к тому, чтобы существенно активизировать роль РИР в политике инновационной модернизации субфедерального звена российской экономики.

Прежде всего, это - правовые и институциональные новации, которые представлены достаточно четким позиционированием роли субфе-

дерального звена управления в Концепции инновационного развития экономики России до 2020 года. Это также принятие поправок в 127-й ФЗ «О науке и научно-технической политике» с рамочным, но все же закреплением потенциальных возможностей (форм) содействия инновационным процессам на региональном и местном уровне, принятие особого федерального закона о зонах территориального развития и пр.

Далее, следует выделить финансово-экономические предпосылки, которые увязываются с имеющимися и, частично, уже реализуемыми предложениями по усилению стимулирующей функции налогово-бюджетной системы. Акцент здесь делается на реформирование сферы межбюджетных отношений, в том числе, и с точки зрения создания условий и стимулов более заинтересованного содействия инвестиционным и инновационным процессам на региональном и местном уровне. Наконец, такой реальной посылкой видится уже накопленный опыт ряда субъектов Федерации. Это – регионы, которые сумели не только учредить те или иные РИР, но и практически реализовать их существенную роль в повышении инвестиционной и инновационной активности в экономике, а также в создании комплекса предпосылок для ее устойчивого развития, в том числе, за счет активизации механизмов ГЧП.

Необходимость теоретического осмысления данного круга проблем и формулировка на этой основе практических путей совершенствования деятельности РИР, усиления их вклада в инновационную модернизацию российской экономики, ее регионального звена, и обусловили область, цели и задачи данного диссертационного исследования.

Область исследования. Диссертационная работа соответствует паспорту специальностей ВАК по п.3.9. «Роль институциональных факторов в развитии региональных экономических систем...» и 3.10. «Исследование традиционных и новых тенденций, закономерностей, факторов и условий функционирования и развития региональных социально-экономических систем».

Степень разработанности темы диссертационного исследования. Научные основы функционирования такого слагаемого инновационной модернизации современной экономики, как РИР уже нашли отражение в целом ряде направлений исследований в отечественной и в зарубежной экономической науке. При этом теоретико-методологические вопросы сущности региональных институтов развития и их роли в инновационной модернизации экономики России решаются «на пересечении» целого ряда научных направлений. Прежде всего, здесь выделяется блок *институциональных исследований*, не просто раскрывающих основные положения этой теории, но и показывающих созидательные возможности тех или иных институтов (в том числе, институтов разви-

тия), отвечающих актуальным запросам социально-экономического развития. Здесь необходимо указать на работы таких авторов, как В.С. Автономов; А.А.Блохин; А.В. Виленский; В. Вишневецкий; О.Иншаков; Г.Б.Клейнер; Я.И.Кузьминов; В.И.Маевский; В.В. Мау; Р.М.Нуреев; А.В. Одинцова; В.М. Полтерович; А.Радыгин; Н.Смирнов; О.С.Сухарев; И.И.Смотрицкая; Д.П. Фролов и др. Далее следует блок *региональных экономических исследований и исследований проблем федеративных отношений*, который представлен работами таких ученых, как Е.М. Бухвальд; С.Д. Валентей; А.Г. Гранберг; Г.В.Двас; В.В. Ивантер; В.А. Ильин; В.В. Котилко; В.Б. Крымов; В.Н. Лексин; П.А. Минакир; А.И. Татаркин; В.А.Тупчиенко; Р.В.Фаттахов; А.Н. Швецов; Р.И. Шнипер и др. Наконец, принципиально важными для разработки рассматриваемого круга вопросов выступают исследования по *теории инновационного развития*, по теории и практике политики инновационной модернизации современной экономики, в т.ч. и ее региональных звеньев. Здесь необходимо указать на работы А.В.Алексеева; А.И. Амосова; В. Вишневецкого; Е.Б. Ленчук; В.П. Логинова; Б.З. Мильнера; Н.А. Новицкого; И.А.Погосова; Б.Н.Порфирьева; С.Н. Сильвестрова; М.А. Федотова, А.В. Фролова; Е.Ясина и др.

Среди зарубежных авторов, исследовавших проблемы инновационной экономики, современных институтов развития, включая и региональный аспект их деятельности, следует указать на работы Т.Вэлыша, Дж. К.Гелбрейта; Х.-Г.Кроссельберга; Д.Норта; Э. Тоффлера; Дж. Ходжсона; Й. Шумпетера и др.;

Объект исследования – региональные институты развития как инструменты экономической политики субъектов Федерации, обеспечивающие ускоренное развитие и модернизацию региональных хозяйственных комплексов.

Предмет исследования – экономические, институциональные, правовые, организационные и иные предпосылки, обеспечивающие возрастающую роль региональных институтов развития как «локомотивов» модернизации экономики субъектов Федерации.

Цель исследования - обоснование результативных форм и направлений деятельности РИР, а также управления их деятельностью в субъектах Федерации в рамках их стратегий развития с целью получения устойчивого, инновационно-ориентированного воздействия этих институтов на хозяйственные и социальные процессы на территории.

Основные задачи исследования:

* конкретизировать экономико-правовую сущность и роль РИР как инструмента воздействия на долговременные тенденции развития и мо-

дернизации экономики субъектов Федерации и муниципальных образований; дать типизацию данной категории институтов развития;

* уточнить (в т.ч. с учетом зарубежного опыта) специфический характер и потенциальную «нишу» РИР как инструмента повышения инвестиционной привлекательности территорий и активизации инновационных процессов в экономике субъектов Российской Федерации;

* оценить деятельность РИР с точки зрения их роли как инструмента реализации целей и задач федеральной политики регионального развития, обеспечения целостности экономического пространства страны, в том числе, и как единого пространства инновационного развития;

* обобщить экономические, правовые и организационные основы управления РИР; оценить степень и формы согласования деятельности этих институтов с иными направлениями экономической политики субъекта Федерации, в частности, в рамках практики программно-целевого управления и регионального стратегического планирования;

* оценить фактически наблюдаемую и потенциально возможную позитивную роль отношений ГЧП в обеспечении эффективного функционирования региональных институтов развития;

* критически проанализировать имеющуюся практику законодательного регулирования РИР и их взаимодействия с аналогичными федеральными структурами, а также проанализировать практику деятельности этих институтов с позиции обоснованности разграничения полномочий Федерации и ее субъектов, целесообразности осуществления дальнейших шагов по децентрализации государственного управления.

Теоретической и методологической базой диссертационного исследования явились представленные в исследованиях российских и зарубежных ученых положения по институциональной теории и роли государства в современной экономике; по теории и практике стратегического управления на региональном уровне; инвестиционного и инновационного процесса и практике его государственного регулирования, в т.ч., на уровне субъектов Федерации. В диссертации использованы методы исторического и сравнительного анализа; системного подхода к объекту исследования; анализа и обработки статистических данных, экспертной оценки характеристик исследуемых процессов и пр.

Информационная база диссертационного исследования. Информационной базой исследования послужили материалы Росстата и его территориальных подразделений; информационно-аналитические материалы администраций субъектов Федерации и ряда крупных муниципальных образований; Ассоциации инновационных регионов России; Российского центра ГЧП; а также общероссийских форумов по стратегическому планированию и иных научно-практических конференций. В

ходе исследования использовались нормативно-правовые и программные документы Российской Федерации, Минэкономразвития РФ, Минрегиона России, а также ряда субъектов Федерации, в частности, Московской, Калужской, Липецкой областей, Республики Татарстан и ряда других субъектов Федерации как «опорных регионов» исследования.

Наиболее существенные результаты, полученные соискателем и содержащие элементы научной новизны. В диссертации автором:

* сформулировано определение институциональной среды инновационных процессов в регионе, необходимой частью которых выступает система институтов развития; уточнены экономико-правовая сущность и особенности РИР, а также аргументирована их возрастающая роль как инструментов целевого воздействия на модернизацию экономики субъектов Федерации и муниципальных образований. Представлена оригинальная структура РИР: регулятивно-посреднические и финансовые институты; инновационно-ориентированные институты; целевые институты поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП), содействия развитию ЖКХ и внешнеэкономической деятельности и пр.;

* показана эволюция функций РИР от задач внутрирегионального экономического выравнивания к решению проблем формирования в экономике региона современных хозяйственных комплексов, их инфраструктурного обеспечения, повышения эффективности функционирования региональных сегментов национальной инновационной системы;

* показаны основные условия повышения результативности деятельности РИР, а именно специализация каждого из институтов и их взаимодействие; акцент на механизмы проектного управления и бюджетирования; интеграция РИР в региональные инновационные системы; использование практики ГЧП, взаимодействие с общественными предпринимательскими объединениями; участие в целевой поддержке МСП, а также разделение функций и взаимодействие РИР с федеральными институтами развития и их территориальными структурами. Одновременно выявлены особые риски расширения деятельности институтов развития, в частности, для конкурентной среды в инвестиционной сфере, а также способы компенсации этих рисков в практике управления;

* определены подходы к разграничению функциональных «ниш» федеральных и региональных институтов развития и их взаимодействию. Аргументировано положение о том, что все институты развития, действующие в пределах данной территории, независимо от их статуса и источников финансирования, должны формировать и реализовывать согласованную стратегию ее развития; показано, что эти институты способны выполнить свою миссию только при условии отражения и

четкой координации их действий в рамках региональной стратегии социально-экономического развития;

- * определено место РИР, а также различных форм их взаимодействия с аналогичными федеральными институтами в системе инструментов региональной политики федерального центра. Выдвинуто положение о необходимости формирования в рамках данной политики «вертикали» институтов развития, имеющих согласованные цели, мобильно перераспределяемые ресурсы, взаимодействующие системы отбора, управления и контроля инвестиционных проектов;

- * обоснованы роль и преимущества региональных институтов развития как наиболее перспективной «ниши» расширения практики ГЧП на уровне субъектов Федерации. Это - четкое закрепление прав и ответственности участников партнерства; наиболее эффективные формы сложения ресурсов частного и публичного секторов; интеграция форм и целей партнерства в систему регионального стратегического планирования и программно-целевого управления; параллельное развитие партнерских отношений с различными хозяйствующими субъектами и пр.;

- * на основе критического анализа практики формирования, управления и законодательного регулирования региональных институтов развития и их взаимодействия с федеральными структурами, обоснованы предложения по разграничению управленческих полномочий Федерации и ее субъектов в инвестиционной и инновационной сфере и по формированию соответствующей нормативно-правовой базы.

Практическая значимость исследования определяется следующими предложениями и рекомендациями автора:

- * предложена система мер по методическому обоснованию формирования системы РИР, а также взаимной координации их деятельности, прежде всего, в рамках региональных стратегий развития, а также на основе расширения соответствующего круга управленческих и налогово-бюджетных полномочий субъектов Федерации;

- * рекомендованы практические пути согласования целей и приоритетов деятельности территориальных структур федеральных институтов развития с основными направлениями работы РИР, а также определены перспективные направления их дальнейшего развития;

- * предложены меры налогово-бюджетной и иной поддержки инвестиционной и инновационной активности в форме налоговых льгот, бюджетного софинансирования, имущественной поддержки («инвестиционные площадки») для проектов, реализуемых при содействии РИР;

- * разработаны рекомендации по нормативно-правовому и методическому обеспечению их деятельности, а также по правовому оформлению используемых ими инструментов ГЧП.

Апробация исследования. Результаты проведенного исследования и основанные на них выводы и предложения докладывались автором диссертации на научных конференциях, посвященных проблемам регионального развития и управления; вопросам разработки и реализации долговременных стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации и совершенствования инвестиционной и инновационной политики российских регионов; развертывания и повышения эффективности деятельности РИР. Результаты проведенной работы могут быть использованы при разработке системы мероприятий по реализации отраслевых и территориальных приоритетов региональных стратегий развития, а также в процессе обучения в ВУЗ-ах; в системе переподготовки экономических кадров в рамках спецкурсов «Государственное и муниципальное управление», «Стратегическое планирование и управление на региональном уровне», «Современные институты развития» и др.

Публикации: по теме диссертации опубликовано 5 работ объемом 2,4 п.л. (в т.ч.4 работы в изданиях, рекомендованных ВАК).

Структура работы. Работа состоит из Введения; трех глав; восьми параграфов, Заключения, Списка использованной литературы из 183 наименований, Приложения. Диссертация, включая приложения, содержит 13 таблиц; 8 схем и рисунков (всего текста на 192 стр.).

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ И ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Сформулировано определение институциональной среды инновационных процессов в регионе; уточнены экономико-правовая сущность и отличия особой категории РИР; представлена их оригинальная структуризация. Сложность и масштабность задач инновационной переориентации экономики требует взаимодействия общегосударственного уровня политики модернизации и ее институтов с аналогичными субфедеральными институтами. Это отражает не только несовместимость курса модернизации с жесткой централизацией системы управления, но объективно вытекает из особенностей России как государства федеративного типа. Только постоянное, активное взаимодействие Федерации и регионов, а также созданных ими институтов развития способно придать политике модернизации необходимые ей признаки целостности, устойчивости и сбалансированности интересов общегосударственного и регионального характера.

Решение этой задачи требует формирования единой и благоприятной среды инновационно развития экономики региона, которая в настоящее время представлена упорядоченной и целеориентированной совокупно-

стью институтов, а именно: органов публичного управления, хозяйствующих субъектов, институтов гражданского общества и их различных взаимодействий. Особая роль принадлежит здесь специальным институтам развития, в частности, действующим в региональном звене российской экономики. Региональные институты развития (РИР) - организации, созданные преимущественно на основе инициатив и экономических ресурсов субъектов Федерации. Появление РИР было обусловлено поиском регионально адаптированных инструментов устойчивого, инновационно-ориентированного развития экономики территорий на основе привлечения как отечественных, так и зарубежных инвесторов. Создание РИР постоянно ориентировано на преодоление институциональных ограничений роста экономики территорий; на лучшее использование всех локальных экономических ресурсов, в первую очередь, возможностей регионального сегмента национальной инновационной системы, а также характерных для данного региона форм ГЧП.

В качестве РИР в работе понимается круг организаций, не имеющих пока единого законодательного оформления, функционирующих на уровне субъектов Федерации (но не входящих в систему органов исполнительной власти) в целях активизации инвестиционных и инновационных процессов в экономике региона. Данные организации могут иметь различный юридический статус; иметь особые цели; обладать или не обладать собственными финансовыми ресурсами. В первом случае данные институты от лица субъекта Федерации осуществляют финансирование инвестиционных проектов; во втором случае в преимущественной мере концентрируются на посреднических, консультационно-информационных функциях, а также осуществляют деятельность по сопровождению проектов, в т.ч. реализуемых на принципах ГЧП. Основные виды действующих РИР представлены в *табл. 1*.

Деятельность РИР, по сравнению с аналогичными федеральными структурами, *характеризуется рядом отличий*. Во-первых, это - органичное, кооперационное «встраивание» поддерживаемых проектов в единый хозяйственный комплекс региона, в том числе, на основе принципов кластеризации производства. Во-вторых, при ограниченности возможностей налогового льготирования и бюджетного финансирования, в рамках деятельности РИР по поддержке перспективных инвестиционных проектов, относительно *больше* значение приобретает факторы земельно-имущественных отношений. Это - передача инвесторам на льготной основе свободных, ранее не использовавшихся в промышленных целях земельных участков («greenfield investments»), а также уже освоенных, но бездействующих производственных площадок на условиях их переоборудования («brownfield investments») и пр.

Таблица 1.

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

Типы региональных институтов развития	Примеры реализации
<i>Регулятивно-посреднические институты</i>	Агентство регионального развития (Калужская область); Агентство инвестиционного развития (Ростовская область); Агентство экономического развития (Краснодарский край)
<i>Финансовые институты содействия инновационной и инвестиционной деятельности</i>	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); Региональные банки («Элита», Калужская область)
<i>Институты экономического зонирования</i>	«Особые экономические зоны регионального уровня» (Липецкая область); «Промышленные округа» (Московская область) «Индустриальные парки» (Калужская область, Татарстан)
<i>Целевые институты:</i> - нефинансового содействия инновационной деятельности	Бизнес-инкубаторы, промышленные зоны (Москва, Владимирская, Нижегородская область); Образовательно-инновационные и научно-образовательные центры (Томская область, Новосибирская область); а также более 60 так наз. «региональных наукоградов»
- содействия внешнеэкономической деятельности	Как правило, данная функция дополнительно осуществляется региональными фондами поддержки МСП
- целевого содействия развитию МСП	Фонды поддержки, действующие более, чем в 60 субъектах Федерации
<i>Региональные ипотечные фонды</i>	Имеются в более чем 30 субъектах Федерации

Источник: таблица составлена автором.

Наконец, в-третьих, важное отличие РИР – значительно *большой* акцент на использование возможностей малого и среднего предпринимательства (в т.ч. инновационно-ориентированного), а также на содействие его кооперационному взаимодействию с крупными предприятиями и иными субъектами инновационной деятельности в регионе, в том числе, через формирование кластерных структур производства.

В работе показана эволюция роли региональных институтов развития от задач экономического выравнивания территорий к решению проблем формирования целостных территориальных хозяйственных комплексов и их инфраструктурного обеспечения; определены новые требования к экономическим, финансовым и правовым механизмам, используемым данной категорией институтов. Как показывает зарубежный опыт, изначально функция РИР концентрировалась вокруг проблемы внутрирегионального экономического выравнивания, т.е. «подтягивания» территорий, отстающих в своем хозяйственном развитии. Однако ныне эта функция существенно модифицируется, становится значительно разносторонней. В точку своей локализации такие институты несут самые многообразные позитивные хозяйственные и социальные эффекты, например, связанные с созданием новых высокотехнологичных производств, с ростом количества и качества рабочих мест, повышением доходов населения, развитием инфраструктуры территории и, конечно, с совершенствованием методов территориального планирования.

Ныне экономические, финансовые и правовые основы деятельности РИР должны, прежде всего, отвечать их функции инструмента управления как отраслевым, так и пространственным «срезом» экономики инноваций. Это связано с тем, что в современных условиях *понятие «развитие» практически полностью идентифицируется с представлениями о постоянной модернизации всех хозяйственных систем региона на инновационной основе.* При этом «точечный» характер формирования экономики инноваций оправдан лишь тогда, когда в этой экономике активно работает механизм межотраслевого и межтерриториального «трансферта инноваций», который также становится важной функцией институтов развития. Если эти механизмы и институты не сформированы, а инновационные продукты не встречают необходимого инвестиционного спроса, решение задач инновационной модернизации становится маловероятным. Позитивную роль РИР в стимулировании инвестиционных и инновационных процессов в современной экономике следует обозначить по следующим направлениям. Так, эти институты:

- * позволяют существенно расширить финансовую базу инвестиционных и инновационных процессов в экономике, в том числе, и в ее региональном звене;

- * позволяют преодолеть структурно-отраслевую деформацию инвестиционного процесса, связанную с тем, что общая нехватка ресурсов долгосрочного инвестиционного кредитования обостряется перераспределением этих ресурсов в пользу экспортно-сырьевого сектора.

- * способны в значительной мере стимулировать инвестиционную и инновационную активность субъектов МСП, в том числе, через под-

держку их производственной и инновационной кооперации с ведущими хозяйствующими субъектами в экономике данной территории.

В работе утверждается, что РИР способны выполнить свою миссию только при условии полного отражения и четкой координации их действий в рамках *региональной стратегии социально-экономического развития*. Однако до настоящего времени система стратегического планирования в недостаточной мере используются как ключевой метод управления развитием субъектов Федерации. Проведенный анализ документов стратегического планирования ряда федеральных округов и регионов показывает, что стратегические документы макрорегионов (федеральных округов) и субъектов Федерации пока не характеризуются четким пониманием места и роли РИР, не решают задачу системности при формировании этих институтов и определении целей и инструментов их деятельности. Эти документы отводят РИР, скорее, координирующую роль – либо в рамках реализации самой стратегии, либо с точки зрения взаимодействия с институтами развития федерального уровня. В трактовке целей и инструментов деятельности институтов развития регионального и макрорегионального уровня в действующих стратегиях наблюдаются элементы шаблонности; наличие не конкретизируемых на деле указаний на необходимость учета особенностей как макрорегиона, так и составляющих его субъектов Федерации. Не учитывается и то, что в деятельности РИР потенциально возможны эффекты и негативного плана (например, в виде тенденции известного подавления предпринимательской инициативы, «здорового» инвестиционно-го риска, а также в виде нарастающего ущерба окружающей среде).

Региональное стратегирование, если и осуществляется, то преимущественно в разрезе отдельных отраслей, а не в контексте формирования системы *институтов, обеспечивающих устойчивое развитие экономики и ее последовательную модернизацию*. Не случайно, пока заметно отсутствие четкой корреляции между реальными результатами работы действующих РИР и тем, насколько их роль отражена в соответствующих региональных стратегиях. Исследования показывают, что в регионах часто «хватаются» за каждую новую идею («фонды», «бюджеты» и корпорации развития; инвестиционные и венчурные фонды; промышленные и иные особые зоны и округа; индустриальные парки и пр.), не затрудняясь пониманием специфики форм их деятельности, в том числе, сообразно условиям и приоритетам развития данного региона. В результате, одни и те же функции поддержки инвестиционных и инновационных процессов в экономике дублируются различными учреждениями, а на обеспечение их эффективного функционирования не хватает финансовых ресурсов и организационных возможностей.

В работе *определены подходы к разграничению функциональных «ниш» федеральных и региональных институтов развития и их взаимодействию. Аргументировано положение о том, что все институты развития, действующие на данной территории, должны формировать собой целостную, интегрированную систему.* В настоящее время четкого разделения труда федеральных и региональных институтов развития не существует. В перспективе федеральные институты должны закрепить за собой реализацию крупных проектов общегосударственного и межрегионального значения, а также софинансирование региональных проектов на дифференцированной основе (как по территориальному, так и по отраслевому признаку), а также методическое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности РИР.

Принципиальная теоретико-методологическая посылка работы состоит в том, что все институты развития, действующие в пределах данной территории, независимо от их правового статуса, цели и источников финансирования, должны формировать собой целостную, интегрированную систему. Эти институты способны выполнить свою миссию только при условии четкой координации действий «по вертикали» и «по горизонтали», которая осуществляется, прежде всего, в рамках региональной стратегии социально-экономического развития. В этой связи в работе выдвинуто положение о необходимости формирования и законодательного закрепления *«вертикали институтов развития»*, имеющих согласованные цели, мобильно перераспределяемые ресурсы, единые системы управления и контроля инвестиционных проектов.

Основная сфера или форма деятельности этой «вертикали» институтов развития, в том числе, и регионального уровня – *проектное управление и финансирование.* При этом, проекты, реализуемые (финансируемые) институтами развития, как правило, имеют свои специфические особенности. Финансирование с помощью институтов развития занимает промежуточное положение между коммерческим финансированием инвестиционных проектов и бюджетными инвестициями в обычном смысле. Посредством деятельности институтов развития, использования механизмов софинансирования повышается доступность и снижается стоимость инвестиционных ресурсов, что позволяет привлекать частные инвестиции для реализации проектов в традиционно менее привлекательных для инвесторов отраслях, в частности, в отраслях длительных сроков окупаемости и высоких инвестиционных рисков.

В работе *аргументировано особое значение региональных институтов развития, а также различных форм их взаимодействия с аналогичными федеральными институтами в системе инструментов региональной политики федерального центра.* Показано, что эф-

фективное, скоординированное функционирование «вертикали» институтов развития возможно только в том случае, если их деятельность будет согласованно отражена в рамках *федеральной политики регионального развития*. Осуществляемый ныне переход к преимущественному значению программно-целевых методов финансирования социально-экономического развития субъектов Федерации будет означать усиление роли всех институтов развития как инструмента региональной политики федерального центра. Сложность ситуации определяется, однако, тем, что политика регионального развития – одно из немногих направлений стратегической политики России как федеративного государства, которое пока не имеет исчерпывающего концептуального изложения и нормативно-правового регулирования. Одновременно претерпевает изменение и сам смысл «экономического выравнивания» как цели политики регионального развития: таковое все более ассоциируется с развитием экономики территорий на инновационной основе.

В этой связи в политике регионального развития в последнее время обозначается перенос акцента с преобладающей роли межбюджетных отношений на все большую значимость программно-проектных инструментов, в частности, используемых в деятельности *специализированных институтов развития всех уровней*. Одним из наиболее важных условий эффективной реализации федеральных целевых и ведомственных программ, перенимающих на себя основное бремя финансирования регионального развития, выступает привлечение различных РИР. Таковые способны предоставить федеральным программам не только дополнительное финансирование (в некоторых случаях это является обязательным условием участия субъекта Федерации в данных программах), но и дополнительные организационные ресурсы, возможность прямого контакта с бизнес-сообществом, включая малый и средний бизнес, а также с органами муниципального управления и пр.

В работе также обосновывается роль региональных институтов развития как *наиболее перспективной «ниши» практики ГЧП на уровне субъектов Федерации*. Это происходит в рамках взаимодействия институтов развития федерального и регионального уровня, а также их согласованного участия в практике ГЧП, которая выступает для них наиболее естественной и результативной формой их деятельности.

В числе преимуществ, которые создают РИР как участники партнерских отношений, выделены такие факторы, как: четкое закрепление прав и ответственности участников партнерства; наиболее эффективные формы сложения ресурсов частного и публичного секторов; интеграция форм и целей партнерства в практику регионального стратегического планирования и программно-целевого управления; развитие партнер-

ских взаимодействий с предпринимательскими объединениями, а также субъектами крупного, среднего и малого предпринимательства; формирование устойчивых источников финансирования проектов развития территорий; обеспечение баланса производственных, инфраструктурных и социальных предпосылок устойчивого развития экономики региона; постоянный мониторинг и контроль проектов ГЧП и пр.

На основе критического анализа практики формирования, управления и законодательного регулирования региональных институтов развития и их взаимодействия с федеральными структурами, обоснованы предложения по разграничению управленческих полномочий Федерации и ее субъектов и по формированию соответствующей нормативно-правовой базы. Продуктивное формирование и эффективное функционирование РИР невозможно вне достаточного круга полномочий субъектов Федерации, прежде всего, в сфере инвестиционной, инновационной, а также налогово-бюджетной политики. Все еще нуждается в более четком, мотивированном разграничении полномочий государственного управления (федерация – федеральный округ – субъекты Федерации), а также органов местного самоуправления, связанных с созданием и финансированием институтов развития. Уточненная версия 127-ого ФЗ в настоящее время содержит указания на основные цели и формы государственной поддержки инновационной деятельности, в том числе, и на уровне субъектов Федерации. Эти меры поддержки должны сформировать собой «программу действий» для РИР, однако такая практика также должна получить законодательное закрепление.

Исследования показывают необходимость специального федерального закона о деятельности РИР, поскольку имеющееся в настоящее время федеральное регулирование по данному вопросу не отличается системностью. В нем отсутствует целевое позиционирование отдельных видов этих институтов, в т.ч. и как инструментов федеральной политики регионального развития. Предлагаемый закон должен в общем виде сконструировать федерально-региональную вертикаль институтов развития; создать исходную основу их нормативно-правового регулирования и методического обеспечения, конкретизировать функции институтов развития, а также включая их полномочия в бюджетном процессе, в том числе, и с учетом разграничения полномочий каждого уровня публичной власти, включая и органы местного самоуправления.

Действующее законодательное регулирование не обеспечивает необходимой интеграции РИР в практику программно-целевого управления и стратегического планирования субъектов Федерации. Место и роль РИР должны быть отражены в утверждаемом Правительством РФ «Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государствен-

ных программ», как и во всех нормативно-правовых материалах по вопросам стратегического планирования и программно-целевого управления на уровне субъектов Федерации.

Имеющийся ныне проект федерального закона по ГЧП также не отвечает в полной мере всем названным требованиям. Прежде всего, документ четко не регулирует вопрос о разграничении полномочий Федерации и ее субъектов по регулированию практики ГЧП, в частности, в контексте возможности субъектов Федерации использовать те формы ГЧП, которые не перечислены в федеральном законе, но реально востребованы условиями социально-экономического развития в данном регионе. Не прописаны в законопроекте такие важные моменты, как особая роль в партнерстве федеральных и региональных институтов развития, специфика партнерских отношений в инновационной сфере, а также партнерских отношений с участием субъектов малого и среднего предпринимательства и пр. На федеральном уровне также целесообразно принять меры по совершенствованию институциональной основы ГЧП, в частности, в направлении конкретизации и межведомственной координации функций исполнительной власти в сфере развития различных направлений ГЧП.

***В Заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы и предложения.*

Публикации автора по теме диссертации:

1. Подстригич А.В. Региональные институты развития и инновационные процессы в экономике территорий // Федерализм, 2012, №3. С.186-193.
2. Подстригич А.В. Институциональные аспекты модернизации регионального звена российской экономики // Экономическая теория: Анализ, Практика. 2012, №5. С. 68-77.
3. Подстригич А.В. Институты развития в системе регионального стратегического планирования // Вестник Института экономики РАН, 2013, №3. С.88-96.
4. Подстригич А.В. Институты развития и «стандарты» экономической политики для субъектов Федерации // Экономические науки, 2012, №11. С.7-11.
5. Подстригич А.В. Финансовые механизмы региональных институтов развития // Экономика и управление: проблемы, решения, 2013, №1. С. 62-69.