

## Проблемы становления финансово-экономических институтов модернизационно-инновационного развития

© 2010 Т.В. Панова

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассматриваются направления становления финансовых институтов, ориентированных на решение проблем модернизации экономики на инновационной основе. Осуществлена систематизация институтов развития, определены их цели и задачи.

*Ключевые слова:* модернизационно-инновационное развитие, финансово-экономические институты.

Модернизационный процесс, начавшийся в стране, можно только в определенной мере трактовать как “институциональное преобразование”. Они не синонимы. В процессе модернизации должна произойти трансформация ряда институтов, в основном она касается институтов развития (венчурные фонды, банки развития и др.), и в этой части модернизационный процесс принимает форму институциональных преобразований финансовых организаций определенной ориентации. Однако в широком смысле слова, термин “институциональный” (например “институциональные факторы”, к которым относят: *научно-технические, финансовые, инвестиционные, социальные*) целесообразно использовать, имея в виду преобразование ключевых для экономики и общества правил, норм, установлений, связанных с управлением этими сферами. В данном случае логично возникает категория “*институциональная модернизационно-инновационная политика*”, проводимая государством по формированию новых, устранению старых или трансформации действующих финансовых, социальных, трудовых и других экономических институтов<sup>1</sup>.

Процесс в экономике России связан с активными институциональными изменениями финансово-экономической системы. Старые механизмы и институты регулирования<sup>2</sup> теряют ориентацию, слабеют, трансформируются в современные, отвечающие новым требованиям институты. Проблема роли институтов в экономических явлениях возникла в связи с необходимостью дополнения имеющихся экономических теорий положениями, связанными с ролью неэкономической среды, формированием подходов к развитию с позиций институциональных изменений. Институционализм как определенную форму экономических воззрений в той или иной степени использовали Дж. Гэлбрейт, Г. Мюрдаль, Я Карнаи, Д. Норт, О. Уильямсон, Г. Денсец, Т. Веблин, Дж. Стиглиц и др.

Анализ модернизационных процессов в контексте “институциональных изменений” должен осуществляться системно (комплексно) в рамках общей институциональной структуры экономики. Однако технические и методологические трудности препятствуют обеспечению всеобщего комплексного анализа всей совокупности действующих институтов экономики страны, что обуславливает необходимость сегментации данной проблемы, в частности, целесообразно выделение организационно-структурных проблем корпоративизма, так как корпоративный сегмент экономики, процессы его трансформации в условиях реформирования представляют собой один из ключевых элементов современных институциональных преобразований экономики страны.

Можно с достаточной степенью достоверности утверждать, что при создании необходимых условий российские институты развития являются своевременным, необходимым и эффективным инструментом государственной модернизационной политики, позволяющим комплексно решать неотложные инновационные проблемы с минимальными затратами; диверсифицировать экономику, обеспечить развитие инфраструктуры и высокотехнологичных производств, а также не только поддерживать, но и наращивать темпы экономического роста в стране на долгосрочной основе.

Создаются новые финансовые институты с наделением их различными инструментами, которые будут адаптированы под каждую стадию модернизационного инвестиционного проекта: от зарождения инвестиционной идеи до внедрения и дальнейшего развития производства.

Финансовые институты в условиях рыночной экономики максимизируют свои полезности<sup>3</sup>. Однако это имеет свои пределы в схеме общего взаимодействия при решении крупных, особенно национально ориентированных преобразований, каковыми является модернизация.

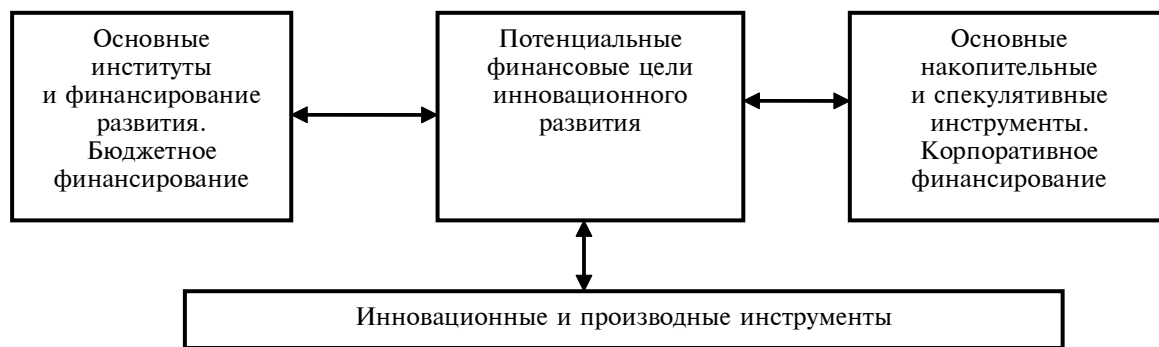


Рис. 1. Инновационные и производные инструменты

Основные финансовые институты и инструменты модернизационного развития можно (с определенной долей условности) разделить на ключевые сегменты в зависимости от их функционального тяготения (рис. 1).

Данная принципиальная схема отражает тенденции сопряжения (тяготения) отдельных финансовых инструментов с учетом ресурсных возможностей их использования для реализации отдельных целей модернизационно-инновационного развития.

Перед институтами развития поставлены следующие основные (приоритетные) задачи:

- устранение инфраструктурных ограничений роста;
- повышение эффективности использования природных ресурсов;
- модернизация и развитие высокотехнологичных промышленных производств<sup>4</sup>.

К действующим институтам развития относятся: инвестиционный фонд России, государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк), ОАО «Российская венчурная компания», «Российская корпорация нанотехнологии» и др. К проектируемым относятся: Институт перспективных технологических исследований, Международный финансовый центр (МФЦ), Главный процессинговый центр, Единая клиринговая палата и др.

Несмотря на небольшой опыт и молодость институтов развития, уже существуют общие проблемы и основные направления совершенствования деятельности институтов развития. Кроме обозначенных целей и задач, для институтов развития необходимо разработать и утвердить стратегию развития для каждого института; определить четкие тактические механизмы принятия решений (утверждение документов, регламентирующих критерии и процедуры отбора проектов, порядка инвестирования временно свободных средств и т.д.); регулярно проводить мо-

нитринги результатов деятельности институтов развития (с помощью критериев оценки эффективности деятельности) на их соответствие целевым показателям и задачам<sup>5</sup>.

Достаточная капитализация институтов развития не только основа обеспечения их финансовой устойчивости, но и вклад в финансовую устойчивость государства в целом. Масштабность задач, которые они решают, требует сосредоточения в них значительных финансовых ресурсов.

Российские институты развития функционируют уже не первый год, однако эффективность их продолжает оставаться достаточно низкой. Рост роли институтов развития в российской экономике на современном модернизационном этапе требует особого внимания к формированию эффективной системы управления этими институтами. Так, в частности:

- определение целей и задач институтов является довольно размытым, они пока не сфокусированы на решении общеэкономической задачи - модернизации российского производства на основе инновационных технологий;
- нет прозрачности в деятельности институтов и объективного контроля;
- финансовые средства, выделяемые на решение инновационных проблем, являются недостаточными для решения поставленных задач;
- низкая капитализация институтов развития обуславливает снижение их возможности в реализации крупных модернизационно-инновационных проектов.

*Повышение роли российских институтов модернизации (развития) в создании современной инновационной системы обуславливает необходимость:*

- активизации координации деятельности между институтами развития и ведущими российскими инновационными компаниями, корпорациями «Ростехнология», «Российская корпорация нанотехнологий», фондами научно-технической и инновационной ориентации;

- снижения рисков финансирования убыточных проектов, программ, не соответствующих целям и задачам инновационного развития;

- усиления прозрачности деятельности раскрытия информации, особенно по использованию финансовых средств;

- активизации обсуждения результатов деятельности институтов развития с участием представителей государства, бизнеса, ученых;

- повышения капитализации финансовых институтов развития, учитывая масштабность новых задач, которые должны решать институты. Капитализация институтов развития должна быть многократно выше, о чем косвенно свидетельствуют объемы финансирования промышленно развитых государств в сфере инновационного развития и высоких технологий<sup>6</sup>.

В настоящее время в экономической литературе практически отсутствуют попытки систематизации реальных институтов и инструментов модернизации. Большинство ученых и практиков занимают пассивную позицию, рассматривая уже используемый набор институтов и механизмов регулирования развития как набор регуляторов, вполне отвечающих требованиям модернизации. С этим нельзя согласиться. Переход экономики и общества на новый уровень развития (даже новой технологической уклад) требует поиска и реализации новых форм обеспечения модернизационных процессов или совершенствования (корректировки) уже используемых (в частности, проектно-программное регулирование инновационных процессов, финансирование инноваций, методы оценки модернизационных мер и др.).

На предварительном этапе развития экономики, когда отдельные реформационные меры начали реализовываться, стали возникать институты и механизмы, которые можно было бы определить как предвестники модернизационного процесса (с определенной долей условности), этот этап можно считать начавшимся в 2001-2003 гг., тогда начали опробоваться такие институты и механизмы, как корпорации развития, банки развития, ряд компаний финансового инфраструктурного обеспечения (лизинговые, аутсорсинговые и др.), государственные корпорации (замыкавшие отдельные цепочки, новации в планировании бюджетного процесса, особые экономические зоны, кооперативные инновационные образования, партнерские организации власти и бизнеса, научные центры и др. Отдельные институты и механизмы из данного перечня пока не выходят на уровень требований модернизационного процесса и недостаточно эффективны, имеют слабое нормативно-правовое и научно-методологическое обеспечение.

В качестве наиболее заметного (с нашей точки зрения) института, способного сыграть ключевую роль (особенно на первых этапах модернизации), целесообразно проанализировать уже запущенный в дело (хотя и с большими недоработками) *институт государственных корпораций*. Обращение к данному институту связано с неустоявшейся точкой зрения на его сущность и перспективы использования, особенно с учетом стратегических национальных интересов развития экономики страны. Наиболее характерными представителями данной институциональной формы являются госкорпорация в авиационной промышленности и госкорпорация в судостроительной промышленности.

Вместе с тем мы бы хотели обратить внимание на оценку госкорпораций с позиции их роли как финансово-экономического института, *института новой формации*, способного сыграть важную роль в модернизационном процессе. По существу, госкорпорации генерируют в себе три группы функций: *государственного регулирования и финансирования, корпоративно-производственных функций и функций рыночного регулирования*. Наша наука и практика не обратили внимания на то, что в данном случае образовался специфический симбиоз из механизмов, работающих в настоящих условиях смешанной экономики, где властные механизмы действуют в системе партнерских отношений с рыночными. Практически мы имеем сложную трехуровневую систему функций в рамках одного института.

Пока данная симбиотическая система только потенциально эффективна. Отсутствует методическое обеспечение, особенно регламентация финансовых потоков и проектно-программных функций. Необходима отладка внутренней контрактной системы и формирование системы внешнего и внутреннего контроля. Однако потенциал этой формы может оказаться достаточно большим, тем более, что данный институт по экспертным оценкам максимально отвечает задачам модернизации (особенно на первом ее этапе. В дальнейшем он неизбежно будет трансформироваться в сторону превалирования в нем рыночных функций).

Сложные процессы обеспечения динамики российской экономики, консолидация государственно-частных ресурсов, внедрение в экономику инновационных процессов не могут быть реализованы без соответствующего институционального формирования систем, ориентированных на развитие. В мировой практике для исправления “провалов рынка”, для обеспечения притока инвестиционных ресурсов в секторы, в которые затруднен приток частного коммерчес-

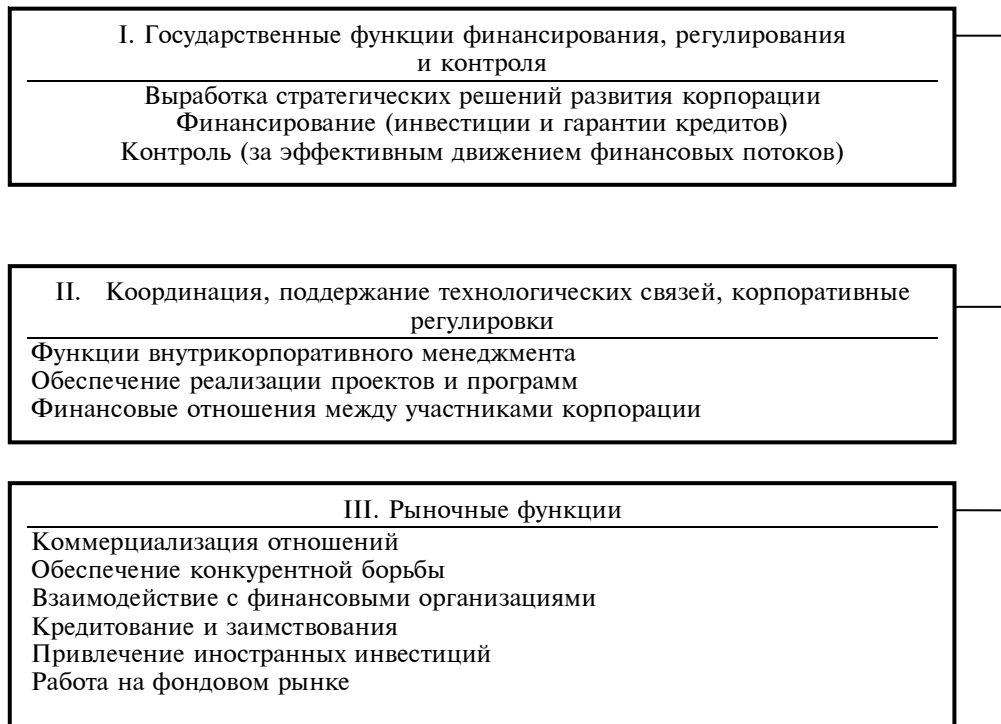


Рис. 2. Система функций в рамках института

кого капитала, создаются и эффективно работают государственные финансовые институты развития<sup>7</sup>. *Государственные финансовые институты развития* (банки развития, фонды развития, агентства развития и т.д.) - это *специализированные финансовые институты, целью деятельности которых является поддержка долгосрочного финансирования общественно значимых проектов, способствующих экономическому росту, развитию экономики и решению социальных задач*<sup>8</sup>.

Главное достоинство государственных институтов развития связано с их ориентацией не на прибыль, а на решение актуальных для общества задач. К этому можно добавить, что государственные институты являются (должны являться) катализаторами процессов финансирования приоритетных сегментов экономики.

Представляется, что институты развития не должны включаться в те или иные инвестиционные проекты в качестве стопроцентного инвестора либо владеть контрольным пакетом акций инвестируемых предприятий. Суть участия государственных финансов - это покрытие рисков, которые частный предприниматель на определенном этапе развития проекта не способен покрыть. Тем самым государство во главу угла ставит задачу - содействие рынку, содействие предпринимательской инновационной активности.

В целом, *институты развития должны сформировать единую систему, устойчивое функционирование которой будет основано на принципах*

*децентрализации, специализации, конкуренции и транспарентности*. От функционирования каждого из этих институтов будут зависеть будущие взаимоотношения государства с частными предпринимателями, инвесторами и кредиторами, поэтому каждый возможный негативный момент в кредитной и (или) инвестиционной истории образуемых институтов может создать большой резонанс в финансовом секторе и дискредитировать доверие частного сектора к государственным структурам.

Опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что большую часть инвестиций в обновление основного капитала предоставляет частный сектор. В то же время инвестиционные проекты, которые имеют слишком большие сроки окупаемости, высокие риски, низкую норму отдачи на вложенный капитал (прежде всего, инфраструктурные проекты), как правило, не являются привлекательными для частных инвестиций. В связи с этим решение Правительства Российской Федерации о создании Инвестиционного фонда как части ассигнований федерального бюджета, направляемых на государственную поддержку крупных инвестиционных проектов, представляет собой важный шаг на пути развития государственно-частного партнерства и стимул для увеличения инвестиционной активности.

Государственная поддержка в рамках Инвестиционного фонда означает, что инвестицион-

ные проекты должны финансироваться исключительно на условиях софинансирования с частным сектором. Это подразумевает четкое разделение обязательств по реализации проекта между государством и частным инвестором, а также жесткий контроль за их выполнением. Инвестиционный фонд как механизм реализации крупных инвестиционных проектов на условиях государственно-частного партнерства имеет ряд отличительных особенностей. Это:

- гибкость использования средств в течение года, т.е. возможность начала реализации проекта в любой момент независимо от ограничений, накладываемых бюджетным процессом;
- накопление неиспользованных в течение года средств, т.е. возможность переносить на следующий год неиспользованные средства Фонда;
- возможность многолетнего финансирования проектов.

Для повышения эффективности использования средств Инвестиционного фонда целесообразно<sup>9</sup>:

- установить нормативы формирования его объема (например, исходя из определенного процента от нормативной величины Резервного фонда);
- упростить формальные процедуры рассмотрения проектов, претендующих на получение средств;
- принять административный регламент его работы;
- сократить максимально допустимый срок рассмотрения заявок;
- предусмотреть возможность передачи некоторых функций фонда на аутсорсинг;
- осуществить оптимизацию процедур оформления отношений собственности при реализации инвестиционных проектов (включая земельные проблемы);
- обеспечить возможность реализации инвестиционного проекта в длительные сроки, превышающие 5-8 лет.

Существующая система инфраструктурных институтов финансового рынка территориально рассредоточена, слабо капитализирована и технологически оснащена, не имеет вертикальных интегрированных расчетных, депозитарных и клиринговых систем связей и поэтому по всем параметрам не соответствует современным мировым требованиям и потребностям России. Однако интенсивность модернизации финансовой индустрии будет полностью зависеть от частных интересов владельцев финансовой инфраструктуры, а также от их возможностей и настроений, что делает процесс реформ практически неуправляемым.

Потребуется особый организационный подход в реформировании финансовых инфраструктурных институтов России, который должен предусмотреть возможность с учетом новаций выстроить всю инфраструктуру финансового рынка, применив инновационные технологии в создании мощного вертикально интегрированного и высоко капитализированного, информационно-аналитического и организационно-управленческого комплекса, потенциально обладающего огромным инвестиционным и кредитным потенциалом, отвечающего новым требованиям.

Необходимо повысить ответственность институтов развития за результаты работы, несмотря на сложности (и недоработки) в статусе их деятельности. Так, главная проблема недостаточной эффективности институтов развития состоит в том, что основная доля средств федерального бюджета выделяется тем институтам развития, которые непосредственно не отвечают за результаты их использования. ***Институты развития во многом являются посредником между государством и бизнесом.***

В литературе встречаются предложения о необходимости подготовки *федерального закона о государственно-частном партнерстве*. Представляется, что в принятии этого закона нет необходимости. Во многих странах, где такое партнерство существует, законодательство о партнерстве отсутствует. По основным формам и субъектам такого сотрудничества законы приняты, в том числе по каждой государственной корпорации. Очевидно, необходимо внести отдельные дополнения в уже действующие нормативные акты. К сожалению, не все институты развития стали центрами по созданию для долгосрочного экономического роста, модернизации экономики и высокотехнологичных промышленных производств. В экономической жизни более заметна роль тех институтов развития, в которые вложены бюджетные средства, а роль институтов развития, оставшихся без такой государственной поддержки, почти незаметна<sup>10</sup>.

Можно с полным основанием утверждать, что без институционального обеспечения развития модернизации на инновационной основе она обречена на форму вялотекущего процесса, решение фрагментарных, частных проблем, а это не позволит решить поставленную стратегическую задачу преобразования России, отвечающего требованиям цивилизованного развития.

<sup>9</sup> Райзберг Б.А., Лоховский Л.Ш., Стадорубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2005.

<sup>2</sup> Институты - устойчивая система норм, формальных и неформальных правил, стандартизированных моделей поведения, регулирующих и организующих экономическую деятельность.

<sup>3</sup> *Ходжестон Дж.* Экономическая теория и институты: пер. с англ. М., 2003.

<sup>4</sup> Задачи перед институтами развития были поставлены Посланием Президента Российской Федерации Федеральному собранию 26 апр. 2007 г.

<sup>5</sup> *Петракова Е.М.* Институты развития как факторы экономического роста: сборник. М., 2009.

<sup>6</sup> *Некипелов А.Д.* Становление и функционирование экономических институтов. М., 2006.

<sup>7</sup> *Греф Г.О.* О создании государственного финансового института развития: докл. на заседании Правительства РФ // Рос. газ. 2006. 18 дек.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> В настоящее время Инвестиционным фондом в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации реализуется 21 проект.

<sup>10</sup> Пока вложения государства в институты развития незначительны и несравнимы с поставленными перед ними задачами. В частности, выделено: Внешэкономбанку - около 1 трлн. руб., Роснано-теху - 130 млрд. руб. (не использованы полностью); Росинвестфонду информкоммуникационных технологий - 1,5 млрд. руб.

*Поступила в редакцию 05.08.2010 г.*