

Формирование системы институтов развития на региональном и муниципальном уровнях*

© 2013 Сильвестров Сергей Николаевич
доктор экономических наук, профессор,
заслуженный экономист Российской Федерации

© 2013 Молодцов Александр Витальевич

© 2013 Скориков Евгений Сергеевич
научный сотрудник

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49

E-mail: centerprk@gmail.com

Сформулированы предложения авторов по совершенствованию системы институтов развития в Российской Федерации. По мнению авторов, она должна обеспечивать не только реализацию инвестиционных проектов, но и содействовать общему экономическому развитию территорий. Рассмотрены три варианта построения конфигурации системы институтов развития, включающие в себя два базовых элемента, а именно сочетание в различных комбинациях деятельности банков и агентств развития, функционирующих как на федеральном, так и на субфедеральном, региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: институты развития, модель экономического роста, институты развития в России.

Введение

Один из пробелов в организации институтов развития в Российской Федерации заключается в отсутствии системы взаимодействия между федеральными и региональными институтами развития. И следует отметить, что институты развития на уровне субъектов Федерации и на уровне муниципальных образований едва начали формироваться, многие из них возникают на инициативной основе в разнообразных формах и при поддержке бизнеса, бизнес-ассоциаций при поддержке местных администраций. Необходимость рационального и равномерного распределения средств на крупные проекты, обеспечивающие структурное совершенствование экономики и качество экономического роста, предполагает разработку системы экономических и организационно-правовых отношений между государством, частно-предпринимательским сектором и гражданским обществом на всех уровнях территориальной организации страны, на всех уровнях власти - от федерального до местного. Требуется разработка концепции формирования системы институтов развития, предусматривающей разработку предложений по созданию механизмов достижения целей государственного и му-

ниципального стратегического планирования и ориентацию ее на модернизацию экономики.

Современное состояние системы институтов развития характеризуется следующими сдерживающими факторами:

1. Несмотря на наличие на федеральном уровне крупных институтов развития, как узкоспециализированных отраслевых (Россельхозбанк, Роснано), так и национального масштаба (Внешэкономбанк), каждый из существующих сегодня институтов действует согласно собственной стратегии зачастую без соотнесения с таковыми других участников процесса. Отсутствие общего видения и концептуального подхода к развитию экономики в страновом масштабе приводит к расщеплению существующих ресурсов и принятию зачастую взаимоисключающих мер.

2. Отсутствует инфраструктура взаимодействия федеральных институтов развития с региональными и местными.

3. Отсутствует систематический подход к созданию и обеспечению ресурсами институтов развития на местном уровне.

Эффективное использование существующей системы инструментов возможно при условии создания "привода", который передаст импульс развития к непосредственным участникам инвестиционного процесса.

Обеспечение более широкого, чем сегодня, охвата экономики страны деятельностью институтов

* Статья подготовлена в рамках реализации Проекта РГНФ 13-02-00349 "Концептуальные основы формирования системы институтов развития на региональном и местном уровнях".

развития, в том числе в части средних и малых проектов, требует создания промежуточного звена, консолидирующего и перераспределяющего все средства, выделяемые в рамках существующей системы.

На состоявшемся в декабре 2012 г. заседании Государственного совета по вопросу повышения инвестиционной привлекательности регионов Президент России В.В. Путин обратил особое внимание на необходимость реализации Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. В частности, указанный Стандарт предусматривает создание специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами. Началом и логическим развитием, а также пилотным образцом данной инициативы может стать аналогичный институт на региональном и муниципальном уровнях.

Таким образом, система должна включать в себя подсистему субфедеральных и региональных финансовых институтов, создаваемых в форме региональных банков развития, и тесно с ними взаимодействующую подсистему агентств регионального и муниципального развития.

Сегодня существует несколько вариантов архитектуры системы институтов развития, определяющихся как полномочиями отдельных звеньев, так и источником финансирования.

Субфедеральные и региональные институты развития

Система институтов развития должна обеспечивать не только реализацию инвестиционных проектов, но и содействовать общему экономическому развитию территорий, в том числе должна быть направлена на максимальное использование существующего потенциала крупнейших экономических районов Российской Федерации. Существующая экономическая разобщенность регионов, а также конкуренция соседних субъектов Российской Федерации за рынки сбыта и ресурсы (как трудовые, так и финансовые) должна быть в определенной мере преодолена.

Организация единого экономического пространства в рамках экономического района позволит создать единый рынок трудовых ресурсов, товаров и инвестиционного капитала. На сегодня предлагается при экономическом районировании опираться на существующую систему федеральных округов, в рамках которой уже создана определенная институциональная инфраструктура, а границы которых близки к географическим границам потенциальных экономических районов.

Финансовые институты развития созданы в настоящее время преимущественно на федеральном уровне. Работа непосредственно с инвестиционными проектами требует использования значительного кадрового ресурса, а также наличия распределенной филиальной сети, которая создана в Россельхозбанке, но отсутствует у ВЭБ и Роснано.

В связи с существованием обозначенных выше ограничений федеральные институты развития осуществляют финансирование преимущественно крупных проектов, которые, с одной стороны, оказывают влияние на обеспечение экономического роста в целом по стране, с другой стороны, не приводят к усложнению структуры и диверсификации экономики на уровне региона. Программы поддержки зачастую не затрагивают небольшие проекты, непосредственно связанные с развитием городской среды и повышением уровня жизни населения.

Взаимодействие с региональными и муниципальными властями и институтами развития зачастую требует индивидуального подхода, обеспечение которого возможно при создании распределенной сети субфедеральных и региональных банков развития.

Субфедеральные финансовые институты развития, создаваемые в форме банка развития на территории федеральных округов, призваны стать передаточным элементом для перераспределения финансовых ресурсов с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

Определение территориальной сферы ответственности позволит учитывать особенности экономического районирования и распределения производительных сил, не допуская внутререгиональной и межрегиональной конкуренции в случаях, когда необходимость в их наличии не является обоснованной экономическими интересами общества.

Формирование единого экономического пространства в рамках федерального округа позволит укрупнить и интегрировать в единую систему транспортно-логистический комплекс, рынки трудовых ресурсов, инвестиционного капитала, а также потребительских товаров и услуг. В конечном итоге создание единого экономического пространства в рамках федеральных округов позволит создать предпосылки для роста местных предприятий, основанных на доступе к рынкам сбыта, значительно превышающих по объемам региональные, повысит гибкость рынков ресурсов, а также снизит сроки окупаемости инвестиционных проектов, в том числе в инфраструктурные проекты. В конечном итоге такой подход обеспечит эффективное использование ресурсов,

имеющихся сегодня в распоряжении субъектов инвестиционного процесса.

Обеспечение экономического развития в рамках указанного вектора потребует усложнения существующей системы государственных институтов развития и, в частности, создания институтов развития на субфедеральном уровне федеральных округов, которые также будут дополнены на уровне регионов и муниципалитетов соответствующими институтами.

В рамках данной работы мы рассматриваем три варианта построения конфигурации системы институтов развития, включающих в себя два базовых элемента: банки и агентства развития, функционирующие как на федеральном, так и на субфедеральном, региональном и местном уровнях.

Вариант архитектуры системы институтов развития “Федеральное агентство - субфедеральные банки развития”

Данный вариант архитектуры системы институтов развития предполагает создание при федеральном органе государственной власти, реализующем государственную экономическую политику, специализированного агентства экономического и инфраструктурного развития (далее - Агентство), ответственного за координацию деятельности субфедеральных агентств развития. Концентрация финансовой нагрузки в данном случае переносится на консолидированный бюджет Российской Федерации.

Деятельность субфедеральных банков развития должна осуществляться за счет средств бюджетов различного уровня (в первую очередь, федерального). Она требует создания нового координирующего органа в форме специализированного федерального агентства при Минэкономразвития России, осуществляющего определение приоритетов деятельности каждого института развития в каждом федеральном округе и устанавливающего соответствующие лимиты.

Необходимость создания Агентства определяется рядом причин:

- требуется создание медиаторного механизма между федеральными органами государственной власти и институтами, ответственными за реализацию инвестиционных проектов (ранее подобные функции были вменены Инвестиционному фонду Российской Федерации (Минрегион России));
- федеральный охват деятельности Агентства и взаимодействие последнего с субфедеральными банками развития в федеральных округах дают возможность максимально эффективно использовать экономический потенциал округов и

перейти к использованию экономического районирования при долгосрочном планировании экономической политики. Это позволит уйти от региональной замкнутости экономических проектов, повысить эффективность производства, упростить логистику и создать единые рынки труда и товаров;

- постоянное присутствие банков развития на территории федерального округа позволит сформировать адекватный, исключая дублирование пул инвестиционных проектов;
- создание на уровне федерального округа экономического механизма позволит наполнить данный институт реальным содержанием.

Основные риски

Существенным недостатком указанного механизма является необходимость увеличения либо перераспределения расходных статей бюджетов всех уровней. Однако данный фактор может быть нивелирован централизованной координацией процессов развития.

Подведомственность Агентства

Одним из факторов успешной деятельности Агентства может стать адекватное целям и задачам определение его подведомственности. С одной стороны, целесообразно его включение в систему Министерства экономического развития Российской Федерации и организацию работы в соответствии с целями и задачами Министерства. Возможен и иной подход, когда оно может быть подчинено Министерству регионального развития. Не исключены и иные варианты, вплоть до наделения Агентства значительной самостоятельностью.

Отметим, что подчинение Агентства Минрегиону России, учитывая широкий спектр решаемых задач и масштаб его деятельности, может привести к значительному росту влияния Минрегиона России на процесс экономического развития России.

Вместе с тем, учитывая, что в предшествующий период основная активность по стимулированию экономической активности регионов, в том числе в части развития крупных региональных кластерных инвестиционных проектов и монопрофильных населенных пунктов, была сосредоточена в данном министерстве, подведомственность ему Агентства представляется оптимальной.

Субфедеральные Банки развития Форма создания

Предполагается, что банки развития будут создаваться в форме некоммерческих организа-

ций, основным источником финансирования которых станут средства федеральных институтов развития, а объем финансирования будет определяться исходя из приоритетов государственной политики в федеральном округе.

Необходимо предусмотреть для субфедеральных банков развития не только возможность прямого финансирования конкретных инвестиционных проектов, но и механизмы кредитования и фондирования банков развития в субъектах Российской Федерации. С точки зрения механики процесса возможно использование опыта Внешэкономбанка (ВЭБ). Российский банк развития непосредственно не кредитует малые и средние предприятия, а оказывает поддержку в рамках двухуровневой системы, целевым образом финансируя их через банки-партнеры. Таким образом, субъекту МСП необходимо обратиться в любой банк-партнер или организацию инфраструктуры, являющуюся партнером МСП банка.

Для регионального элемента системы следует предусмотреть необходимость софинансирования деятельности региональных банков развития со стороны бюджетов субъектов Российской Федерации. Финансирование с субфедерального и федерального уровней должно быть эквивалентно взносу в капитал, сделанному региональной администрацией, таким образом будет обеспечена заинтересованность региональных властей в эффективной работе Банка развития.

Вариант архитектуры системы институтов развития “ВЭБ-регионы”

Данный вариант предполагает построение системы институтов развития на субфедеральном уровне в качестве дочерних банков развития Внешэкономбанка. Такой подход имеет ряд преимуществ и недостатков. Преимуществом является отсутствие необходимости построения новой системы с присущими данному процессу затратами, рисками и длительностью. Дочерние субфедеральные банки развития будут одновременно ближе к конечному инвестору, смогут рассматривать большее количество проектов меньшего размера, используя при этом опыт и технологии Внешэкономбанка. К недостаткам можно отнести вероятную сложность согласовательных процедур и бюрократизацию большинства процессов, а также невозможность привлечения в качестве источника финансирования средств других институтов развития. В конечном итоге данный механизм является необходимым для обеспечения федерального присутствия и участия в реализации относительно крупных проектов на региональном уровне, но не служит аль-

тернативой созданию комплексной системы институтов развития на субфедеральном, региональном и местном уровнях. Данная инфраструктура должна создаваться параллельно в рамках развития Внешэкономбанка.

Отметим, что существующие планы развития ВЭБа предусматривают развитие аналогичной системы, основанной на развитии сети региональных представительств.

При построении новой архитектуры системы институтов развития и, в частности, банков развития необходимо учитывать уже сложившуюся систему и функции, которые реализуются ее элементами. Крупнейшим банком развития в России является Государственная корпорация “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)”. Он осуществляет свою деятельность на субфедеральном и региональном уровнях по трем основным каналам:

- 1) Группа Внешэкономбанка (дочерние и подконтрольные организации);
- 2) Представительства Внешэкономбанка в федеральных округах;
- 3) Соглашения о сотрудничестве с регионами и планы совместных мероприятий по комплексному развитию территорий.

Группа Внешэкономбанка

В группу Внешэкономбанка входит 15 организаций:

1. Компания “ВЭБ-Инжиниринг”. Создана в Группе Внешэкономбанка в качестве центра компетенций по экспертизе инженерно-технических решений, мониторингу и управлению инвестиционными проектами общегосударственного значения.

2. “ВЭБ-Капитал”. Занимается управлением активами Группы Внешэкономбанка, в том числе недвижимым имуществом. Также компания производит анализ инвестиционных проектов, осуществляет брокерскую и дилерскую деятельность.

3. ОАО “ВЭБ-Лизинг”. Занимает ведущие позиции на российском рынке лизинговых услуг. На сегодня ОАО “ВЭБ-лизинг” имеет 114 точек присутствия в 81 городе на территории России.

4. Фонд “ВЭБ-Инновации”. Его предназначение – содействие инновационному развитию отраслей промышленности, инфраструктурному развитию России. Одним из предметов деятельности фонда является реализация программы финансовой поддержки проектов фонда “Сколково”.

5. Банк “ГЛОБЭКС”. Развивается как универсальный коммерческий банк. Банк оказывает

кредитную поддержку реальному сектору экономики и малому и среднему предпринимательству.

6. ОАО «МСП Банк». Является агентом Внешэкономбанка по реализации Программы поддержки малого и среднего предпринимательства. Финансовая поддержка МСП осуществляется через банки-партнеры, через лизинговые компании, факторинговые компании и микрофинансовые компании. Необходимо отметить, что за счет партнерского механизма МСП банк присутствует во всех без исключения регионах.

7. Росэксимбанк. Основная функция Росэксимбанка - практическая реализация государственной политики поддержки и стимулирования отечественного экспорта продукции машиностроения. Росэксимбанк выполняет функции агента Правительства по предоставлению гарантий экспортерам, а также организывает синдицированное кредитование импортеров российской продукции.

8. Связь Банк. Активно развивающаяся кредитная организация, оказывающая поддержку реальному сектору экономики, а также осуществляющая кредитование малого и среднего предпринимательства.

9. Российский фонд прямых инвестиций. Фонд был создан Внешэкономбанком в 2011 г. для привлечения капиталов в российскую экономику из-за рубежа. Задача фонда - привлекать в первую очередь долгосрочные иностранные инвестиции в высокотехнологичных сферах.

10. Федеральный центр проектного финансирования. Миссия центра - привлечение инвестиций на выгодных условиях для реализации крупных инвестиционных проектов в России. Центр занимается финансово-экономической экспертизой проектов, подготовкой технико-экономических обоснований, привлечением инвестиций на принципах частно-государственного партнерства, консультационным и методологическим содействием органам государственной власти.

11. Экспортное страховое агентство России. Его основные цели - создание условий для продвижения российской продукции на зарубежные рынки, минимизация рисков финансовых потерь при проведении экспортных операций, а также улучшение условий финансирования экспорта со стороны банков.

12. ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа». Создана для развития инвестиционной среды Северо-Кавказского федерального округа за счет привлечения инвесторов и участия в реализации производственных и инфра-

структурных проектов на территории округа. Миссия Корпорации - создание успешного инвестиционного бизнеса с целью стимулирования экономического развития регионов Северного Кавказа.

13. Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона. Создан для содействия опережающему развитию субъектов Российской Федерации, входящих в макрорегион, посредством участия в подготовке и реализации инвестиционных проектов. Основным направлением деятельности Фонда является подготовка и реализация проектов комплексного развития территорий.

14. Белорусский Белвнешэкономбанк.

15. Украинский Проминвестбанк.

Зарубежные дочерние банки Внешэкономбанка содействуют поддержке экспорта российской продукции в Белоруссию и Украину, реализации крупных совместных инвестиционных проектов, развитию экономической интеграции России Белоруссии и Украины.

Ключевые особенности данного направления:

- Обширный территориальный охват, который обеспечивается в том числе за счет того, что большинство организаций группы также обладает своей сетью филиалов, представительств и партнеров.

- Узкая специальность организаций. Члены банковской группы в основной своей массе сконцентрированы на выполнении специфических функций в сфере, которая за ними закреплена.

Таким образом, несмотря на значительное территориальное присутствие, группа дочерних и подконтрольных организаций не является полноценным инструментом Внешэкономбанка, как института развития национальной экономики.

Представительства Внешэкономбанка в федеральных округах

Деятельность представительств Внешэкономбанка направлена на представление и защиту интересов Банка в регионах Российской Федерации, на поиск и предварительный отбор инвестиционных проектов, соответствующих Меморандуму о финансовой политике Внешэкономбанка, на консультирование клиентов в ходе подготовки документации, необходимой для проведения Банком экспертизы, на проведение оценки социальной эффективности проектов, реализуемых с участием Внешэкономбанка, на укрепление имеющихся и установление новых деловых контактов с региональными органами власти и бизнес-сообществом. В рамках проводимых мероприятий по реализации поставленных задач

представительства в рамках компетенции осуществляют информационно-аналитическую поддержку деятельности Внешэкономбанка в регионе, активно участвуют в форумах и конференциях, проводимых на закрепленной территории, а также входят в состав региональных совещательных органов по вопросам инвестиционной деятельности.

Внешэкономбанк также осуществляет деятельность через свои представительства. Всего функционирует 7 представительств в федеральных округах плюс головной офис в Центральном округе. Чаще всего представительства располагаются в окружном административном центре - сейчас их территориальное размещение выглядит следующим образом:

1. Уральский федеральный округ. Представительство Внешэкономбанка в Екатеринбурге.

2. Сибирский федеральный округ. Представительство Внешэкономбанка в Красноярске.

3. Северо-Кавказский федеральный округ. Представительство Внешэкономбанка в Пятигорске.

4. Южный федеральный округ. Представительство Внешэкономбанка в Ростове-на-Дону.

5. Северо-Западный федеральный округ. Представительство Внешэкономбанка в Санкт-Петербурге.

6. Дальневосточный федеральный округ. Представительство Внешэкономбанка в Хабаровске.

7. Приволжский федеральный округ. Представительство Внешэкономбанка в Нижнем Новгороде.

8. Центральный федеральный округ. Головной офис Внешэкономбанка в Москве.

Ключевые особенности данного направления:

- Большая территория ответственности. Каждое представительство Внешэкономбанка отвечает за все регионы, находящиеся на территории федерального округа. Работа представительств усложняется тем, что округа включают в себя разное количество регионов и непропорциональны по территориям.

- Ограниченный функционал представительств. По сути представительства являются связующими звеньями между регионами и головным офисом Внешэкономбанка, так как они не обладают достаточными финансовыми ресурсами и полномочиями. Их деятельность сконцентрирована в основном на сборе данных и работе с информацией.

Описанные выше особенности и само значение представительств превращает их в своего рода информационный сервис для Внешэкономбанка, что также не дает возможности использовать их как инструмент реализации фун-

кций института развития. Кроме того, представительства по-настоящему лишены возможности использовать индивидуальный подход к каждому региону в силу масштабов территорий ответственности и бюрократических процессов.

Соглашения о сотрудничестве с регионами и планы совместных мероприятий по комплексному развитию территорий

1. В настоящий момент Внешэкономбанком подписаны соглашения о сотрудничестве с 58 субъектами Российской Федерации. Соглашениями о сотрудничестве предусмотрено взаимодействие сторон в целях решения приоритетных задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, укрепления их экономического и промышленного потенциала.

Достижению указанных в соглашениях задач способствует сотрудничество сторон, в частности, по следующим направлениям:

- предоставление информации о перспективных инвестиционных проектах, реализация которых планируется на территории субъекта Российской Федерации, с целью рассмотрения возможности участия Внешэкономбанка в финансировании таких проектов;

- подготовка заключений по инвестиционным проектам, реализация которых планируется на территории субъекта Российской Федерации;

- разработка схем организации финансирования проектов на территории субъекта Российской Федерации;

- подготовка рекомендаций по снижению рисков, связанных с финансированием инвестиционных проектов.

Основаниями для принятия решений в пользу подписания соглашений являются инвестиционная активность субъектов Российской Федерации, а также деятельность региональных органов власти по созданию благоприятного инвестиционного климата для реализации социально значимых инвестиционных проектов. Основным акцентом при этом делается на наличии уже реализуемых и (или) планируемых к реализации на территории субъекта инвестиционных проектов с участием Внешэкономбанка.

В развитие рамочных Соглашений о сотрудничестве Внешэкономбанком дополнительно заключаются соглашения (протоколы) о сотрудничестве в области поддержки государственно-частного партнерства, малого и среднего бизнеса, а также соглашения, направленные на реализацию конкретных инвестиционных проектов в регионе.

2. Также сейчас Группой Внешэкономбанка применяется новый инструмент реализации региональной политики Банка - План совместных мероприятий по комплексному развитию терри-

тории субъекта РФ на среднесрочный период. Документ содержит в себе конкретные меры по финансовой и нефинансовой поддержке Группой Банка и региональными властями предпринимательских инициатив в субъекте РФ, определяет персональную ответственность исполнителей и сроки реализации мероприятий.

На текущий момент План совместных мероприятий является наиболее целенаправленным инструментом реализации функций и Стратегии Внешэкономбанка как института развития. Тем не менее подписание Плана - это трудоемкий и довольно сложный процесс. Внешэкономбанк очень избирательно подходит к выбору субъектов, это доказывается тем, что План был утвержден лишь с несколькими регионами России. В связи с этим данный инструмент не является всеобъемлющим.

Вариант архитектуры системы институтов развития “Донаторы (Госкорпорации) - Реципиенты (субфедеральные Институты развития)”

Данный вариант архитектуры подразумевает создание сети из субфедеральных банков развития, на паритетных началах финансируемых существующими федеральными институтами развития. Формирование уставных капиталов и последующая докапитализация могут осуществляться как на основе регулярных решений Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции, так *и по аналогии с механизмом финансирования Агентства стратегических инициатив (АСИ)* на автоматической основе из бюджетов действующих институтов развития; в своей работе банки развития федеральных округов выступают в качестве непосредственных источников финансирования проектов уровня федерального округа либо в качестве источников докапитализации региональных банков развития.

Реализация данного варианта потребует увеличения эффективности и результативности системы институтов развития, формирования прозрачной подсистемы перераспределения ресурсов между уровнями системы, а также увеличения объемов финансирования системы в целом.

Существующий механизм финансирования системы предполагает использование преимущественно бюджетных средств, что накладывает объективные ограничения на количественное расширение объемов финансирования. В этой связи предлагается предусмотреть в качестве источника фондирования Внешэкономбанка и Россельхозбанка средства ЦБ РФ.

Россельхозбанк сегодня вынужден совмещать функции института развития с функциями ком-

мерческого банка, что негативно сказывается на общей эффективности организации. С целью избегания углубления конфликта интересов требуется изменение его статуса на соответствующий функциям института развития, аналогичный статусу ГК “Внешэкономбанк”.

Повышение эффективности финансирования инвестиционных проектов возможно путем двойного контроля проекта со стороны региональных и муниципальных институтов развития и банков развития. Суть механизма состоит в осуществлении контроля со стороны региональных банков развития за региональными и муниципальными агентствами.

В числе функций субфедеральных банков развития - выполнение задач по оперативному сопровождению процессов реализации бизнес-проектов, поиск инвесторов, формирование механизмов финансирования, запуск и текущее сопровождение проектов на территории субъекта Российской Федерации.

Для рационального распределения полномочий и функций финансирования, контроля и реализации проектов необходимо сформировать Агентство развития при субфедеральном банке развития. Это позволит разделить функции субфедерального банка развития: привлечение, распределение финансирования и оперативное сопровождение бизнес-проектов, поиск инвесторов, осуществление запуска и оперативного управления проектами.

Рассмотрим основные функции субфедерального банка развития в рамках данного варианта архитектуры:

- предоставление информации о перспективных инвестиционных проектах, реализация которых планируется на территории субъекта Российской Федерации, с целью рассмотрения возможности участия субфедерального банка развития в финансировании таких проектов;
- подготовка заключений по инвестиционным проектам, реализация которых планируется на территории субъекта Российской Федерации;
- разработка схем организации финансирования проектов на территории субъекта Российской Федерации;
- подготовка рекомендаций по снижению рисков, связанных с финансированием инвестиционных проектов.

Среди основных функций Агентства развития назовем:

- содействие реализации инвестиционных проектов на территории субъектов Российской Федерации;
- оперативное управление процессом реализации бизнес-проектов на территории субъектов Российской Федерации;

- содействие общему развитию экономики субъектов Российской Федерации;
- поиск инвесторов для реализации проектов Программы;
- обеспечение Администрации субъекта Российской Федерации и ключевых субъектов процесса экономического развития достоверной и полной информацией о ходе реализации проектов на территории субъекта Российской Федерации.

Реализуемые Агентством проекты должны быть нацелены на диверсификацию экономики и развитие городской среды в населенных пунктах.

Результаты деятельности Агентства развития должны оцениваться по объективным критериям, таким как: создание новых рабочих мест, рост количества предприятий малого и среднего бизнеса, рост объема производства предприятий малого и среднего бизнеса в общем объеме, рост среднего уровня заработной платы, рост собственных доходов местного бюджета, увеличение среднесписочной численности занятых в малом бизнесе и др.

Достижение указанных результатов будет требовать от Агентства активизации процесса привлечения частных инвестиций, эффективность которого определяется постоянным управлением и организацией текущей деятельности, контроля и поддержки инвестиционного процесса со стороны субфедерального банка на уровне субъекта Российской Федерации.

Создание Агентства развития при субфедеральном банке развития является одним из ключевых шагов к формированию полноценного субфедерального банка развития на уровне субъекта Российской Федерации.

Институты развития на местном уровне

Общие принципы

Необходимость централизации процесса управления реализацией Стратегиями и Программами муниципального развития социально-экономического развития обусловлена тем, что отдельные их направления зачастую тесно связаны между собой, а существующая система субъектов экономического развития в большинстве муниципалитетов на сегодня не обладает достаточными ресурсами для эффективной организации процесса реализации документов стратегического планирования.

Требуется создание структур, отвечающих за эффективную организацию оперативного сопровождения реализации Стратегий и Программ социально-экономического развития муниципалитетов с учетом изменяющихся во времени обстоятельств и условий реализации проектов и различных интересов ключевых субъектов процесса.

В качестве таких структур предполагается целесообразным создать в муниципалитетах (на уровне не ниже муниципального района) агентства развития в форме автономных некоммерческих организаций, возложив на них часть полномочий по реализации Стратегий и Программ социально-экономического развития. В числе вменяемых Агентствам муниципального развития функций - выполнение задач по оперативному сопровождению процессов реализации бизнес-проектов, поиск инвесторов, формирование механизмов финансирования, запуск и текущее сопровождение проектов, а также содействие росту общего уровня социально-экономического развития.

Функции муниципального Агентства развития:

- содействие реализации инвестиционных проектов Программ социально-экономического развития муниципалитетов, в том числе обеспечение режима “одного окна” для инвесторов при взаимодействии с Администрацией муниципалитета и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- оперативное сопровождение процесса реализации бизнес-проектов;
- содействие общему развитию экономики муниципального образования;
- поиск инвесторов для реализации проектов Программы, в том числе продвижение инвестиционных возможностей и проектов района в России и за рубежом;
- поиск наиболее эффективных механизмов финансирования инвестиционных проектов Программы;
- обеспечение соответствия инвестиционных проектов Программы меняющимся факторам внешней и внутренней среды;
- представление интересов муниципалитетов и субъектов Российской Федерации в проектах, реализуемых с использованием механизмов государственно-частного партнерства на территории муниципалитета.

Основным условием успешной реализации проекта по созданию Агентства является привлечение высококвалифицированных кадров, обладающих знанием специфики функционирования государственных и корпоративных финансов, а также деятельности федеральных и региональных институтов развития.

Предложения по формированию конфигурации институтов развития на местном уровне.

Приведенные далее выводы сделаны на основе детального обследования ряда муниципальных образований Московской и Мурманской областей, в том числе Печенгского района Мурманской области. В целях данного исследования

предлагаем считать факт расположения на территории рассматриваемого муниципального образования двух монопрофильных населенных пунктов, а также факт отсутствия предпосылок для их ликвидации и расселения в долгосрочной перспективе достаточными для того, чтобы считать необходимость создания на его территории субъекта развития обоснованной. В случае, когда речь идет о муниципальных образованиях без признаков монозависимости, потребуются проведение дополнительного анализа.

Обеспечение стабилизации социально-экономического положения и создание условий для будущего развития монопрофильного населенного пункта требуют разработки комплекса документов стратегического развития. Разработка этих документов, в первую очередь Стратегии долгосрочного и Программы среднесрочного развития монопрофильного населенного пункта, является важнейшим этапом процесса социальной, экономической стабилизации и диверсификации его экономики. Однако его полноценное выполнение, позволяющее подготовить научно обоснованные и практически реализуемые Стратегию и Программу, даже с привлечением ведущих специалистов и экспертов, является необходимым, но недостаточным условием достижения целей.

Существующий опыт показывает, что наличие самых качественно подготовленных документов не является гарантией начала реализации ключевых инвестиционных проектов, а в ряде случаев - даже при наличии инвестиционных ресурсов, в том числе перечисляемых муниципалитету средств федерального и регионального бюджетов. Возникает ситуация, когда муниципалитет имеет разработанные Стратегию и Программу развития, проработанный и предварительно согласованный с инвесторами и региональными властями реестр инвестиционных проектов, а также согласованные лимиты финансирования от бюджетов разных уровней и институтов развития федерального и регионального значения, однако инвестиционные проекты не реализуются, полученные средства не осваиваются эффективно и в полном объеме, а Стратегия и Программа становятся своеобразной декларацией о намерениях муниципалитета, но не реальным планом экономического развития.

Причиной возникновения подобного рода проблем является отсутствие на уровне муниципалитетов соответствующих институтов и достаточного количества квалифицированных кадров, которые готовы осуществлять сопровождение инвестиционных проектов, координировать работу всех участников процесса и формировать среду для экономического и социального развития в целом.

Сегодня в большинстве муниципальных образований, в том числе монопрофильных, ответственность за подобную деятельность лежит на главе муниципального образования (либо главе администрации муниципального образования) и его заместителе по экономической работе. Очевидно, что непосредственно оперативное управление, в том числе координация и переговорный процесс, осуществляется заместителем главы муниципального образования (администрации муниципального образования) по экономике и его немногочисленными сотрудниками прямого подчинения. При этом именно на них лежит значительный объем текущей работы, связанной с реализацией всех основных полномочий муниципалитета, с обеспечением его экономической устойчивости и качества жизни населения. Регулярное участие в оперативных совещаниях и необходимость подготовки большого количества документов, связанных с текущей деятельностью, не оставляют времени и ресурсов для реализации документов стратегического планирования.

Решение указанной выше проблемы возможно путем создания специализированных институтов развития на уровне муниципальных образований. Данная позиция коррелирует с положениями методических рекомендаций Министерства регионального развития Российской Федерации по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов. Данная методика подразумевает, что наиболее целесообразным для обеспечения развития представляется создание структуры с централизованным управлением реализацией Стратегии и Программы социально-экономического развития муниципалитета.

Необходимость централизации процесса управления реализацией Стратегии и Программы социально-экономического развития связана с тем, что отдельные их направления тесно связаны между собой, а существующая система субъектов экономического развития в муниципалитетах на сегодня не обладает достаточными ресурсами для эффективной организации процесса реализации документов стратегического планирования. Требуется создание структуры, ответственной за эффективную организацию оперативного управления реализацией Стратегии и Программы социально-экономического развития монопрофильных населенных пунктов с учетом изменяющихся во времени обстоятельств и условий реализации проектов и различных интересов ключевых субъектов процесса.

Указанную структуру предполагаем целесообразным создавать в форме автономной неком-

мерческой организации “Агентство развития N-ского городского округа (района, поселения)” (далее - Агентство развития), возложив на нее часть полномочий по реализации Стратегии и программы социально-экономического развития.

В числе вменяемых функций Агентства развития - выполнение задач по оперативному сопровождению процессов реализации бизнес-проектов, поиск инвесторов, формирование механизмов финансирования, запуск и текущее сопровождение проектов, а также содействие росту общего уровня социально-экономического развития монопрофильного населенного пункта.

Кроме того, Агентство развития должно участвовать в процессе работы Координационного совета по реализации Стратегии, который также формируется в соответствии с методическими рекомендациями Минрегиона России, а также должно обеспечивать функционирование создаваемых в рамках рабочих групп. Представитель Агентства развития должен входить в состав Координационного совета на общих основаниях, в том числе представляя интересы малого и среднего бизнеса монопрофильного населенного пункта.

Функции Агентства были уже перечислены выше и могут быть изменены, исходя из приоритетов, определенных федеральным агентством и субфедеральными структурами.

Реализуемые Агентством проекты должны быть нацелены на диверсификацию экономики и развитие городской среды в монопрофильных населенных пунктах и должны планироваться к реализации предприятиями малого бизнеса.

Результаты деятельности Агентства развития должны оцениваться объективными критериями, такими как создание новых рабочих мест, рост количества предприятий малого и среднего бизнеса, рост объема производства предприятий малого и среднего бизнеса в общем объеме, рост среднего уровня заработной платы, рост собственных доходов местного бюджета, увеличение среднесписочной численности занятых в малом бизнесе и др.

Достижение указанных результатов будет требовать от Агентства активизации процесса привлечения частных инвестиций, эффективность которого предопределена постоянным администрированием и организацией текущего контроля и поддержки инвестиционного процесса со стороны специализированного субъекта развития, представленного Агентством развития.

Создание специализированного субъекта развития, способного сопровождать реализацию Стратегии и Программы социально-экономического развития в виде Агентства развития, представляется необходимым. Особенно это становится очевидным в результате анализа накопленного позитивного и

негативного опыта реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов, например, в Мурманской области, Калужской и Ульяновской областях и др.

Основным условием успешной реализации проекта по созданию агентств является привлечение высококвалифицированных кадров, обладающих знанием специфики функционирования государственных и корпоративных финансов, а также деятельности федеральных и региональных институтов развития.

Создание Агентства развития предполагается в форме автономной некоммерческой организации с участием в качестве соучредителей администрации муниципалитета, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также градообразующего предприятия.

Консолидированное участие перечисленных участников инвестиционного процесса в создании данного института развития является залогом того, что он не станет лишним звеном в системе, а, напротив, позволит ему выступить в качестве связующего звена. Это возможно благодаря тому, что представительный состав учредителей дает определенную легитимность действиям представителей Агентства, а сложность структуры финансирования позволит институту развития сохранять некоторую независимость и привлекать высокопрофессиональные кадры для своей работы.

Создание Агентства муниципального развития является одним из ключевых шагов к формированию полноценного субъекта развития как на уровне муниципалитета, так и на уровне субъекта Российской Федерации.

1. *Пьянкова С.Г.* Формирование институтов развития монопрофильных территорий: зарубежный и отечественный опыт // *Фундаментальные исследования*. 2011. □ 12 (ч. 2). С. 422-427.

2. URL: www.rae.ru/fs/?section=content&op=show_article&article_id=7981686.

3. *Норд Д.* Институты и экономический рост: историческое введение // *THESIS*. 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 73.

4. Интернет-версия системы “Консультант Плюс”. URL: http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/?utm_campaign=lawdoc_dynamic&utm_source=google.adwords&utm_medium=cpc&utm_content=1&gclid=CJz4gZWq17oCFdCXcAod1AQAcw.

5. Институты развития как механизм реализации государственной политики // *ОАО “Региональный фонд” - институт развития Республики Башкортостан*. URL: http://regfondrb.ru/files/kategorii/novost/20110708_development_institutes_report.pdfhttp://www.consultant.ru/popular/nekomerz/?utm_campaign=lawdoc_dynamic&utm_source=google.adwords&utm_medium=cpc&utm_content=1&gclid=CJz4gZWq17oCFdCXcAod1AQAcw.

Поступила в редакцию 03.08.2013 г.