

ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ КАК ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

FINANCIAL RISK MANAGEMENT OF INVESTMENT PROCESSES IN THE REGION

С.В. Фрумина
S.V. Frumina

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, кандидат
экономических наук, доцент Департамента общественных финансов, Россия, 125167, г.
Москва, пр. Ленинградский, д. 49

Financial University under the Government of the Russian Federation, candidate of economic
Sciences, associate Professor of Department of public Finance, Russia, 125167, Moscow,
Leningrad prospect, d. 49

E-mail: svfrumina@fa.ru

Аннотация

В статье проанализированы институты развития, функционирующие на территории Российской Федерации. Исследованы организационно-правовые формы их формирования и институциональная направленность деятельности. Выделены отдельные проблемы, не позволяющие контролировать развитие институтов развития как полноправных элементов государственной инновационной политики.

Abstract

The article analyses development institutions operating on the territory of the Russian Federation. Researched the legal form of their formation, institutional focus. Separate problems of development control development institutions as elements of the state innovation policy.

Ключевые слова: государственные корпорации, институты развития, инновационная политика, стратегические документы.

Keywords: state corporations, development institutions, innovation policy, strategic documents.

Введение

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации задает ориентиры на повышение инвестиционной привлекательности и развитие инновационной экономики. Выполнение отмеченных ориентиров в свете изменений, происходящих в настоящее время - санкционные войны, геополитическая напряженность и другие неблагоприятные явления, - исключительно административными рычагами воздействия представляется невозможным. Проблема в том, что вопросы повышения инвестиционной привлекательности необходимо решать вкуче с частным бизнесом, оперирующим рыночными категориями и принимающими решения исходя из возможности / невозможности получения экономической выгоды.

Такого рода взаимодействие возлагается на институты развития, выступающие в качестве организационно-экономических структур, позволяющих стимулировать распределение финансовых ресурсов, привлекать инвестиции в приоритетные проекты, формировать новые технологии и содействовать повышению конкурентоспособности нашей страны в столь непростых условиях.

Основные результаты исследования

При устоявшейся нормативной правовой базе, регулирующей деятельность институтов развития (ИР) на территории Российской Федерации, однозначного определения самого понятия данной категории нет ни в одном официальном документе. Поэтому, в целях рассмотрения ИР как неотъемлемых элементов государственной инновационной политики, в первую очередь определимся с их содержанием.

Несмотря на то, что упоминание об институтах развития содержится в «Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года» в «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика» и других нормативных правовых документах, определения данного феномена законодатель не дает. Тем не менее, в ст. 32 вышеназванного закона №473-ФЗ в преломлении к объекту регулирования, определяет назначение институтов развития в следующих областях: финансирование и поддержка проектов; привлечение прямых инвестиций; развитие человеческого капитала; содействие обеспечения трудовыми ресурсами территорий опережающего социально-экономического развития. Министерство экономического развития Российской Федерации предлагает рассматривать институты развития как один из инструментов государственной политики, направленных на стимулирование инновационных процессов и развития инфраструктуры, в процессе деятельности и для реализации целей которых используются механизмы государственно-частного партнерства.

В зарубежных публикациях понятие институтов развития также не трактуется однозначно. Например, Ассоциация европейских финансовых институтов предлагает рассматривать их содержание как деятельности организаций, путем содействия экономическому и социально устойчивому развитию, посредством финансирования прибыльных предприятий частного сектора. Управление валютного контроля Министерства США, отвечающее за регулирование банков и финансовых институтов развития (CDFI – Community Development Financial Institution) дает определение ИР как финансовых учреждений, которые создают экономические возможности для частных лиц и малого бизнеса по приобретению качественного жилья и общественных услуг на территории США.

Устоявшегося понятия «Институты развития» не сложилось не только в российском правовом поле, но и нет однозначной формулировки данной категории и среди ученых-экономистов, сгруппируем данные определения в таблицу 1.

Таблица 1

Table 1

Определение понятия «институты развития» в отечественных публикациях

The definition of "development institutions" in national publications

Понятие	Источник
1	2
Организации, формальные нормы и правила, создаваемые с участием государства, реализующие механизмы стратегически устойчивого социально-экономического развития и снижения внутренних и внешних рисков среды	Пьянкова С.Г.
Совокупность организационно-экономических структур, содействующих распределению ресурсов в пользу проектов по формированию нового потенциала экономического роста путем привлечения инвестиций в отношении социальной и инженерной инфраструктуры, в развивающихся отраслях и в человеческий капитал, а также посредством создания новых технологий и содействия повышения конкурентоспособности бизнеса	Курбатова М.В., Саблин К.С.

Устоявшаяся норма взаимодействия между экономическими агентами, результатом применения которой является изменение системы	Попов Е.В., Власов М.В., Симахина М.О.
Особые организации, отличающиеся от других содействием распределению ресурсов в пользу проектов, позволяющих реализовать новый потенциал экономического роста отрасли, региона, страны	Андреева Е.Л., Глухих П.Л.

Окончание табл. 1

Организации, создаваемые в качестве инструмента экономической политики в ее разных проявлениях	Бахтазин А.Р., Валентик О.Н., Бухвальд Е.М.
Инструмент государственной политики по стимулированию инновационных процессов и развитию инновационной инфраструктуры	Екимова Н.
Специализированная государственная (квазигосударственная) корпорация (компания), деятельность которой направлена на устранение «провалов рынка», сдерживающих экономическое и социальное развитие страны	Солнцев О.Г., Хромов М.Ю., Волков Р.Г.

Как видно из представленных в таблице 2 определений, не все отечественные авторы, труды которых были проанализированы, связывают институты развития с инновациями, инновационной политикой или инновационной экономикой. Тем не менее, Министерство экономического развития при определении данного понятия упоминает о стимулировании инновационных процессов. Таким образом, предположим, что институты развития, в узком понимании «особых» организаций или организационно-экономических структур, должны быть направлены не только на распределение ресурсов (в большей части бюджетных средств), но и на развитие инноваций. В целях обоснования данной гипотезы, обратимся к стратегическим документам инновационного развития (рис. 1).



Рис. 1. Инновационное развитие в системе стратегического планирования Российской Федерации

Fig. 1. Innovative development in the system of strategic planning of the Russian Federation

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее по тексту – Стратегия) в качестве институтов развития выделяет:

Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере;

акционерное общество «Российская венчурная компания»;

государственную корпорацию Внешэкономбанк;

акционерное общество РОСНАНО;

государственное автономное учреждение «Российский фонд технологического развития» и др.

В отличие от данного документа Концепция социально-экономического развития до 2020 года (далее по тексту – Концепция) содержит информацию, в том числе, и об Открытом акционерном обществе «Росагролизинг», ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий».

Таким образом, следует отметить, что основные документы, регламентирующие проведение инновационной политики в Российской Федерации, направлены на содействие функционированию институтов развития и определяют их полномочия в регулируемых сферах.

Несмотря на вышеотмеченные положения нормативных правовых документов, касающихся ИР и их участия в развитии инновационной экономики, в документах, отражающих деятельность самих Институтов, нередко отсутствуют положения инновационной направленности. В целях обоснования данного положения, рассмотрим стратегические цели институтов развития, при этом, ограничимся исследованием Институтов, представленных на информационном портале Министерства экономического развития (таблица 2).

При анализе представленной таблицы очевидно, что ИР в Российской Федерации представлены как коммерческими (акционерные общества), так и некоммерческими организациями (государственные корпорации, государственные бюджетные учреждения).

Более того, Инвестиционный фонд Российской Федерации¹ представляет собой часть средств федерального бюджета и не сформирован в виде локальной организации.

Поэтому, полагаем, что определение института развития как «особой» организации или «организационно-экономической структуры» в данном контексте неправомерно.

Это свидетельствует либо о концептуальной неправильности подходов к сущности институтов развития отечественных экономистов, либо логическом и правовом противоречии и ошибочному отнесению в российских стратегических документах Инвестиционного фонда Российской Федерации к институту развития. Таким образом, по представленному в таблице перечню институтов, складывается впечатление об отсутствии целостной концепции их формирования.

Таблица 2

Table 2

Институты развития и цели их функционирования

Development institutions and the objectives of their operation

¹ Инвестиционный фонд Российской Федерации был сформирован 1 января 2006 года в соответствии с Постановлением Правительства РФ «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации» как часть средств федерального бюджета, предназначенная для использования в целях инвестиционных проектов на принципах государственно-частного партнерства.

№	Организационно-правовая форма	Наименование	Цель
1	2	3	4
1	-	Инвестиционный фонд Российской Федерации	Реализация инвестиционных проектов, которые осуществляются на принципах государственно-частного партнерства
2	Государственная корпорация	Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)	Обеспечение повышения конкурентоспособности экономики РФ, ее диверсификация, стимулирование инвестиционной деятельности путем осуществления различных деятельности по реализации проектов в РФ и за рубежом

Окончание табл. 2

3	Акционерное общество	Российская венчурная компания	Стимулирование индустрии венчурного инвестирования и исполнение функций Проектного офиса Национальной технологической инициативы
4	Акционерное общество	Агентство ипотечного жилищного кредитования	Обеспечение застройщиков земельными ресурсами, создание механизмов финансирования и реализации жилищного строительства, развитие ипотечного рынка
5	Государственная корпорация С 2010 года преобразована в открытое акционерное общество.	Российская корпорация нанотехнологий «РОСНАНО»	Содействие реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развитие инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализация проектов создания перспективных нанотехнологий и nanoиндустрии
6	Государственная корпорация	Фонд содействия реформированию ЖКХ	Создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан, стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирование эффективных механизмов управления жилищным фондом
7	Акционерное общество	Российский сельскохозяйственный банк	Реализация кредитно-финансовой политики в агропромышленном комплексе и формирование эффективной системы кредитно-финансового обслуживания агропромышленного комплекса
8	Федеральное государственное бюджетное учреждение	Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере	Реализация программ по развитию действующих высокотехнологичных компаний, коммерциализация результатов научно-технической деятельности, привлечение инвестиций в сферу малого инновационного предпринимательства, создание новых рабочих мест

Статус института развития как специфической формы хозяйствующего субъекта с набором конкретных функций, обязанностей и полномочий не находит отражения в законодательстве. Это значительно усложняет проведение объективной оценки эффективности их функционирования, сравнение показателей деятельности, формулирование рекомендаций относительно дальнейшего развития.

Неопределенность организационно-правовой формы Институтов позволяет формировать неоправданно большое их разнообразие как на федеральном, так и на региональном уровне. Подобный разброс не позволяет унифицировать положения функционирования данных институтов, определить единую систему показателей эффективности, установить единые требования к ответственности, избежать дублирование функций и т. д.

Рассмотрим более детально действующие ИР как элементы инновационной политики в соответствии с функциональной моделью, разработанной сотрудниками института развития РВК совместно с Открытым правительством и Минэкономразвития (рис. 2).

С одной стороны, представленная модель наглядно иллюстрирует объекты инновационной политики в виде компаний (крупные компании, средние компании, малые компании и стартапы), представленных институтами развития (Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий - Фонд Сколково, РВК, МСП банк, ВЭБ, РОСНАНО и др.), что лишней раз подтверждает правомерность их рассмотрения как составных элементов государственной инновационной политики. Вместе с тем, обращает на себя внимание тот факт, что в качестве компаний на рисунке представлены такие безусловные участники инновационной политики, как органы законодательной и исполнительной власти (Правительство РФ, Федеральное собрание РФ, Минэкономразвития России и др.).

Инновационная система

Прогн	Разработка: Минобрнауки (Прогноз НТР), Минэкономразвития (Прогноз СЭР), отраслевые ФОИВ (отраслевые прогнозы) Проектный офис НТИ (долгосрочные)													
Страт	Разработка: Минэкономразвития (СИР-2020), РАН, отраслевые ФОИВ (отраслевые стратегии), Институты развития (корпоративные стратегии ИР).													
Корп	Коллегиальные органы: Совет по модернизации, Совет по науке и образованию, МРГ НТИ МРГ по реализации приоритетов инновационного развития МРК по													
Реализ	Прямые			Косвенные				Организационно-правовые методы						
	Гранты	Кредиты	Налоговые льготы	Амортизация	Стимулы	Там	Поддержка	Административные	Субсидии	Защита	Обеспечение	Содействие	Консультации	
Крупные	ФОИВ	ВЭБ	ТОР	ФОИВ (ГП)	Ассоциация	ЕЭК	РЭЦ (ЭКСПАР)	Президент РФ	ФОИВ (ГП)	РОСНАНО	ТОР	Минобраннауки	РОСНАНО	
	Средние	ФОИВ (ГП)	РВК (П)		Сколлко	Корпорации	Минэкономразвития	РВК, Сколково, Фонд	Минэкономразвития		Экспертный совет	Минэкономразвития	АСИ, РВК, Сколково	РВК, СК
	Малые	ФОИВ (ГП)	РВК (П)		Сколлко	Корпорации	Минэкономразвития	РНФ, РФФИ	Минэкономразвития		Экспертный совет	Минэкономразвития	АСИ, РВК, Сколково	РВК, СК
	Акadem	ФОИВ	РВК (П)		Сколлко	Корпорации	Минэкономразвития	РНФ, РФФИ	Минэкономразвития		Экспертный совет	Минэкономразвития	АСИ, РВК, Сколково	РВК, СК
Мониторинг	Мониторинг: Минэкономразвития, отраслевые ФОИВ, ФАНО, Экспертный совет при Правительстве РФ													

Рис. 2. Функциональная модель инновационной политики [Национальный доклад]
Fig. 2. Functional model of innovative policy

Методологически данная конструкция не верна и ведет за собой ошибочную структуру институтов развития и многообразие их организационно-правовых форм, о чем было сказано ранее. В связи с этим, считаем целесообразным не рассматривать органы законодательной и исполнительной власти в качестве отдельных институтов развития. С другой стороны - только 3 из 8 рассмотренных институтов включают в качестве приоритетных целей развитие инновационной деятельности. Также не содержат положения об инновационном развитии и внутренние документы институтов развития. Вместе с тем, Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года повествует о необходимости интеграции в международную инновационную среду в том числе, благодаря задействованию механизмов институтов развития. Цель в соответствии с данной стратегией – создание условий для реализации долгосрочных инвестиционных проектов. Для подтверждения рассмотрения институтов развития как неотъемлемых элементов инновационной политики, считаем необходимым в стратегических целях развития ИР в обязательном порядке указывать их инновационную направленность. В этой связи официальные документы институтов развития (стратегии, уставы и др.) предлагаем дополнить информацией о цели, задачах и миссии организации, направленных на инновационное развитие экономики.

Заключение

Проведенное исследование показало, что институты развития в Российской Федерации представлены неоправданно большим разбросом организационно-правовых форм, а также не исключают формирования в своем составе структур, представленных органами государственной власти и фондов в составе бюджета (как формы организации финансовых ресурсов в стране).

Концептуальная неправильность сложившихся подходов к сущности институтов развития, отсутствие целостной концепции их формирования, набора конкретных функций, обязанностей и полномочий усложняет проведение объективной оценки эффективности их функционирования, сравнение показателей деятельности, формулирование рекомендаций относительно дальнейшего развития.

Во избежание выявленных противоречий, следует

Закрепить в стратегических документах Российской Федерации определение института развития;

Исключить из состава функционирующих институтов структуры, не являющиеся организациями и являющиеся органами государственной власти.

Обеспечить формирование института развития принятием официального документа, определяющего статус организации как института развития.

В целях подтверждения инновационной направленности деятельности институтов развития, предлагаем закрепить в учредительных документах и стратегиях развития данных структур цели, содержащие информацию о вкладе в инновационное развитие экономики Российской Федерации.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета 2017 года.

Список литературы

References

Бюджетный кодекс российской федерации. Принят от 30.09.2017 № 285-ФЗ, с изм., внесенными Федеральными законами от 31.12.1999 № 227-ФЗ.
Budgetary code of the Russian Federation. It is accepted from 9/30/2017 N 285-FZ, with the amendments brought by Federal laws from 12/31/1999 N 227-FZ

Федеральный закон от 17.05.2007 №82-ФЗ «О банке развития».
The Federal law from 5/17/2007 No. 82-FZ "About development bank".

Федеральный закон от 19.07.2007 № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».
The federal law from 7/19/2007 No. 139-FZ "About Russian Corporation of Nanotechnologies".

Федеральный закон от 29 декабря 2014 года №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».
The federal law of December 29, 2014 No. 473-FZ "About territories of the advancing social and economic development in the Russian Federation.

Федеральный Закон от 31 декабря 204 года №488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».
The federal law of December 31 204 years No. 488-FZ "About industrial policy in the Russian Federation".

Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».
The federal law from 7/21/2007 No. 185-FZ "About Fund of assistance to housing and communal services reforming".

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 февраля 1994 г. №65 «О Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере».
The resolution of the Government of the Russian Federation of February 3, 1994 No. 65 "About Fund of assistance to development of small forms of the enterprises in the scientific and technical sphere".

Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»».
The resolution of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 316 "About the approval of the state program of the Russian Federation "Economic development and innovative economy".

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
The order of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 No. 1662-r "About the Concept of long-term social and economic development of the Russian Federation until 2020".

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года №2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»
The order of the Government of the Russian Federation of December 8, 2011 No. 2227-r "About the adoption of Strategy of innovative development of the Russian Federation until 2020"

Андреева Е.Л., Глухих П.Л. Формирование и развитие институтов развития малого и среднего предпринимательства в РФ // Журнал экономической теории. 2015. - №3.
Andreyeva E.L., Deaf P.L. Formation and development of institutes of development of small and average business in the Russian Federation//the Magazine of the economic theory. 2015. - No. 3.

Бахтазин А.Р., Валентик О.Н., Бухвальд Е.М. и др. Научный доклад: Институты развития как инструмент региональной экономики. – М.: Институт экономики РАН, 2015.
Bakhtazin A.R., Valentik O.N., Bukhvald E.M., etc. Scientific report: Institutes of development as tool of regional economy. – М.: Institute of economy of RAS, 2015.

Екимова Н. Специализированный исследовательский проект «Капитал страны»
http://kapital-rus.ru/articles/article/instituty_

- Ekimova N. Specialized research [http://kapital-rus.ru/articles/article/instituty_ project](http://kapital-rus.ru/articles/article/instituty_project) "Capital of the Country"
- Попов Е.В., Власов М.В., Симахина М.О. 2010. Институты регионального развития экономики знаний // Региональная экономика: теория и практика. 2010. - №4.
- Ropov E.V., Vlasov M.V., Simakhina M.O. 2010. Institutes of regional development of economy of knowledge//Regional economy: theory and practice. 2010. - No. 4.
- Пьянкова С.Г. 2011. Формирование институтов развития монопрофильных территорий: зарубежный и отечественный опыт // Фундаментальные исследования. 2011. - №12.
- Ryankova S. G. 2011. Formation of institutes of development of monoprofile territories: foreign and domestic experience//Basic researches. 2011. - No. 12.
- Курбатова М.В., Саблин К.С. 2012. Институты развития и квазиинституты развития в российской экономике // Terra economicus. Том 10. - №3.
- Kurbatova M.V., Sablin K.S. 2012. Institutes of development and quasiinstitutes of development in the Russian economy//Terra economicus. Volume 10. - No. 3.
- Министерство экономического развития Российской Федерации. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года <http://government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf>
- Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Forecast of long-term social and economic development of the Russian Federation until 2030 of <http://government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf>
- Национальный доклад об инновациях в России, 2016.
- The national report on innovations in Russia, 2016
- Региональные институты развития субъектов РФ. Обзорно-аналитическое исследование: материалы к I Всероссийскому форуму институтов развития. Екатеринбург: Корпорация Среднего Урала, 2013.
- Regional institutes of development of territorial subjects of the Russian Federation. Survey and analytical research: materials for the I All-Russian forum of institutes of development. Yekaterinburg: Corporation of Central Ural Mountains, 2013.
- Солнцев О.Г., Хромов М.Ю., Волков Р.Г. 2009. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта // Проблемы прогнозирования. – 2009. Т. 113. №2.
- Solntsev O.G., Khromov M.Yu., Volkov R.G. 2009. Institutes of development: analysis and assessment of international experience//Problem of forecasting. – 2009. T. 113. No. 2.