

РОЛЬ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ В РЕГИОНАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ В УСЛОВИЯХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Хастиева Д.В., Федорова Л.П.

Чебоксарский кооперативный институт (филиал) АНОО ВО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации», Чебоксары, Россия (428025, г. Чебоксары, пр. М. Горького, 24), e-mail: rector@coop.chuvashia.ru

Дана оценка роли социально-экономического развития Чувашской Республики и региональной структуры управления и полномочий органов регионального государственного управления Чувашской Республики, выявлены положительные и отрицательные тенденции; для совершенствования деятельности региональных органов власти предложен новый подход к реализации функций и разработке механизмов регионального управления, основанный на принципах и методологии системной теории, в частности концепция «устойчивого развития», которая в контексте развития региональной экономики предполагает создание механизма управления устойчивым и сбалансированным развитием региона, представляющего собой часть региональной системы управления, ориентированной на создание противовесов воздействию факторов внешнего окружения посредством консолидации усилий всех заинтересованных сторон региональной системы в решении социально-эколого-экономических вопросов региона, эффективного использования ресурсного потенциала региона на основе технологий, позволяющих получать синергетические эффекты, максимального использования возможностей. Особое внимание уделено одному из инструментов государственного регулирования - региональным институтам развития, деятельность которых направлена на стимулирование инвестиционных и инновационных процессов и формирование инфраструктуры в регионе на основе государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: институт развития, региональное управление, институциональные преобразования, системная теория, инфраструктура, регион, государственно-частное партнерство.

THE ROLE OF DEVELOPMENT INSTITUTIONS IN REGIONAL GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS

Khastieva D.V., Fedorova L.P.

Cheboksary cooperative Institute (branch) of the ANO IN the Centrosoyuz of the Russian Federation "Russian University of cooperation", Cheboksary, Russia (428025, D.M. Gorkogo, 24), e-mail: rector@coop.chuvashia.ru

Evaluated the role of socio-economic development of the Chuvash Republic and regional governance structures and authorities of bodies of the regional state administration of the Chuvash Republic, identified positive and negative trends; to improve the activities of the regional authorities proposed a new approach to the implementation of the functions and development of mechanisms for regional governance based on the principles and methodologies of systemic theory, particularly the concept of "sustainable development", which in the context of regional economic development involves the creation of the mechanism of management of sustainable and balanced development of the region, representing the regional part of the control system, focused on the creation of counterweights to the influence of factors of external environment by consolidating efforts of all stakeholders of the regional system in the solution of social, ecological and economic issues of the region, efficient use of resource potential of the region-based technologies to obtain synergistic effects of maximizing the opportunities created, special attention is paid to one of the instruments of state regulation of regional development institutions aimed at stimulating investment and innovation processes and the formation of regional infrastructure on the basis of state-private partnership.

Keywords: development, regional governance, institutional change, systems theory, infrastructure, region, public-private partnership.

Под институциональными преобразованиями понимается изменение формальных и неформальных условий хозяйственной деятельности. Эта система мер включает разработку и применение законодательства, соответствующего рыночным условиям хозяйствования. К институциональным преобразованиям обычно относят изменение отношений собственности (создание частного сектора), формирование новых организаций и учреждений рыночного типа (коммерческих банков, товарных и фондовых бирж, инвестиционных фондов и др.), а

также создание новой системы управления национальным хозяйством (посредством замены административных рычагов экономическими, прежде всего бюджетными и налоговыми).

Региональное управление является составной частью системы государственного управления и формируется на конституционных основах. Нормативно-правовой базой организации региональных органов государственной власти является Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1].

В системе регионального управления выделяют законодательную (представительную), исполнительную, судебную власти. Именно исполнительная власть является разработчиком и проводником в жизнь направлений государственной политики на уровне региона. Современное государственное региональное управление имеет как общие, так и регулирующие черты. Общее управление относится, прежде всего, к объектам непосредственного административного и экономического подчинения: аппарат управления, региональные финансы, собственность и др. Регулирующее воздействие реализуется через прямые и косвенные инструменты управления на экономически самостоятельные объекты в общественных интересах: региональные налоги, льготы, система штрафов, аренда помещений, кадры и т.п. Качество регионального управления во многом зависит от эффективности деятельности органов регионального государственного управления. В настоящее время разработана и внедрена система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Порядок и перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации утвержден Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Результаты оценки используются при предоставлении субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [2; 3].

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» с 2014 г. в регионах введен новый институт – оценки регулирующего воздействия. Внедрение данного института должно способствовать повышению гласности и прозрачности деятельности органов государственной власти, включая уровень регионов, улучшению делового и инвестиционного климата регионов, отбору наиболее эффективных регулятивных мер, согласовать интересы и обеспечить поддержку принимаемых мер со стороны

заинтересованных сторон, тем самым повысить доверие общественности региональным органам власти, снизить необоснованные издержки осуществления предпринимательской деятельности и риски, связанные с нововведениями в региональном управлении.

По итогам 2013 г. Чувашская Республика заняла 14-е место среди регионов Российской Федерации по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, улучшив свои результаты относительно 2012 г. на 14 пунктов. В целом по экономическому блоку Чувашская Республика занимает 42-е место по объему и 39-е место по динамике показателей. По социальному блоку соответственно 19-е и 37-ое места. Население региона высоко оценило качество общеобразовательных услуг, но остается неудовлетворенным качеством услуг здравоохранения и ЖКХ. Общая оценка по индивидуальным показателям составила 7,3 балла. Комплексная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти Чувашской Республики за 2013 г. составила почти 51 балл. Рейтинговые значения Чувашской Республики обусловлены следующими тенденциями: а) положительные: рост продолжительности жизни населения при рождении, обеспеченности населения жильем, качества образовательных, физкультурно-оздоровительных услуг, рост общественной безопасности и улучшение экологической обстановки в регионе; б) отрицательные: снижение темпов экономического развития, а также основных параметров размера и темпов роста инвестиций, объемов производства, реальных доходов населения, увеличение доли лиц с доходами ниже прожиточного минимума, диспропорции в экономической структуре региона, слабая вовлеченность субъектов в межрегиональные и мировые связи, снижение численности населения (в т.ч. за счет межрегиональной миграции), низкое качество услуг здравоохранения и ЖКХ.

Проведенное исследование региональной структуры управления и полномочий органов регионального государственного управления позволило заключить, что созданная структура соответствует конституционным основам Российской Федерации и Чувашской Республики, имеет место четкое разграничение уровней власти – законодательная (представительная), исполнительная, судебная – и полномочий между органами регионального управления, сформированные организационные структуры органов регионального управления позволяют в полной мере реализовывать закрепленные за ними полномочия и обеспечивать эффективность управления по всему управленческому циклу. Повышению эффективности действующих структур регионального управления способствуют общественные, экспертные, консультационные советы.

Проведенный анализ эффективности деятельности региональных органов власти и применения указанных инструментов свидетельствует о:

- общем снижении качества и результативности программно-целевого подхода, что

обусловлено недостаточностью собственных источников финансирования, медленным внедрением современных способов привлечения частных инвесторов к реализации проектов регионального значения, низким качеством программного планирования и прогнозирования, основанного преимущественно на инерционных тенденциях, отсутствием механизма своевременного внесения коррективов в программы с учетом бюджетного финансирования, в отдельных случаях несоответствие целей и методов управления в рамках программ и др.;

- низкой инициативности региональных властей в части реализации инноваций в регионе и в системе регионального управления, в т.ч. по причине недостаточной компетентности в вопросах стратегического управления;

- низкой связи созданных институтов развития со стратегическими приоритетами развития региона;

- отсутствию системного подхода к разработке стратегии и программ развития республики.

Положительно следует оценить повышение эффективности контрактной системы, внедрение новых инструментов управления, регламентацию деятельности органов регионального управления.

Как следствие, регион имеет низкий рейтинг и не обеспечивает достижение целевых установок развития.

Совершенствованию деятельности региональных органов власти будет способствовать новый подход к реализации функций и разработке механизмов регионального управления, основанный на принципах и методологии системной теории. Теоретическим обоснованием такого подхода может стать концепция «устойчивого развития», которая в контексте развития региональной экономики предполагает создание механизма управления устойчивым и сбалансированным развитием региона, представляющего собой часть региональной системы управления, ориентированной на создание противовесов воздействию факторов внешнего окружения посредством консолидации усилий всех заинтересованных сторон региональной системы в решении социально-эколого-экономических вопросов региона, эффективного использования ресурсного потенциала региона на основе технологий, позволяющих получать синергетические эффекты, максимального использования возможностей.

Одним из инструментов государственного регулирования являются региональные институты развития, деятельность которых направлена на стимулирование инвестиционных и инновационных процессов и формирование инфраструктуры в регионе на основе государственно-частного партнерства.

В настоящее время сложилось несколько подходов к определению сути «институтов

развития» [6]:

- МВФ и Всемирный банк определяют институты развития как определенные нормы и правила поведения, которые устанавливаются государством с целью формирования у субъектов стимулов к деятельности в заданном направлении. К таким видам институтов относятся все формально действующие институты государства, бизнеса, судопроизводства, рынка;

- специализированные государственные (квазигосударственные) корпорации, деятельность которых направлена на устранение провалов рынка и способствующие успешному экономическому и социальному развитию региона. Их функционирование направлено на решение следующих проблем (провалов рынка): в сфере инноваций, институциональных провалов, в социальной сфере, в инфраструктурной и коммуникационной сферах;

- нормы и правила, а также организации, формирующие и обеспечивающие реализацию приоритетных направлений регионального развития.

Функционирование региональных институтов развития как одного из инструментов государственного регулирования направлено на стимулирование инвестиционных и инновационных процессов и формирование инфраструктуры в регионе на основе государственно-частного партнерства.

В рамках региона они могут стать катализаторами частных инвестиций в приоритетных направлениях социально-экономического развития и способствовать формированию условий для обеспечения доступности необходимой инфраструктуры, финансовым ресурсам и информации.

Адрианов В.Д. разделяет институты развития на две группы: финансовые и нефинансовые. К первым относит: банки развития, агентства развития, экспортно-импортные банки, экспортные и страховые агентства, долговые агентства, финансовые корпорации, инвестиционные, венчурные, суверенные фонды. Ко второй группе: специальные экономические зоны, технополисы, технопарки, научно-внедренческие инновационные центры, научные фонды, промышленные союзы, образовательные и экспертно-аналитические центры, торговые ассоциации [4, с. 4-5].

Основное назначение финансовых институтов развития - привлечение частных инвесторов к реализации приоритетных инвестиционных проектов экономической и социальной направленности, а также повышение доступности инвесторов к финансовым средствам в условиях кризиса. Финансовые институты развития также выступают учредителями отраслевых и региональных специализированных фондов.

В России в качестве финансовых институтов развития выступают: Агентство

стратегических инициатив; Государственная корпорация «Внешэкономбанк»; Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»; Российский фонд прямых инвестиций; Ивестиционный фонд РФ и др.

Нефинансовые институты развития: ОАО «Роснано»; Государственная корпорация «Ростехнологии»; Государственная корпорация «Фонд содействия реформирования ЖКХ»; Государственная корпорация «Росатом» и др.

На базе общероссийских институтов развития создаются региональные институты. Сегодня большая часть региональных институтов развития создана для реализации государственной поддержки субъектов в наиболее приоритетных направлениях: развитие малого и среднего предпринимательства, стимулирование развития инноваций, ликвидация технологического отставания, содействие развитию внешнеэкономической деятельности, создание инфраструктурных объектов, ликвидация региональных диспропорций развития.

Основными формами институтов развития в регионах являются фонды поддержки, региональные венчурные фонды, бизнес-инкубаторы, региональные территориальные (отраслевые) кластеры. По данным «Эксперт РА», по итогам 2010 г. объем средств, которыми располагали региональные институты развития, составлял 83 млрд руб., из которых примерно 41% приходился на 9 регионов-лидеров. В исследовании агентства показатели Чувашской Республики по доле институтов развития в ВРП и на душу населения составили соответственно 0,5% и около 1000 руб. на человека, в то время как у лидера рейтинга Республики Татарстан они составляли примерно 2,3% и чуть более 2000 руб. на человека [7]. В части деятельности региональных венчурных фондов эксперты отмечают неудовлетворительную работу и низкую эффективность, обусловленную низким предложением инновационных проектов, как следствие, недоиспользование выделенных финансовых средств. Например, в 2010 г. Чувашской Республике было предоставлено примерно 250 млн руб., Республике Татарстан – 1150 млн руб., из которых освоено 820 млн руб. [7]. Также дифференцированными по эффективности являются фонды поддержки малого и среднего предпринимательства. Первые позиции занимает г. Москва.

Третий тип институтов развития – корпорации развития и агентства по привлечению инвестиций - получили в регионах недостаточное развитие. В Чувашской Республике такая корпорация создана только в 2011 г., а реальное ее функционирование началось лишь в 2014 г. Опыт отдельных регионов свидетельствует, что эффективность таких институтов развития во многом зависит от выбранных форм и методов экономического развития приоритетных направлений, а также инструментов управления. В целом идея создания промышленно-производственных парков получила в регионах достаточное развитие. В некоторых регионах создаваемые институты развития не ограничивались какими-либо приоритетами, а

рассматривали привлечение инвестиций как базу для общего развития региона. По такому же пути пошла и Чувашская Республика, создав Корпорацию развития Чувашской Республики.

Для привлечения инвесторов в регион открыта интерактивная площадка в Интернет «Инвестиционная площадка Чувашской Республики». На уровне республики разработана вся необходимая нормативная правовая документация, регламентирующая инвестиционную деятельность в регионе. Высоко следует оценить качество документа «Инвестиционная стратегия Чувашской Республики». Повышение эффективности региональных органов власти в решении вопроса формирования имиджа Чувашской Республики как инвестиционно привлекательного региона отмечено в 2014 г. рейтинговым агентством «Эксперт РА», которое присвоило рейтинг кредитоспособности Чувашской Республике на уровне «А+», т.е. очень высокий [7]. Однако при этом следует отметить, что фактическая активность и инициативность региональных органов управления достаточно низкая, все реализованные мероприятия являются необходимым условием и требованием федеральных властей для получения регионами трансфертов из федерального бюджета. Еще одним институтом регионального развития стали особые экономические зоны. В России действует 16 особых экономических зон. По данным исследовательского отчета «Эксперт РА», наибольшие возможности по созданию институтов развития за счет привлечения федеральных средств использовала Республика Татарстан, которая имеет сегодня почти все виды институтов. В десятку лидеров по созданию институтов развития также входят: Московская, Липецкая, Калужская, Томская области, гг. Москва, Санкт-Петербург, Красноярский край, Республика Саха (Якутия). В данном рейтинге Чувашская Республика занимает 19-е место, объем привлеченных средств в 13 раз меньше, чем для Республики Татарстан [7]. Таким образом, сегодняшние высокие темпы социально-экономического развития Республики Татарстан обусловлены грамотной политикой региональных органов власти не только в части управления регионом, но и по использованию внешних возможностей для привлечения федеральных бюджетных средств в регион с последующим их эффективным инвестированием. Медленный переход регионов к инновационному развитию во многом связан с неразвитостью или неэффективностью созданных институтов развития инновационной сферы. Рейтинг инновационного развития субъектов РФ, проведенный научно-исследовательским институтом ВШЭ по итогам 2011 г. [5], свидетельствует, что регионы значительно дифференцированы как по инновационному потенциалу, так и по инновационной активности бизнеса (коммерциализации инноваций). Авторы исследования отмечают, что для регионов характерны разные факторы развития: для одних – качество регионального управления и региональной инновационной политики, для других – достигнутый уровень в виде внешних условий осуществления инновационной деятельности

и инновационного потенциала. В данном рейтинге, который строился по 35 базовым показателям, сгруппированным по четырем направлениям: научно-технический потенциал, инновационная деятельность в регионах, качество инновационной политики в регионах, социально-экономические условия осуществления инновационной деятельности, Чувашская Республика вошла в группу 2б (высокий уровень инновационной активности). Однако, в отличие от Республики Татарстан, высокий инновационный индекс Чувашской Республики обусловлен высоким инновационным потенциалом, который, как отмечают авторы исследования, недостаточно реализован в производстве. Анализ развития приоритетных направлений, поддерживаемых действующими институтами развития, свидетельствует о недостаточной их эффективности.

Представляется, что применение позитивного опыта Республики Татарстан и создание координирующего центра Агентства стратегических инициатив Чувашской Республики при Минэкономразвития Чувашской Республики позволит стимулировать создание и повышение эффективности институтов развития в регионе.

Список литературы

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://base.consultant.ru>.
2. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://base.consultant.ru>.
3. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 г. № 1142 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://base.consultant.ru>.
4. Адрианов В.Д. Институты развития и их роль в реализации проектов государственно-частного партнерства : аналитический отчет // Финансовый университет при Правительстве РФ, 12 ноября 2011 г. – 47 с.
5. Рейтинг инновационного развития субъектов РФ : аналитический доклад / ВШЭ: национальный исследовательский университет; под ред. Л.М. Гохберга. - М., 2012. – 105 с.
6. Романенко Е.В. Институты развития как форма участия государства в регулировании деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства [Электронный ресурс]. -

Режим доступа: <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/conference/the-content-of-conferences/archives-of-individual-conferences/oct-2012>

7. Российские институты развития: Региональный аспект 17 декабря 2010 г., Москва [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.raexpert.ru

Рецензенты:

Федоров В.Г., д.с.-х.н., профессор кафедры экономики, менеджмента и агроконсалтинга, ФГБОУ ВПО «Чувашская государственная сельскохозяйственная академия», г. Чебоксары;

Елагин В.И., д.э.н., профессор кафедры финансов, Чебоксарский кооперативный институт (филиал) АНОО ВО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации», г. Чебоксары.