

Ключевые слова:

федеральные целевые программы, оценка эффективности, региональная экономическая политика, дирижистская модель роста, институциональные модели роста, формирование институтов развития, фонды прямых инвестиций

А. И. Бородин, д. э. н.,
проф. кафедры «Финансы» ГУМФ
(e-mail: aib-2004@yandex.ru)

Н. Н. Киселева, д. э. н., проф.,
зав. кафедрой мировой и региональной экономики
Северо-Кавказского института — филиала РАНХиГС
при Президенте России
(e-mail: kishatasha@yandex.ru)

Н. Н. Шаш, д. э. н.,
проф. кафедры «Финансы» ГУМФ
(e-mail: nshash@gumf.ru)

Дирижистские «ловушки» реализации федеральных целевых программ и институты развития

В начале второго десятилетия XXI в. российская экономика столкнулась с долговременными системными вызовами, появление которых обусловлено турбулентным характером глобальной экономики и сохранением внутренних барьеров развития. Одним из важных системных вызовов стало усиление роли регионов в обеспечении экономического роста страны.

Петензии России на статус одной из ведущих мировых держав предполагают достижение соответствующего уровня экономического и социального развития на всей территории страны. Это требует кардинальных изменений в бюджетной и финансовой сферах, повышения эффективности управления государственными финансами, использования перспективных подходов, направленных на обеспечение устойчивого развития регионов.

В этих условиях большое значение приобретают программно-целевые методы управления, в т. ч. в рамках федеральных целевых программ (ФЦП), которые продолжают рассматриваться в качестве гибкого и наиболее эффективного инструмента реализации долгосрочной экономической политики.

РОЛЬ ФЦП В РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ

Федеральные целевые программы представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационных

и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых задач в области государственного, экономического и социального развития. Их важная особенность — ориентация на решение проблем развития конкретных регионов, где существует необходимость в масштабных долгосрочных инвестициях. По причине своего преимущественно инвестиционного характера ФЦП нацелены на решение стратегических целей региональной политики. В связи с этим они позволяют сконцентрировать ресурсы для устойчивого развития региона, обеспечить достижение определенных результатов в соответствующие временные периоды на основе конкретных показателей эффективности.

В рамках перехода на программно-целевые методы управления региональные программы социально-экономического развития должны были стать инструментом комплексного анализа ситуации в субъекте Федерации, формализации приоритетов и последующего планирования ключевых мероприятий, финансируемых за счет бюджетов всех уровней в среднесрочном периоде. Это, собственно, и подтвердилось по прошествии времени — комплексные программы регионального развития вошли в постоянную практику современной России. Кроме того, формат ФЦП предполагает возможность использования различных форм поддержки на федеральном уровне, что имеет особое значение для Северо-Кавказского региона, поскольку некоторые субъекты Федерации, входящие в его состав, характеризуются низким уровнем развития экономики и социальной сферы, сложной межнациональной обстановкой.

ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА (СКФО)

Качественно-количественные характеристики экономического пространства макро-региона — его плотность, связанность, аллокация факторов производства и экономической деятельности. По оценкам В. Н. Овчинникова, плотность экономического пространства в СКФО составляет 45,6 тыс. руб./км² и варьируется от 10,7 тыс. руб./км² в Карачаево-Черкесии до 82,9 тыс. руб./км² в Северной Осетии-Алании¹. Для сравнения: этот показатель в среднем по России составляет 12,5 тыс. руб./км², т. е. в 3,6 раза ниже.

При оценке СКФО с точки зрения интенсивности взаимодействия его субъектов, уровня развития производственной, транспортной и коммуникационной инфраструктуры в качестве специфики региона можно отметить «высокую степень территориальной замкнутости региональных хозяйственных комплексов не только контурами производственно-энергетических циклов репродуктивных процессов (при незначительной доле трансграничных переносов сырья, энергоносителей и т. д.), но и тупиковым положением большинства республик на транспортных сетях магистральной инфраструктуры, что порождает эффект транспортно-логистических ловушек»². Такая ситуация обуславливает отток производственных ресурсов из северокавказских регионов тупикового типа в инфраструктурно обустроенные территории.

¹ См.: Овчинников В. Н. Социально-экономические проблемы и ресурсы стабилизации положения на Северном Кавказе в новом геоэкономическом формате // Стратегические приоритеты модернизации экономики российских регионов: Северо-Кавказский вектор: Материалы всероссийской научной конференции («IV домбайские чтения»), Домбай, 12–16 апреля 2010 г. — Черкесск: Карачаево-Черкесская государственная технологическая академия, 2010. — С. 6.

² Там же, с. 13.

В отраслевой структуре доминирует агропромышленный комплекс, включающий сельское хозяйство и пищевую промышленность. Его вклад в экономику округа составляет почти 20 %, из которых 15 % приходится на сельское хозяйство. Социальная значимость сектора еще более высока: АПК обеспечивает рабочими местами 24 % работающего населения. В некоторых регионах АПК составляет основу налоговых поступлений бюджетов (по данным за I полугодие 2010 г. доля АПК в налоговых поступлениях Кабардино-Балкарии составила 37,4 %)³. В целом по округу продукция АПК формирует около 30 % поступлений от внешней торговли.

При этом по объемам выпуска пищевых продуктов регионы СКФО сильно отстают от других регионов Российской Федерации, что свидетельствует о недостаточном уровне развития перерабатывающей промышленности. Из всех товарных групп пищевой промышленности вклад округа в общероссийское производство значим только в части алкогольных напитков и минеральной воды. В балансе ввоза-вывоза продукции преобладает вывоз сельскохозяйственной продукции низкого передела и ввоз продуктов питания глубокой степени переработки.

По некоторым оценкам, производительность труда в сельскохозяйственном производстве СКФО значительно ниже среднероссийских показателей и на отдельных территориях региона достигает лишь 13 % от среднероссийского уровня в сельском хозяйстве и 7 % — в пищевой промышленности.

Динамика удельного веса промышленности в СКФО свидетельствует о деиндустриализации экономики. Доля промышленных отраслей составляет 11 % (как в структуре валового регионального продукта, так и в структуре занятости). Существенное отставание по производительности даже от среднероссийского уровня (не говоря уже о показателях многих других странах) отражает низкую конкурентоспособность всех промышленных секторов. А опережающие темпы роста импорта над экспортом промышленной продукции и незначительная доля округа во внешнеэкономической деятельности России косвенно свидетельствуют о постепенном дальнейшем снижении конкурентоспособности промышленной продукции СКФО.

Что касается инвестиционной привлекательности региона, то она также остается достаточно низкой, что подтверждается уменьшением объема инвестиций в основной капитал, снижением уровня кредитоспособности и усиливающейся зависимостью реализации инвестиционных проектов от финансирования из федерального бюджета. По некоторым оценкам, размер инвестиций в основной капитал существенно ниже аналогичного среднероссийского показателя (от 66,3 % в Дагестане до 27,8 % в Ингушетии).

Непосредственно в структуре инвестиций в регионы СКФО ситуация еще более плачевна. Собственный капитал и бюджетные средства — это основа инвестиционной структуры. Для примера возьмем показатели по источникам финансирования в Ингушетии и сравним с показателями по стране. В этой республике основу всей инвестиционной деятельности составляют непосредственно деньги государства — 94,9 %, в то время как бюджетные средства, вкладываемые в основной капитал по России, занимают 17,4 %. Это говорит об огромной нехватке частного капитала: инвесторы просто не готовы вкладывать свои деньги в регионы СКФО.

³ См.: *Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года / Сайт Правительства Российской Федерации (<http://правительство.рф/gov/results/12423/>)*.

Расчеты, проведенные с использованием метода дисконтирования и учитывающие объем накопленных инвестиций и скорость их накопления в северокавказских регионах, показывают, что при сохранении сложившихся тенденций в инвестиционном пространстве России и СКФО ряд регионов Северного Кавказа даже в долгосрочной перспективе не имеет шансов ликвидировать сложившийся разрыв по объему накопленных инвестиций. Более того, прогнозируется дальнейшее усиление межрегиональной дивергенции по данному показателю.

Исследование динамики доходов населения как важнейшего показателя экономического благосостояния также свидетельствует о снижении уровня и качества жизни населения регионов Северного Кавказа по сравнению со среднероссийским уровнем. По таким ключевым социально-экономическим показателям, как валовой региональный продукт на душу населения, производительность труда и средняя заработная плата, бюджетная обеспеченность, уровень развития реального сектора экономики и вовлеченность во внешнеэкономическую деятельность, СКФО заметно отстает от других федеральных округов.

Таким образом, СКФО, являясь «ахиллесовой пятой» российской экономики, требует проведения взвешенной политики по выведению его на траекторию догоняющего развития.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В СКФО И ПРОБЛЕМА ВЫБОРА

Основной инструмент решения социально-экономических проблем в регионах — ФЦП. Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа была учреждена в марте 1992 г. руководителями исполнительных и законодательных органов власти субъектов Федерации Северного Кавказа на основании указа Президента России от 11 ноября 1991 г. № 194 «Об обеспечении условий по повышению роли и взаимодействия республик в составе РСФСР, автономных образований, краев и областей в осуществлении радикальной экономической реформы». С тех пор на территории республик неоднократно утверждались программы социально-экономического развития, предполагающие по их завершении выведение показателей отстающих территорий на общероссийский уровень. В Южном федеральном округе (ЮФО) действовало более 25 различных программ, включая такие крупные проекты, как: «Юг России» (федеральные программы с 2002 по 2012 гг.), «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики» (федеральные программы с 2002 по 2012 гг.)⁴, «Развитие транспортного комплекса Северного Кавказа», «Основные направления развития энергетики Северного Кавказа на период до 2010 года (на базе альтернативных источников энергии)»⁵, «Выбор и обоснование перспективных площадок для организации особых экономических зон (ОЭЗ)

⁴ Самый большой объем финансирования — 145 млрд руб. (из которых 52 млрд руб. относится на федеральный бюджет) имеет ФЦП «Юг России (2008–2013 годы)». Программа по социально-экономическому развитию Чечни, на которую было выделено 124 млрд руб. (в т. ч. из федерального бюджета — 112 млрд руб.) заканчивается в этом году. На ФЦП по развитию Ингушетии в ближайшие три года предполагается выделить только 3 млрд руб., общая стоимость программы — 32 млрд руб.

⁵ В рамках ФЦП в Дагестане предполагается строительство Гоцатлинской ГЭС «РусГидро», которое обойдется в 5 млрд руб. корпоративных средств и 4,6 млрд руб. бюджетных.

курортно-рекреационного типа», «Показатели эффективности управления ресурсами республик, краев и областей» и т. д.

В октябре 2010 г. Правительством России была утверждена Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, в рамках которой предполагается объединение трех ключевых ФЦП по развитию Северного Кавказа: «Юг России», «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия» и «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики» — в новую государственную программу «Развитие Северо-Кавказского федерального округа». В рамках каждого из субъектов планируется разработать отдельные подпрограммы, в частности по Дагестану, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии, а также по такому особо охраняемому эколого-курортному региону, как Кавказские Минеральные Воды. Предполагалось, что все эти субъекты станут частью государственной программы, которая будет включать в себя все механизмы государственной поддержки.

За последние три года на реализацию трех ФЦП уже было направлено более 91 млрд руб., в т. ч. около 75 млрд руб. бюджетных средств. Это дает основание полагать, что федеральный центр в течение нескольких лет пытался решить проблемы региона путем увеличения объемов финансирования субъектов со сложной социально-политической и экономической обстановкой. Благодаря росту федеральных трансфертов во всех республиках выросли инвестиционные расходы на национальную экономику, особенно в Дагестане, Ингушетии и Чечне.

За 10 лет объем федеральных трансфертов в Северо-Кавказский регион составил 800 млрд руб. Если в 2000 г. речь шла о 15 млрд руб.⁶, то в 2010 г. федеральный бюджет вложил в развитие Северного Кавказа 180 млрд руб., а в 2011 г. было выделено 400 млрд руб.⁷ В соответствии с проектом государственной программы развития СКФО до 2025 г. планируется еще 336,9 млрд федеральных инвестиций и 2 трлн частных. Эти средства направят на развитие туризма, агропромышленного, топливно-энергетического, строительного комплексов, а также развитие логистики.

При этом следует отметить низкую эффективность расходования бюджетных средств. 1 марта 2011 г. была проведена аудиторская проверка, в ходе которой были выявлены нарушения в использовании бюджетных средств при реализации ФЦП в СКФО⁸. Проверкой вскрыты недостатки в системе учета, управления и использования федерального и республиканского имущества, в заключении контрактов, организации бухгалтерского учета и отчетности.

Аудиторами были выявлены случаи неполного освоения средств федерального бюджета. Частично это можно объяснить тем, что в некоторых случаях денежные средства были перечислены под конец отчетного периода и республикам не хватило времени на их освоение, а частично — недобросовестным исполнением своих полномочий отдельными должностными лицами. Например, в Дагестане остаток неиспользованных

⁶ См.: Путин В. В. Выступление на межрегиональной конференции партии «Единая Россия» на тему: «Стратегия социально-экономического развития Северного Кавказа до 2020 года. Программа на 2010–2012 годы» / Официальный сайт Правительства Российской Федерации (<http://premier.gov.ru/events/news/11301/>).

⁷ См.: Регионы Северного Кавказа получат 400 млрд рублей / Бизнес-fm (<http://www.bfm.ru/articles/2011/01/21/regiony-severno-go-kavkaza-poluchat-v-etom-godu-400-mlrd-r>).

⁸ См.: Бюджетные средства в СКФО использовались с нарушениями / ГТРК «Ставрополье» (<http://www.stavropolye.tv/sfdnews/view/30184>).

средств федерального бюджета по ФЦП в 2009 г. составил 144,4 млн руб., или 19,7 % от общего объема неиспользованных средств по стране.

Ненадлежащее исполнение полномочий отдельными должностными лицами министерств и подведомственных организаций, главными распорядителями и получателями бюджетных средств привело к образованию проблемной и нереальной к взысканию дебиторской задолженности и, как следствие, к возможным потерям бюджетных средств в сумме 664,4 млн руб. В частности, по данным Счетной палаты, эта задолженность в Дагестане составляет 405,2 млн руб., в Карачаево-Черкесии — 196,6 млн руб., в Ставропольском крае — 62,6 млн руб.⁹

Государственные дотации, по сути, блокировали деловую инициативу самых проблемных регионов, вместо того чтобы активизировать мелкий и средний бизнес и улучшить инвестиционный климат, что, в свою очередь, сводит к минимуму отдачу от государственных финансовых вложений из-за отсутствия стимулов для частного предпринимательства. Руководители дотационных предприятий в меньшей степени заинтересованы в результатах деятельности своих структур. В последние годы предпринимались действия, направленные на оздоровление социально-экономической ситуации в республиках Северного Кавказа: выделялись средства для реализации ФЦП, поступали стабильно высокие дотации в бюджеты республик, вводился режим свободной экономической зоны (Ингушетия). Несмотря на это субъекты СКФО по-прежнему отстают по объемам и темпам роста показателей развития.

Следует отметить, что подавляющее большинство проблем с использованием средств из государственной казны обусловлено доминированием редистрибутивной (распределительной) системы взаимодействия бизнеса и государства, построенной на переплетении экономической и политической сфер жизни общества¹⁰. В редистрибутивных экономиках обмен ресурсами осуществляется при активном посредничестве государства, перераспределяющего социальные блага и обеспечивающего рентой те или иные общественные группы (посредством прямых субсидий, регулирования цен, установления монопольных прав и пр.). В этих условиях главным мотивом социального поведения становится стремление к приобретению ренты, т. е. внерыночной прибыли, получаемой благодаря давлению на органы государственной власти и участию в политическом процессе¹¹. Большой объем сил и средств выводится при этом из производительной деятельности и направляется на обеспечение перераспределительной активности: лоббирования, коррупции, функционирования частных охранных структур и т. д. Эта рентоориентированная модель поведения, которая тормозит принятие решений, стимулирующих инвестиции в модернизационные проекты, наиболее отчетливо прослеживается на территории СКФО.

Все больше ресурсов в СКФО отвлекается от производственной деятельности и направляется на борьбу за приобретение ренты, уменьшая производительный потенциал

⁹ См.: Аудиторы выявили нарушения в освоении бюджетов в СКФО/Коммерсантъ (<http://www.kommersant.ru/News/1593794>).

¹⁰ См.: Бизнес и государство в России: фундаментальные проблемы взаимодействия и стратегии их преодоления/ Российский профессиональный портал о лоббизме и Government Relations (http://lobbying.ru/content/sections/articleid_6384_linkid_.html).

¹¹ См.: Павроз А. В. Соискание ренты как категория политического анализа // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. — 2009. — № 2. — С. 84–94.

региона. Прогрессирующее же расширение санкционированных государством рентных бенефиций, сокращая рыночную конкуренцию, делает экономику еще менее эффективной.

Возможно, именно по этой причине запланированные в прежних ФЦП мероприятия и объемы финансирования не будут сохранены: в 2012 г. Северо-Кавказскому региону сократили целевое финансирование. Правительство России урезало ФЦП «Юг России (2008–2013 годы)», вследствие чего федеральный бюджет сэкономит 15,7 млрд руб., и еще почти 2,2 млрд руб. останется в бюджетах регионов¹². При этом принятие ФЦП по развитию Северного Кавказа, намеченное на этот год, откладывается до мая 2012 г.

Все вышеизложенное актуализирует проблему формирования экономической политики для вывода СКФО на путь догоняющего развития. При этом возникает дилемма: выбрать дирижистскую или институциональную модель экономического роста.

В дирижистской модели главная роль отводится государству, которое выделяет финансовые ресурсы, борется с провалами рынка, активно вторгаясь в рыночную систему. Системообразующим здесь выступает государственный спрос не только на товары и услуги, но и на институты, неудовлетворительное качество которых приводит к усилению государственного вмешательства в их функционирование.

Логика управленческих решений в отношении СКФО на протяжении всего времени реализовывалась и продолжает реализовываться именно в рамках дирижистской модели. Государство определяет приоритеты развития округа, концентрирует на них политический и финансовый ресурс, компенсируя низкое качество институтов своим значительным присутствием в экономике и ведущей ролью в инвестиционном процессе. В качестве драйверов роста экономики округа рассматривается реализация ФЦП, предусматривающих замещение недостатка частных инвестиций целенаправленными государственными инвестициями.

При этом можно указать как минимум на две ловушки, возникающие в рамках дирижистской модели. Первая — неэффективность расходования государственных средств, выделяемых на реализацию ФЦП. Вторая — зависимость инвестиционной активности в регионе от уровня бюджетных доходов, которые в значительной мере определяются конъюнктурой мировых рынков энергоносителей и состоянием мировых финансовых рынков. Следовательно, снижение доходов регионального бюджета повлечет недофинансирование программ или их полное сворачивание. Все это свидетельствует о необходимости направить вектор региональной экономической политики в сторону институциональной модели, суть которой заключается:

— в повышении эффективности и комплементарности институциональной среды, осуществлении глубокой институциональной модернизации, охватывающей не только технологические отрасли, но и всю экономику, а также социальные и политические институты;

¹² Так, например, туристический комплекс получит из федерального бюджета гораздо меньше, чем предполагалось изначально: вместо 17,4 млрд только 7,6 млрд руб., а из региональных — 2,4 млрд вместо 3,52 млрд руб. Seriously пострададут проекты в Кабардино-Балкарии (уменьшение финансирования из федерального бюджета на 64 %), Адыгее (на 43 %), Северной Осетии (на 62 %) и Калмыкии (на 95 %). Что касается других территорий, то финансирование Карачаево-Черкесии в рамках данной ФЦП снизится на 25 %, Дагестана — на 12 %.

— в проведении приватизации с доминированием в ней не фискальных, а социальных и политических задач — формирование широкого слоя неолигархических собственников средств производства (среднего и крупного бизнеса);

— в защите прав собственности;

— в содействии конкуренции, формирующей спрос на инновации;

— в обеспечении верховенства права, демократическом общественном контроле государственных органов.

Важным направлением реализации институциональной модели в СКФО видится формирование институтов развития. Однако следует учитывать тот факт, что существенное улучшение институциональной среды — гораздо более трудоемкая и сложная задача, чем это казалось ранее. Более того, эффекты такой политики имеют отложенный характер, а в настоящем она может даже отрицательно повлиять на темпы роста.

В связи с этим можно предположить, что исходя из специфики региона наиболее эффективным станет совмещение дирижистской и институциональной моделей экономического роста. Подобная политика среднего пути, представляющая собой компромисс между двумя моделями, оправдана тем, что:

— спонтанная селекция институтов не всегда отбирает лучшие, оптимальные варианты;

— в России в качестве инициатора создания институциональных ограничений логически и исторически выступает государство, обеспечивающее потенциальную возможность достижения желаемых результатов с минимальными затратами;

— нецелесообразно копировать в условиях СКФО любую из существующих моделей из-за сложившейся в регионе нестабильной экономической и социально-политической ситуации.

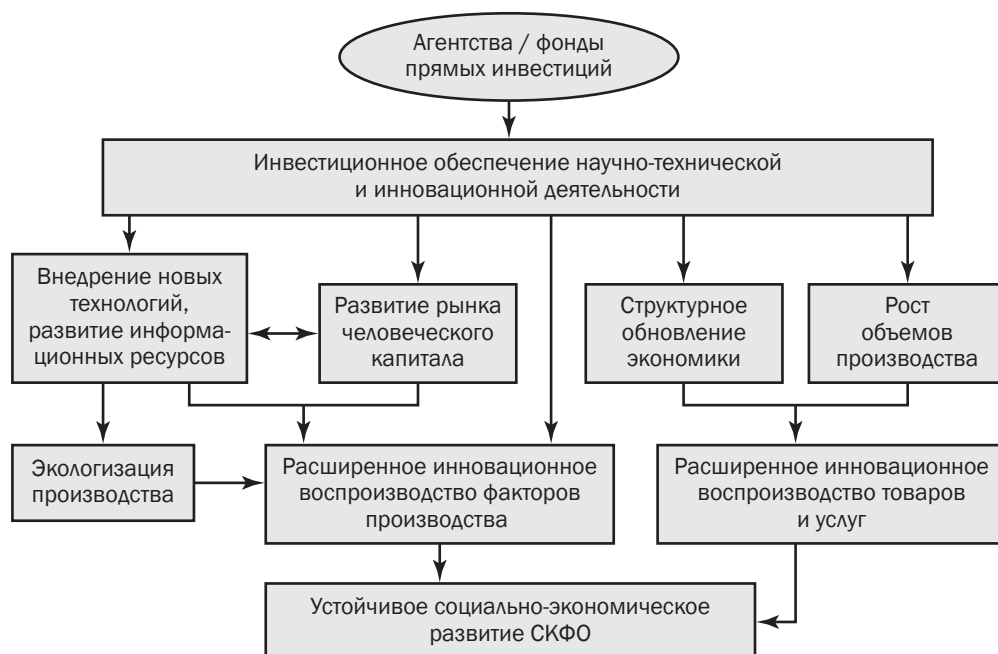
ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ СКФО

Несмотря на значительный объем финансовой помощи входящим в состав региона субъектам Федерации, большинство из которых продолжает оставаться реципиентами, средства федерального бюджета направляются в основном на поддержание социальной сферы. На стимулирование развития реального сектора экономики они практически не выделяются. В условиях дефицита инвестиционных ресурсов в СКФО актуализируется вопрос создания целостной системы финансирования модернизационных процессов. Она должна включать в себя как внебюджетное, так и государственное инвестирование и охватывать все этапы — начиная с процесса изыскания источников финансирования и заканчивая отслеживанием дальнейшего движения средств¹³. При этом следует отметить, что реализация ФЦП на территории СКФО позволила выработать наиболее эффективные формы взаимодействия региональных и федеральных структур в процессе распределения денежных потоков.

С учетом современного состояния российской финансовой системы все это обусловило интерес к новым механизмам доведения финансовых средств до реального сектора экономики и обеспечения инвестиционной активности, в качестве которых следует назвать такие институты развития, как фонды / агентства прямых инвестиций.

¹³ См.: Курнышева И. Р. *Макроэкономическое развитие: тенденции и перспективы*. — М.: Наука, 2005. — С. 246–247.

**Воздействие новых институтов развития
на инвестиционную активность СКФО**



Источник: разработано авторами.

Рассматривая фонд прямых инвестиций (ФПИ) как институт, призванный стимулировать деловую активность в СКФО, выделим следующие его функции:

- отбор наиболее эффективных инвестиционных проектов, отвечающих стратегическим целям регионального развития;
- аккумуляция инвестиционных средств, поступающих из различных источников;
- долевое финансирование данных инвестиционных проектов путем приобретения акций предприятий – инициаторов проектов, выпускаемых в целях привлечения инвестиционных ресурсов;
- поддержка хода реализации профинансированных инвестиционных проектов;
- поиск инвесторов, которые способны выступить в роли стратегических партнеров предприятий, реализующих приоритетные инвестиционные проекты;
- продажа акций предприятий, реализующих приоритетные инвестиционные проекты, стратегическим инвесторам;
- разработка и реализация механизма контроля за использованием инвестиций и обеспечение возвратности вложенных средств.

Авторитетные специалисты сходятся во мнении, что в настоящий момент прямые инвестиции выступают одним из самых конкурентных методов инвестирования. Финансовые аналитики прогнозируют увеличение размеров их использования в следующее десятилетие. О перспективности института ФПИ в нашей стране свидетельствует то, что в России заметно растут объемы сделок с их участием. Так, например, по данным британской аудиторской компании Ernst & Young, в 2011 г. объем инвестиций со стороны фондов увеличился почти в два раза и составил \$4,2 млрд.

Специалисты компании утверждают, что на российском рынке рост прибыльности ФПИ может колебаться от 20 до 50 % в год, и этот показатель гораздо выше, чем у европейских фондов.

Начиная с 2005 г. на территории СКФО было создано несколько подобных инвестиционных структур: Агентство инвестиций и развития Юга России (2005 г.), Закрытый паевой инвестиционный фонд недвижимости «Развитие Юга России» (2007 г.), ОАО «Агентство инвестиций и развития Кабардино-Балкарской Республики» (2007 г.)¹⁴. При этом следует отметить: несмотря на то, что финансовый кризис оказал существенное негативное влияние на их деятельность¹⁵, некоторым из этих инвестиционных структур удалось реализовать целый ряд достаточно успешных проектов. Задача новых институтов — привлечение внебюджетных средств в экономику СКФО, что существенно расширяет возможности для развития приоритетных направлений инвестиционной деятельности в регионе.

Деятельность независимой профессиональной организации АИР Юга России¹⁶ — реализация более 60 инвестиционных проектов: в Карачаево-Черкесии — производство сельскохозяйственной продукции («Разгуляй»), развитие горнолыжного курорта Архыз; в Дагестане — создание предприятий по производству цемента, в области малой энергетики и развитие портов. В рамках стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского региона основной задачей АИР стало раскрытие инвестиционного, экономического и торгового потенциала Юга России, что предполагает организацию более тесного сотрудничества с различными негосударственными структурами, в т. ч. Национальным агентством прямых инвестиций (НАПИ).

При участии Агентства инвестиций и развития на сегодняшний момент на территории Кабардино-Балкарии реализовано более 19 инвестиционных проектов, общая сумма инвестиций составила около 8 млрд руб. В портфель наиболее крупных инвестиционных проектов (стоимостью более 1,5 млрд руб.) вошли предприятия: «Борен Текстиль», «Консервпром», «Базис», «ЗЖБИ-2», «Теплосервис». Было создано более 2000 рабочих мест, что позитивно сказалось на занятости населения (в ближайшее время при реализации следующих проектов будет создано еще 5000 мест). Несмотря на отсутствие системы госгарантий, заявленной правительством для приоритетных направлений, сформирован реестр инвестиционных проектов преимущественно в сфере туризма, энергетики, сельского хозяйства (развитие горнолыжного курорта Приэльбрусье, реконструкция Тырнаузского горно-обогатительного комбината, создание комплекса «Земля Нартов», строительство малых ГЭС на реках Малка и Адыр-Су), при реализации которых планируемые отчисления

¹⁴ В России имеется и более ранняя практика создания подобных институтов. Так, в марте 2002 г. был образован Фонд инвестиционного развития Центрального федерального округа, а в ноябре 2004 г. создана государственная некоммерческая организация «Инвестиционно-венчурный фонд Республики Татарстан». Однако в основу этих структур была положена модель бюджеториентированных фондов, неприемлемая для преимущественно дотационных южных российских регионов.

¹⁵ См.: Давыденко В. Под наблюдением / Российская газета (<http://www.rg.ru/2009/07/28/air.html>); Информационный портал проДеньги.ru (<http://www.prodengi.ru/Publications/>).

¹⁶ Учредителями выступили все субъекты ЮФО и СКФО, а также общественные организации «Российский союз промышленников и предпринимателей», «Деловая Россия». Деятельность АИР направлена на создание в округе условий, благоприятных для размещения инвестиций, продвижения регионов ЮФО в международном инвестиционном сообществе, профессиональное сопровождение и обслуживание потенциальных инвесторов.

в бюджет составят примерно 1,5 млрд руб. Деятельность Агентства фокусируется на трех направлениях: финансирование инвестиционных проектов (в т. ч. в сфере малого предпринимательства), содействие в получении налоговых льгот, помощь в преодолении существующих административных барьеров. Отработаны эффективные технологии взаимодействия с крупнейшими банковскими структурами — Сбербанком, ВТБ и др.

В этой связи в качестве зоны ответственности данных структур должно быть определено управление портфелем инвестиций в наиболее перспективные предприятия экономики СКФО. Такие предприятия способны предложить экономически эффективные проекты, но не имеют возможности привлечь финансирование от частного сектора в связи с высоким уровнем инвестиционных рисков и транзакционных издержек, длительным сроком окупаемости, а также существенным превышением региональной эффективности над коммерческой эффективностью проекта. Возможность финансирования рискованных проектов, неприемлемых для частного капитала, открывается в связи с наличием у ФПИ более широких по сравнению с частным капиталом возможностей по диверсификации инвестиционных рисков, а также в связи с уменьшением ряда инвестиционных рисков и транзакционных издержек (особенно проявляющихся на прединвестиционной стадии) вследствие активной поддержки реализации проектов органами государственного управления.

Главный положительный момент механизма привлечения инвестиций с использованием потенциала новых финансовых институтов развития — то, что его реализация позволит ускорить переход социально-экономической системы округа от простого вида воспроизводства к расширенному, основанному на тесном взаимодействии всех хозяйствующих субъектов СКФО, внедрении научно-технических разработок и повышении уровня инновационной деятельности в регионе.

На институт ФПИ возлагаются особые надежды при реализации региональных инвестиционных проектов. При этом, как уже отмечалось, в СКФО важная роль на рынке прямых инвестиций отводится государству. Финансовая поддержка с его стороны будет способствовать ускоренному формированию институтов инновационного развития региона. Так, например, по результатам 2011 г. благодаря новым институтам развития прирост инвестиций на территории СКФО составил 15 % (в т. ч. в Ставропольском крае — 18 %, Карачаево-Черкесии — 17 %, Дагестане — 23 %), что выше среднероссийского уровня, составляющего 8 %.

Значимость новых институтов развития еще больше повышается в условиях, когда бюджетоориентированная инвестиционная политика уже себя исчерпала, во многом по причине того, что государственные инвестиции в экономику региона продемонстрировали свою неэффективность. Для увеличения инвестиционных возможностей мы полагаем целесообразным в дальнейшем расширить круг инвесторов ФПИ за счет страховых компаний, пенсионного фонда и других хозяйствующих субъектов.

Инвестиции, предоставляемые ФПИ с государственным участием, могут повысить привлекательность вложений в технологический сектор для частного капитала, что будет способствовать структурному обновлению региональной экономики и позволит в короткий срок обеспечить рост объемов производства как в традиционных, так и в новых отраслях. Все это дает основание рассматривать ФПИ в качестве особых институтов модернизации экономики СКФО, способствующих выводу региональной социально-экономической системы на траекторию догоняющего экономического развития.

В то же время в рамках предлагаемой для СКФО компромиссной модели экономического роста целесообразно продолжить реализацию ФЦП. Как показал проведенный анализ, их недостаточная эффективность на территории СКФО связана с низким качеством управления и контроля и не может служить основанием для отказа от инструментария целевого программирования.

Библиография

1. Киселева, Н. Н. Устойчивое развитие социально-экономической системы региона: методология исследования, модели, управление. — Ростов-на-Дону: Издательство ЮФУ, 2008.
2. Курнышева, И. Р. Макроэкономическое развитие: тенденции и перспективы. — М.: Наука, 2005.
3. Овчинников, В. Н. Социально-экономические проблемы и ресурсы стабилизации положения на Северном Кавказе в новом геоэкономическом формате // Стратегические приоритеты модернизации экономики российских регионов: Северо-Кавказский вектор: Материалы всероссийской научной конференции («IV домбайские чтения»), Домбай, 12–16 апреля 2010 г. — Черкесск: Карачаево-Черкесская государственная технологическая академия, 2010.
4. Бородин, А. И., Киселева, Н. Н., Шаш, Н. Н. Оценка эффективности региональных экологических программ // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 4. — С. 49–62.
5. Павроз, А. В. Соискание ренты как категория политического анализа // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. — 2009. — № 2. — С. 84–94.
6. Аудиторы выявили нарушения в освоении бюджетов в СКФО [Электронный ресурс] / Коммерсантъ. — Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/News/1593794>.
7. Бизнес и государство в России: фундаментальные проблемы взаимодействия и стратегии их преодоления [Электронный ресурс] / Российский профессиональный портал о лоббизме и Government Relations. — Режим доступа: http://lobbying.ru/content/sections/articleid_6384_linkid_.html.
8. Бюджетные средства в СКФО использовались с нарушениями [Электронный ресурс] / ГТРК «Ставрополье». — Режим доступа: <http://www.stavropolye.tv/sfdnews/view/30184>.
9. Давыденко, В. Под наблюдением [Электронный ресурс] / Российская газета. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/07/28/air.html>.
10. Информационный портал проДеньги.ru [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.prodengi.ru/Publications/>.
11. Сайт Российской Ассоциации прямого и венчурного инвестирования (РАВИ) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rvca.ru/rus/>.