

## **The Role of Institutions for Diversifying the Economy in the Russian Federation**

### **Summary**

- 1) The institutional environment existing now in the Russian Federation includes practically all the key institutions of market economy, - at any rate, formally. However the processes of institutional transformations are not completed yet, and their forms and directions remain under discussion. Many institutions are weak and inefficient.
- 2) The diversification of the Russian economy implies lowering the share of oil and gas in GDP and in export through the rapid development of other industries. Russia is going to create “innovative economy”, that is to choose as its priority the development of innovative high-technology industries.
- 3) The long-term stable growth of the Russian economy, increasing its competitiveness, providing its diversification through a rapid growth of innovative industries are impossible without the development of the institutional environment. The following main directions of such a development may be singled out:
  - a. starting and providing the effective functioning of the state development institutions
  - b. perfecting the corporate governance institutions
  - c. developing the institutional environment of financial markets
  - d. building up the system of the institutions of small business support
  - e. providing the property rights protection.
- 4) State development institution (a specialized state or quasi-state organization, created for correcting “market failures”) must act as a catalyst for private investments in the priority sectors and spheres of economy, promote innovations and the development of infrastructure, improve the institutional environment. Financial development institutions provide co-financing for private business basically on private-public partnership principles (these are development banks, development funds, export insurance agencies etc.) Non-financial development institutions do not provide direct financing to business, but they develop the infrastructure necessary for it (these are industrial parks, techno parks, business incubators, special economic zones etc.)
- 5) To make development institutions effective it is necessary to take into account the internationally recognized principles of their functioning, such as: a clear definition of

the mission, strategy and activities of each development institution; definite criteria and procedures for the selection of the projects which receive financial support from the development institution; the principles of private-public partnership and co-financing of the projects; self-sufficiency without maximization of profits; a systemic approach to the development institutions at the national scale in order to coordinate their activities: efficient state control and supervision over development institutions; transparency of their activities etc.

- 6) In Russia numerous and multifarious development institutions have been created: the Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank), the Investment Fund of Russian Federation, the Russian Venture Company, the Russian Corporation of Nanotechnologies, the Agency for Housing Mortgage Lending, the Russian Agricultural Bank, regional venture funds, techno parks, industrial parks, business incubators, special economic zones etc. At present the principal task and the serious challenge for Russian Government is to provide the effective functioning of development institutions by means of:
  - a. defining the aims and purposes of each development institution, working out their strategies;
  - b. working out the criteria and procedures for the selection of the projects to be supported;
  - c. creating the system of risk-management and the system of monitoring the activities of development institutions;
  - d. defining the criteria for evaluating their efficiency and target indicators;
  - e. ensuring transparency for potential clients and the public;\
  - f. ensuring the appropriate coordination between development institutes on the national scale.
  
- 7) Of crucial importance for the effective development of Russian business is the perfecting of the institutional environment of corporative governance. It includes the following main directions:
  - a. Prevention of the illegal corporate takeovers (“raidership”) by means of elimination of contradictions in the proceedings legislation, better regulation of the shareholders’ meetings and of shareholders’ registry, better information disclosure.
  - b. Increasing the flexibility of management in joint-stock companies through the permission of the recombination of competencies among managing bodies of a company and through the legalization of the shareholders’ agreements.

- c. Strengthening of responsibility of the managers and directors for the following violations of shareholders and stakeholders rights: not providing the information which is to be disclosed; deals undertaken in the situation of conflict of interests; leading the company to a bankruptcy; misconduct during the company's liquidation.
  - d. Promotion of independent directors, inviting them more actively to the boards of directors of state-owned companies.
  - e. Better regulations of affiliated persons, etc.
- 8) Regarding the situation at Russian financial market we must note that this market is developing fast, but it is still smaller and weaker than the leading financial markets, - both in terms of capitalization and of institutions. And as the XXI century is an age of markets' globalization, so in order to retain full economic sovereignty Russia needs to possess strong domestic financial market. It is even desirable that Russia should become one of the international financial centers. For this purpose the following conditions must be provided:
- a. High concentration of the supply of capital on the basis of: tax incentives for the investors, openness of financial market for foreign investors, facilitating the financial competence of the population, effective use of the development institutions' capitals.
  - b. High concentration of the demand for capital by means of reducing the administrative barriers for the companies-issuers, including the innovation companies, and by means of facilitating new financial instruments, including derivatives and securitization instruments.
  - c. High concentration of the financial intermediation in order to provide interaction between investors and recipients of capital. To achieve this goal, the state must stimulate the increase of capitalization of the banking system. Another very important institutional transformation needed is the creation of modern stock market infrastructure, technologically developed and well-capitalized (that is, a national stock exchange, a clearing house and a central depository).
- 9) The diversification of Russian economy implies not only lowering the share of oil and gas in Russian GDP through the rapid development of innovation industries, but also the increasing of the share of small and medium business in GDP. But as it is, the small business doesn't feel very well in Russia. In order to facilitate the small business development the following policies may be proposed:

- a. Simplification of market entry, reduction of the administrative barriers for company registration and licensing.
  - b. Limitation of the scope of state control by setting up the clear procedures for all possible inspections of the small enterprises (including the tax inspections).
  - c. Improvement of the small business access to infrastructure including non-discriminatory access to electricity networks, availability of office spaces, mass organization of industrial parks, technoparks, business incubators and so on.
  - d. Augmentation of the availability of financing through credit programs of the Vnesheconombank and of the banks with state participation, through the development of venture financing by the Russian Venture Company and the regional venture funds, through the regional guarantee funds and the microfinance institutions.
- 10) In the sphere of the property rights protection the improvement of judiciary is one of the main directions of institutional transformations. Its key points are the following:
- a. Increasing the effectiveness of the judges' work.
  - b. Increasing the transparency of the courts.
  - c. Increasing the independence of judges, including the establishment of more definite and clear rules of their removal.
  - d. Regulation of conflicts of interests in judges' activities.
  - e. Obligatory declaring of the incomes, property and liabilities of judges.

*Кокорев Ростислав Александрович,  
заместитель директора  
Департамента корпоративного управления  
Министерства экономического развития и торговли  
Российской Федерации*

**Роль институтов в диверсификации экономики  
Российской Федерации**

**Содержание**

1. Институты и институциональные трансформации .....	6
2. Диверсификация экономики: подходы к пониманию.....	10
3. Государственные институты развития и диверсификация экономики: общие подходы .	12
4. Государственные институты развития и диверсификация экономики: текущая ситуация в России .....	17
5. Корпоративное управление и диверсификация экономики .....	23
6. Институты финансового рынка и диверсификация экономики.....	25
7. Институциональная поддержка малого бизнеса и диверсификация экономики .....	25
8. Совершенствование судебной системы и диверсификация экономики .....	28
9. Выводы и рекомендации.....	30
Литература .....	32

## 1. Институты и институциональные трансформации

Огромная важность и значимость институтов в экономической, политической и социальной действительности общепризнанна и вряд ли ставится кем-то под сомнение. При этом понимание того, что такое «институты», «институциональная среда», «институциональные изменения», достаточно сильно варьируется, поскольку общепризнанных определений этих понятий не существует. Они слишком недавно пробили себе дорогу из научного инструментария экономики и социологии в понятийный аппарат практической политики.

В экономической теории под институтами чаще всего понимаются (хотя и тут возможны различные подходы и методологические споры) **правила и нормы** взаимодействия между людьми, как формальные, так и неформальные, и способы обеспечения действенности таких правил и норм. В этом смысле мы говорим об «институте собственности» и об «институтах защиты прав собственности», об «институтах контрактов» и об «институтах обеспечения исполнения контрактов», об «институте суда» или об «институтах корпоративного управления». В совокупности система институтов в данном значении слова может именоваться «институциональной средой». Очевидно, что данное понимание институтов очень широко и охватывает практически все сферы и области человеческой деятельности.

Вместе с тем в экономической и политической лексике «институтами» также называются **организации**, которые обеспечивают определенные взаимодействия между людьми, – и тогда мы говорим о «государственных финансовых институтах развития», о «биржах как институтах инфраструктуры фондового рынка», о «венчурных фондах как институтах поддержки инноваций», и т.д.

В настоящем докладе речь будет идти об институтах в обоих указанных значениях, поскольку для эффективной диверсификации национальной экономики важны как институциональная среда, так и конкретные организации, созданные для того, чтобы способствовать развитию и трансформации экономики в желаемом направлении.

Основные функции институциональной среды – это обеспечение рамочного регулирования (ограничение набора доступных альтернатив поведения людей), обеспечение предсказуемости и стабильности экономических и социальных взаимодействий, обеспечение свободы и безопасности (включая защиту прав собственности и контрактных прав), минимизация затрат на осуществление сделок и иных транзакций, а также передача знаний. (См., напр., (Кузьминов, Бендукидзе, Юдкевич, 2006. С. 99, 101).)

Несомненно, что вся постсоветская история России является историей становления новой институциональной среды, и что важнейшие институты рыночной экономики в ней сформированы в той или иной степени. Однако этот процесс еще далек от завершения, поэтому способы и направления институциональной трансформации остаются предметом обсуждения.

Общим местом является тезис о том, что для переходных экономик характерна слабая институциональная среда. Но что это означает? **Отсутствие** институтов вообще? Сомнительно: если в современном обществе в какой-то сфере нет формальных институтов, то уж неформальные наличествуют наверняка<sup>1</sup>. Однако может быть, что некоторый специализированный институт отсутствует в принципе, как на формальном,

---

<sup>1</sup> «Если формальные правила могут быть изменены (и соответственно устранены) очень быстро, то неформальные правила могут изменяться только малыми приращениями. Данный тезис следует учитывать при оценке ситуации, которую иногда определяют как институциональный вакуум. Он означает отсутствие в обществе правил, опосредующих взаимодействие между людьми. Однако, если такое взаимодействие сохраняется, то это свидетельствует о существовании, по крайней мере, неформальных правил». (Шаститко, 2002. С. 117)

так и на неформальном уровне, и причины могут быть различными: отсутствие информации о самой возможности данного института (это редко, но случается); сложность его имплементации (включая издержки на получение необходимой информации об институте, на ее распространение, на заключение соответствующих контрактов или принятие законодательства, на обеспечение его защиты и т.д.); противоречие данного института другим устоявшимся в данном обществе институтам.

Или, что бывает чаще, речь идет о том, что институты имеются в наличии, но они плохо используются экономическими агентами, - либо редко, либо неохотно, либо не по назначению, то есть они **неэффективны**. Тогда возникает вопрос о причинах неэффективности. Возможные варианты объяснения:

- институты плохо используются из-за их непонятности, из-за отсутствия достаточной информации о смысле этих институтов (и даже о самом их наличии);

- институты неэффективны из-за неудобства их использования, в том числе их негибкости, неприспособленности к потребностям экономических агентов, либо высокой цены их использования;

- институты неэффективны из-за противоречия различных институтов друг другу (в том числе формальных институтов – неформальным).

Наконец, возможна и такая ситуация, когда существующие институты или по крайней мере их часть являются просто вредными для экономического развития или эффективных социальных взаимодействий; хотя, коль скоро они существуют, значит, они решают какие-то экономические или социальные задачи, - но решают, по-видимому, неоптимальным образом. Простой и понятный пример среди неформальных институтов – это коррупция, а среди формальных – избыточное государственное регулирование (например, лицензирование деятельности, не требующей особого контроля).

В качестве иллюстрации можно привести следующий отрывок из «Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы)»<sup>2</sup>, которая была утверждена Правительством России в начале 2006 года: «Одним из наиболее серьезных препятствий экономическому росту в России в настоящее время является *слабая институциональная среда*<sup>3</sup>, в том числе недостаточно высокий уровень защиты прав собственности и неэффективное функционирование судебной системы. Избыточным и обременительным остается вмешательство органов власти в деятельность хозяйствующих субъектов. При этом государство не обеспечивает предоставление в достаточной степени высокого качества услуг. Отсутствуют эффективные механизмы гражданского контроля за принятием решений по основным направлениям социально-экономического развития» (Программа, 2006).

Как видно, здесь упоминается и **отсутствие** некоторых институтов (механизмы гражданского контроля), и **избыточность** других (вмешательство органов власти в деятельность хозяйствующих субъектов), и **неэффективность** третьих (защиты прав собственности и судебной системы)

Представляется, что во всех перечисленных случаях может быть использован термин «слабая институциональная среда», но если целью анализа является не простая констатация этого факта, а выработка предложений по изменению ситуации, то рецепты должны быть разными. Один из главных вопросов – что должно делать государство в ситуации, когда выявлены определенные несовершенства институциональной среды. Варианты его поведения:

- 1) Ничего не делать в надежде на то, что общественный спрос на институты приведет к возникновению необходимых институтов (своего рода доведенная до абсурда идея о «невидимой руке рынка»; здесь уместно вспомнить анекдот: «Сколько нужно экономистов, чтобы заменить перегоревшую лампочку? – Ни одного: если бы это было

<sup>2</sup> Далее – Среднесрочная программа на 2006-2008 гг.

<sup>3</sup> Здесь и далее по тексту курсив мой. – Р.К.

нужно, невидимая рука рынка ее бы уже заменила»). Понятно, что на таком специфическом рынке, как рынок институтов, эта идея как минимум сомнительна, ибо «провалы рынка» здесь вероятнее, чем во многих других сферах. Либеральный взгляд на регулирование не означает отмену институционального проектирования как такового.

2) Мягко стимулировать создание необходимых институтов, в том числе путем распространения информации о них, путем предоставления льгот и субсидий тем экономическим агентам, которые используют «правильные» институты, путем внедрения соответствующих институтов в сферах своей ответственности (например, использование принципов лучшей практики корпоративного управления в компаниях с государственным участием), и т.п.

3) Форсировать развитие «правильных» институтов, активно насаждать их, в том числе путем их введения в законодательство в качестве формальных правил и требований, и/или путем создания организаций, целью которых является реализация соответствующих институтов, и т.п.

В разных ситуациях возможна каждая из трех моделей или их комбинации (в том числе комбинированный характер носит институциональная трансформация путем создания государственной организации, которая в дальнейшем осуществляет финансовое стимулирование деятельности экономических агентов в рамках новых институтов, - например, «банков развития», «агентств развития» и т.п.) С точки зрения рекомендаций по выбору политики, больший интерес представляют, естественно, ситуации второго и третьего типа.

Активная политика, направленная на форсированное развитие институтов, по-видимому, уместна либо в тех случаях, когда создаваемые институты представляют собой часть государства (совершенствование судебной системы), либо там, где наблюдаются явные «провалы рынка» - например, в инновационной сфере, где рынок далеко не всё может сделать самостоятельно. Кроме того, возможен положительный психологический эффект от включения нового института в правовое поле, - это особенно важно для стран с правовым менталитетом «запрещено всё, что не разрешено».

Однако реформаторов, стремящихся от имени государства насадить какие-нибудь «хорошие» институты, подстерегают как минимум две проблемы (или две группы проблем). С одной стороны, любые реформы не бесплатны, как для государства, так и для иных экономических агентов, а соотносить заранее издержки по внедрению нового института с отдачей от его внедрения – это не то, что составить бизнес-план организации колбасного завода. С другой стороны, государство, по понятным причинам, **насаждать** может только формальные институты (тогда как неформальные оно может только поддерживать); как было отмечено выше, формальные институты можно изменить очень быстро, тогда как неформальные меняются намного медленнее. Если реформаторы не учли или неверно учли соотношение внедряемого формального института с неформальными, он может оказаться неэффективным или даже прямо вредным для экономики.

Кроме того, вполне реальна ситуация, в которой под предлогом слабости институтов государство даже при отсутствии явных «провалов рынка» начинает непосредственно вмешиваться в хозяйственную деятельность субъектов, искажая рыночные сигналы, рыночные стимулы, вообще нормальную рыночную среду. Этого, естественно, надо по возможности избегать, независимо от того, является ли подобное вмешательство следствием добросовестной ошибки чиновника или следствием его рентоориентированного поведения.

С учетом сказанного понятно, что более полезным и в конечном счете более эффективным подходом государства к институциональным трансформациям представляется мягкое стимулирование во всех случаях, когда оно возможно.

При этом, как правильно отмечает Л.М. Григорьев, в переходных экономиках «практическая политика идет впереди экономической науки и степени проработанности

проблем» (Григорьев, 2003. С. 67.). Хочется считать, что степень отставания теории от практической политики должна сокращаться по мере уменьшения «переходности» экономики и ее приближения к развитому состоянию, однако Россия пока еще остается экономикой in transition, поэтому решение некоторых проблем в той или иной мере неизбежно будет происходить методом проб и ошибок.

В любом случае государство, желающее содействовать развитию и укреплению институциональной среды, должно «рефлектировать» на эту тему, регулярно производить ревизию (с учетом мнений других экономических агентов) свои собственные институты, выявлять институциональные ограничения и устранять их.

Пример такого анализа существующих институтов можно найти в докладе вновь избранного президента России Д.А. Медведева на V Красноярском экономическом форуме 15 февраля 2008 года. В заключительной части доклада Д.А. Медведев обобщил ключевые задачи государства в таких сферах, как институты, инфраструктура, инновации, инвестиции («четыре «И»):

- Преодоление правового нигилизма, качество законов и эффективность правоприменения
- Радикальное снижение административных барьеров
- Снижение налогового бремени в целях стимулирования инноваций и частных инвестиций в человеческий капитал
- Построение мощной и самостоятельной финансовой системы, превращение рубля в одну из региональных резервных валют
- Модернизация транспортной и энергетической инфраструктуры, создание новой телекоммуникационной инфраструктуры будущего
- Формирование основ национальной инновационной системы
- Реализация программы социального развития<sup>4</sup>.

Практически все названные им задачи имеют отчетливые институциональные аспекты.

В завершение этого раздела целесообразно зафиксировать, что названо в качестве институциональных проблем российской экономики в проекте Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (до 2020 года)<sup>5</sup>, который был подготовлен Минэкономразвития России и в настоящее время готовится к обсуждению в Правительстве России:

«Действие структурных ограничений усиливается нерешенностью ряда социальных и институциональных проблем. Среди важнейших из них:

высокий уровень социального неравенства и региональной дифференциации;

сохранение *высокого уровня рисков ведения предпринимательской деятельности* в России, в том числе, *высокий уровень коррупции и административных барьеров, недостаточная защищенность прав собственности*, запутанная система земельных отношений, *низкая корпоративная культура*;

*слабое развитие форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса и общества, низкий уровень доверия* в сочетании с *низким уровнем эффективности государственного управления*;

*низкий уровень конкуренции* на целом ряде рынков, не создающий для предприятий стимулов к повышению производительности труда и конкурентоспособности;

*недостаточное развитие национальной инновационной системы*, слабая взаимосвязь образования, науки и бизнеса.

*Решив за последние годы задачи создания институциональной основы рыночной экономики и посткризисного восстановления производства, обеспечив макроэкономическую стабильность, Россия, с одной стороны, получила возможность*

---

<sup>4</sup> Выше по тексту доклада речь шла о новых институтах в здравоохранении, образовании, жилищном строительстве.

<sup>5</sup> Далее – Концепция долгосрочного развития.

ставить амбициозные стратегические цели развития на основе использования вновь открывающихся возможностей, с другой - оказалась перед необходимостью решения как остающихся острых проблем, так и преодоления отмеченных долгосрочных вызовов» (Концепция, 2008) .

## 2. Диверсификация экономики: подходы к пониманию

Понятие диверсификации экономики менее спорно, чем понятие институтов, но и здесь имеется определенный спектр мнений и подходов. Наиболее распространенным взглядом на данную проблему в России является следующий: российская экономика слишком сильно зависит от добывающих отраслей, прежде всего от добычи нефти и газа, и от экспорта их продукции («сырьевая игла», «нефтегазовая игла»). Таким образом, диверсификация означает снижение доли этих отраслей в ВВП и в экспорте за счет опережающего развития других отраслей. Следующий вопрос, однако, в том, какие именно отрасли должны развиваться опережающими темпами: традиционные отрасли с более высокой добавленной стоимостью (например, обрабатывающая промышленность) или инновационные отрасли, «экономика знаний».

Так, Президент России Владимир Путин в интервью журналу «Тайм» отметил: «Наша задача сегодня заключается не только в том, чтобы дырки в земле сверлить, газ и нефть добывать и продавать их по дорогой цене – *наша задача заключается в диверсификации экономики и придании ей инновационного характера*. Именно для этого мы создаём новые институты развития, именно для этого мы создаём специальные экономические зоны, именно поэтому обращаем особое внимание на развитие образования, науки»<sup>6</sup>.

Иногда, говоря о недостаточной диверсификации экономики, имеют в виду также чрезмерную зависимость российского ВВП от крупного бизнеса. Отдельный вопрос – это диверсификация экспорта: как с точки зрения его товарной структуры (решение данной проблемы производно от отраслевой диверсификации российской экономики), так и с точки зрения географической структуры.

Так, в Среднесрочной программе 2006-2008 гг. среди проблем современного этапа экономического роста в России упоминается:

*«е) слабая диверсификация российской экономики, создающая высокую зависимость от мировой конъюнктуры цен на основные экспортные товары.*

Необходимо изменить структуру российской экономики и снизить ее зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, прежде всего от конъюнктуры цен на топливно-сырьевые ресурсы.

Кроме того, структура российской экономики характеризуется *низкой долей продукции малых и средних предприятий в валовом внутреннем продукте*. Значительная часть малого бизнеса остается "в тени", не регистрируясь и не платя налоги.

Отсутствие эффективных связей между наукой и производством *не позволяет российской экономике эффективно конкурировать в высокотехнологичных отраслях* - отраслях с наиболее высоким уровнем добавленной стоимости. Использование научных достижений в производстве остается на низком уровне».

Как видно, Среднесрочная программа акцентирует внимание на трех основных проблемах: высокой зависимости от сырьевого экспорта, низкой долей малого и среднего бизнеса в ВВП, низкой конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей.

Этот подход не является единственно возможным. Вот мнение Б.Ю. Титова, председателя Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», которая позиционирует себя как «союз предпринимателей нового поколения российского бизнеса, работающих в основном в несырьевом и перерабатывающем секторе экономики»

<sup>6</sup> Президент России В.В. Путин. Интервью журналу «Тайм». 19 декабря 2007 г.

(машиностроение, строительство, лёгкая промышленность, сельское хозяйство, сфера финансовых услуг, информационные технологии и др.): «Увы, Россия продолжает развиваться как страна сверхкрупного и, в основном, сырьевого капитала. Мы же считаем, что главный потенциал устойчивого развития лежит не только и не столько в развитии магнатов, сколько в создании диверсифицированной и основанной на здоровой конкуренции современной экономики. (...) Потенциал роста и *диверсификации российской экономики* значительно больше, чем считает экономический блок правительства. Суть состоит в *переориентации значительной части внутреннего потребительского и промышленного спроса с растущего импорта на продукцию отечественного перерабатывающего сектора*, снятии барьеров на пути несырьевого бизнеса, который может эффективно развиваться только в условиях конкурентного рынка». (Титов, 2007).

Дискуссии о развитии несырьевых отраслей ведутся не столько по поводу того, нужно или не нужно развивать инновационные отрасли, сколько о пропорциях государственной поддержки традиционных и инновационных несырьевых отраслей и об инструментарию такой поддержки. Так, главный экономист фонда экономических исследований «Центр развития» В. Миронов отмечал: «В российских условиях под диверсификацией понимают прежде всего ускоренное развитие обрабатывающих и особенно высокотехнологичных отраслей промышленности, а также сектора услуг и параллельно этому снижение зависимости от экспорта сырья... Быстрая диверсификация, направленная на перекачку средств из этой отрасли (добычи и первичной переработки сырья – *Р.К.*) ... в новые технологические проекты может привести к резкому росту рисков и замедлению экономического развития. Наиболее оптимальной стратегией может стать *постепенное стимулирование правительствам секторов, наиболее близких к добыче сырья* (нефтепереработка, электроэнергетика, бумажная, химическая промышленность и некоторые другие), с постепенным переходом к поддержке отраслей со все большей степенью переработки». (Миронов, 2006).

Впрочем, иногда высказываются и более радикальные взгляды относительно целесообразности сохранения ориентации на топливно-энергетический комплекс. Генеральный директор Фонда национальной энергетической безопасности К.В. Симонов: «...президент Владимир Путин во время своей последней встречи с руководством РСПП<sup>7</sup> предлагал *понимать диверсификацию экономики как переход от добычи сырья к его переработке*. И действительно, вместо экспорта нефти мы должны активно развивать нефтехимию и продавать готовые нефтепродукты. Но это вовсе не предполагает отказа от ставки на ТЭК. *Альтернативы у России просто нет. Именно энергетика - наша ниша в мировом разделении труда*». (Симонов, 2007) .

И все же магистральная линия понимания диверсификации экономики – это линия на обеспечение инновационности. Целесообразно зафиксировать, что сказано об этой проблеме в проекте Концепции долгосрочного развития:

«Инновационный социально-ориентированный тип роста имеет ряд качественных и количественных характеристик, отражающих особенности его ключевых факторов. Это рост на основе:

- *диверсификации экономики*, в структуре которой ведущая роль переходит к отраслям «экономики знаний» и высокотехнологичным отраслям промышленности. Доля высокотехнологичного сектора и «экономики знаний» в ВВП должна составлять не менее 17-20% (2006 год – 10,5%), вклад инновационных факторов в годовой прирост ВВП – не менее 2-3 процентных пунктов (2006 год – 1,3)» . (Концепция, 2008. С. 12)

Детализируя эту идею, Концепция долгосрочного развития определяет следующие пути и формы диверсификации экономики:

<sup>7</sup> РСПП – Российский союз промышленников и предпринимателей, организация, представляющая интересы деловых кругов, преимущественно крупного бизнеса.

«Третье направление - структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития:

*формирования национальной инновационной системы*, включая такие элементы, как интегрированную с высшим образованием систему научных исследований и разработок, гибко реагирующую на запросы со стороны экономики, инжиниринговый бизнес, инновационную инфраструктуру, институты рынка интеллектуальной собственности, механизмы стимулирования инноваций и другие;

формирование мощного научно-технологического комплекса, обеспечивающего достижение и поддержание *лидерства в научных исследованиях и технологиях по приоритетным направлениям* и, на этой основе, встраивание России в глобальный оборот высокотехнологичной продукции и технологий;

создание центров глобальной конкурентоспособности в обрабатывающих отраслях, включая *высокотехнологичные производства и «экономику знаний»*;

содействие повышению конкурентоспособности отраслей экономики с использованием *механизмов государственно-частного партнерства*, создания *территориально-производственных кластеров*, *поддержки экспорта* высокотехнологичной продукции и продукции с высокой добавленной стоимостью и рациональной защиты внутренних рынков с учетом международной практики в данной области;

*обеспечение отраслей экономики высокопрофессиональными кадрами* менеджеров, инженеров и рабочей силы;

расширение *доступа российских компаний к источникам долгосрочных инвестиций*.» (Концепция, 2008. С. 15).

### **3. Государственные институты развития и диверсификация экономики: общие подходы**

Институты развития – это специализированные государственные или квази-государственные организации, созданные для содействия экономическому росту и социально-экономическому развитию. Их деятельность направлена на устранение или смягчение «провалов рынка» - ситуаций, при которых рыночные механизмы не способны обеспечить наиболее эффективное решение экономических и социальных проблем.

В качестве критериев для отнесения организации к институтам развития можно рассматривать:

- наличие стратегических целей (миссии), зафиксированных в нормативных актах или уставных документах;
- нацеленность на развитие экономики в целом либо определенных отраслей, секторов, регионов;
- наличие специфической нормативной базы и регулятивных требований;
- использование в своей деятельности принципов частно-государственного партнерства.

Насколько нам известно, общая теория государственных институтов развития пока не построена. В разных странах существует значительное разнообразие форм институтов развития и методов их работы (см., напр., (Бюро экономического анализа, 2004)). Наиболее общей их классификацией является деление на финансовые и нефинансовые институты развития.

К *государственным финансовым институтам развития* относятся организации, которые предоставляют хозяйствующим субъектам прямое или косвенное финансирование в различных формах (кредиты, займы, гарантии, лизинг, приобретение ценных бумаг, участие в капитале) для осуществления инвестиционных проектов в

приоритетных сферах. Это универсальные и специализированные банки развития, экспортно-импортные банки и экспортные страховые компании, государственные лизинговые компании, инновационные фонды, фонды и агентства регионального развития, фонды и агентства социального развития, и т.д. Их задача – отбор и финансовая поддержка проектов, важных для развития национальной экономики, однако не получающих необходимых ресурсов со стороны частного сектора из-за своей высокой рискованности, длительных сроков окупаемости или сложности используемых финансовых инструментов. К их задачам также относится информационно-консультационная деятельность, направленная на облегчение частному бизнесу действий в инвестиционной сфере.

Практика показывает, что определенные инвестиционные проекты или сферы деятельности могут быть недостаточно привлекательными для частного бизнеса из-за неблагоприятного соотношения риска и доходности, в том числе в силу завышенной оценки риска этих проектов из-за недостатка информации. Однако такие проекты могут успешно реализовываться при условии применения принципов частно-государственного партнерства. Для этого государство должно, с одной стороны, принять на себя часть рисков, а с другой стороны, своим участием в финансировании таких проектов подать определенный «сигнал» частному бизнесу и тем самым повысить доверие к ним (см., напр., (Бюро экономического анализа, 2007)).

Следовательно, финансовые институты развития занимают специфическую нишу в экономике между собственно коммерческим сектором и прямым бюджетным финансированием. Они не должны ограничиваться безвозвратным субсидированием социально значимых, однако заведомо убыточных отраслей и проектов; вместе с тем они не должны подменять частный бизнес и заниматься такой деятельностью, которую тот может успешно осуществлять своими силами. При осуществлении своих функций финансовые институты развития должны действовать как катализатор частных инвестиций в приоритетных секторах и отраслях экономики, а также способствовать созданию и внедрению инноваций, улучшать институциональную среду.

**Нефинансовые институты развития** не предоставляют ни прямого, ни косвенного финансирования хозяйствующим субъектам. Их задача – формирование инфраструктуры предпринимательской деятельности в широком смысле, включая предоставление специализированных информационных, консультационных и посреднических услуг в тех сферах, где подобные услуги отсутствуют или слабо развиты. К нефинансовым институтам развития относятся технопарки, промышленные парки, «бизнес-инкубаторы», технико-внедренческие и промышленно-производственные особые экономические зоны, центры трансфера технологий, центры субконтрактации, центры развития дизайна, центры энергосбережения и др. Такие институты могут играть важную роль в создании кластеров – систем горизонтальных связей в экономике (межфирменных сетей, промышленных районов, особых экономических зон). Большинство нефинансовых институтов развития ориентированы преимущественно на поддержку малого и среднего предпринимательства.

В настоящее время количество только различных банков развития (национальных, региональных и мировых) исчисляется сотнями, а общее количество разнообразных организаций, которые можно рассматривать как институты развития, – тысячами.

Институты развития используются в мировой практике для решения следующих задач:

- развитие экономической (энергетика, транспорт, коммуникации) и социальной (жилищно-коммунальный комплекс, образование, здравоохранение) инфраструктуры;
- обеспечение диверсификации отраслевой структуры экономики (преодоление организационных, финансовых и информационных барьеров, препятствующих диверсификации);

- устранение «институциональных провалов», т.е. формирование отсутствующих, но необходимых для национальной экономики сегментов и инструментов рынка (ипотека, долгосрочные долговые инструменты, финансовый лизинг, среднесрочное и долгосрочное экспортное финансирование и др.);
- содействие развитию инновационной сферы путем усиления стимулов и/или снижения рисков осуществления стратегических и прикладных инноваций (как технологических, так и организационных);
- содействие развитию внешнеэкономической деятельности и привлечению инвестиций в эту сферу (поддержка экспорта высокотехнологичной продукции, поддержка импорта передовых технологий);
- поддержка малого бизнеса;
- поддержка сельского хозяйства и иных социально приоритетных отраслей;
- устранение региональных дисбалансов в развитии, содействие межрегиональной специализации и кооперации.

Столь значительное разнообразие секторов и сфер делает невозможным единообразное законодательное регулирование институтов развития. Мировая практика показывает, что они регулируются различными законами и иными нормативными актами. Однако при этом существуют достаточно определенные принципы регулирования институтов развития, которые должны быть реализованы для обеспечения системной и эффективной деятельности финансовых институтов развития. Можно выделить следующие основные принципы<sup>8</sup>:

***1) Четкое определение стратегических целей (миссии) институтов развития и направлений их деятельности***

Стратегические цели каждого института развития и направления его деятельности, включая направления и способы использования средств, подлежат закреплению на уровне нормативных актов, регламентирующих деятельность институтов развития, или их уставных документов. При этом в странах с несовершенной институциональной средой целесообразна узкая специализация институтов развития, снижающая вероятность неправильного выбора направлений деятельности и облегчающая оценку эффективности их работы. Для универсальных институтов развития, таких, как банки развития, возможна специализация по направлениям работы на уровне отдельных подразделений.

***2) Четкое определение критериев и процедур отбора проектов институтами развития для оказания финансовой поддержки***

Чтобы снизить риски оппортунистического поведения и коррупции менеджеров институтов развития, а также обеспечить защиту от политического давления в пользу конкретных проектов, целесообразно максимально четко определить критерии отбора проектов и процедуры такого отбора. Эти вопросы могут решаться высшим коллегиальным органом института развития (советом директоров), если они не определены на уровне нормативного акта. При этом собственно отбор конкретных проектов должен осуществляться с учетом этих критериев и процедур на конкурсной основе, либо менеджментом института развития, либо частными финансовыми институтами, выполняющими агентские функции.

***3) Проектный подход и ориентация на результат при предоставлении финансирования***

---

<sup>8</sup> См., например: «О деятельности финансовых институтов развития» (Доклад Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации к заседанию Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации 28 сентября 2007 года).

Поскольку значительная часть проектов, претендующих на финансовую поддержку институтов развития, имеет долгосрочный или хотя бы среднесрочный характер, то для предотвращения неэффективного использования средств целесообразно структурировать такие проекты на несколько этапов и осуществлять финансирование следующих этапов в увязке с результатами предшествующих этапов. Проектный подход полезен также для оценки эффективности осуществленного финансирования – в отношении как промежуточных, так и окончательных результатов. Целесообразно также, чтобы при серьезных нарушениях условий работы по проекту со стороны реципиента средств институт развития имел право прекратить финансирование на любом этапе и возложить санкции на нарушителя.

#### ***4) Самокупаемость без максимизации рентабельности***

Максимизация прибыли не является целью деятельности финансовых институтов развития, однако их деятельность, как правило, должна быть окупаемой. Плановая убыточность финансовых институтов развития опасна, с одной стороны, неэффективным использованием располагаемых финансовых ресурсов, а с другой – искажением рыночной среды. Предоставление средств на безвозвратной основе допустимо только в определенных сферах (например, поддержка НИОКР, осуществление социальных проектов).

Институты развития сталкиваются в своей деятельности с двумя типами рисков отклонения от этой оптимальной модели. С одной стороны, для менеджмента этих организаций может оказаться привлекательной бизнес-ориентированная модель, ставящая своей целью получение прибыли («риск коммерциализации»), что не соответствует целям, для которых государство создает институты развития. С другой стороны, у государственных органов, курирующих институты развития, может возникать мотивация использовать их для распределения бюджетных средств в рамках решения текущих задач, что препятствует стратегически ориентированному поведению ИП на финансовых рынках («риск превращения в агентов правительства»). Обоих этих крайностей необходимо избегать.

Требование о самокупаемости институтов развития также дисциплинирует менеджмент, поскольку ставит ему определенные бюджетные ограничения и препятствует постоянному «выпрашиванию» новых финансовых ресурсов у государства по мере «освоения» ранее выделенных ресурсов.

#### ***5) Использование механизмов частно-государственного партнерства и принцип софинансирования проектов***

Данный принцип имеет важное значение не только с точки зрения вовлечения в инвестиционный процесс частной коммерческой инициативы, но и с точки зрения повышения качества риск-менеджмента. Как правило, коммерческий партнер, участвующий в проекте и принимающий на себя часть рисков, может лучше оценить рыночные риски проекта, чем государственный служащий или менеджер государственного финансового института.

Вместе с тем в некоторых сферах деятельности институтов развития (например, финансирование инновационной деятельности) может быть целесообразно установить минимальный уровень финансирования со стороны ИП, поскольку в противном случае частный бизнес может оказаться не в состоянии реализовать проект своими силами.

#### ***6) Профессиональное, гибкое и эффективное корпоративное управление и менеджмент***

В силу сложности и масштабности задач, решаемых институтами развития, а также общественной значимости их деятельности, система управления в них должна быть выстроена с учетом лучшей международной практики корпоративного управления. В

частности, целесообразно включать в состав высших органов управления не только представителей государства, но и независимых директоров, а также привлекать для постоянной работы в качестве менеджеров профессионалов высокой квалификации в соответствующих областях.

Система управления института развития не должна быть ни чрезмерно жесткой, чтобы избежать пассивности менеджмента финансовых институтов развития в принятии оперативных решений, ни чрезмерно дискреционной, чтобы избежать риска коррупции и не подрывать возможность оценки эффективности работы менеджмента. Целесообразна сильная обратная связь менеджмента института развития с его бенефициарами, позволяющая учитывать потребности бизнеса, но избегать зависимости от него. Важным условием, определяющим общую эффективность менеджмента институтов развития, признается персонификация ответственности высших менеджеров ИР за реализацию наиболее крупных проектов.

#### ***7) Системный подход к определению форм, структуры и направлений деятельности институтов развития***

Для того, чтобы избежать перекосов в функционировании системы институтов развития (риск недофинансирования, риск «сверхфинансирования», риск несбалансированности финансирования между отраслями и регионами и др.), необходимо рассматривать совокупность разнообразных и разнородных институтов развития именно как систему в общенациональном масштабе – даже при условии, что некоторые институты развития решают вполне конкретные секторальные, отраслевые или региональные задачи. Необходима национальная концепция (стратегия) развития институтов развития, позволяющая обеспечить комплексный взгляд на проблему, а также осуществление хотя бы ограниченной координации деятельности институтов развития на уровне Правительства, для чего необходима система регулярного мониторинга этих институтов.

Такой подход позволяет обеспечить учет возможных макроэкономических изменений, учет узких мест в смежных секторах, учет косвенных издержек при реализации проектов. Кроме того, системный подход позволяет определить, достаточен ли масштаб ресурсов, концентрируемых институтами развития, для решения поставленных социально-экономических задач.

#### ***8) Развитый механизм государственного контроля и надзора***

Целесообразно, чтобы государство осуществляло контроль за институтами развития в нескольких формах: через участие своих представителей в их органах управления, через регулярный мониторинг их деятельности, а также через специальную систему пруденциального надзора, который может использовать иные показатели и нормативы, нежели в отношении частных финансовых институтов. Такие нормативы (например, по ликвидности и достаточности собственного капитала) могут быть индивидуальными для различных институтов развития с учетом их специфики.

Необходимы также жесткие санкции (репутационные, административные, а при необходимости и уголовные) по отношению к менеджерам или членам высших органов управления ИР, которые были уличены в коррупции или иным образом причинили серьезные негативные последствия институту развития (вследствие непрофессионализма, грубой неосторожности, конфликта интересов и др.)

#### ***9) Прозрачность деятельности***

Дополнительным фактором, обеспечивающим эффективное функционирование институтов развития, является максимальная прозрачность их деятельности и дополнение государственного контроля общественным контролем. Целесообразно установить для финансовых институтов развития обязательность независимого аудита, необходимость получения международного кредитного рейтинга, создать систему оперативного

независимого мониторинга деятельности институтов развития. Во многих странах практикуется также независимая внешняя оценка деятельности финансовых институтов развития с привлечением экспертов из международных организаций и представителей зарубежного профессионального сообщества.

#### ***10) Эффективные принципы финансирования.***

Как правило, основным источником собственных средств финансовых институтов развития являются средства государства. Государственное финансирование деятельности институтов развития целесообразно осуществлять с учетом принципов бюджетирования по результатам.

Для пополнения своей ресурсной базы институты развития могут также привлекать заемные средства, прежде всего путем выпуска облигаций и их размещения на внутренних или внешних финансовых рынках, либо путем привлечения банковских кредитов.

Мобилизация ресурсов на рынке, создающая «финансовый рычаг», обеспечивает усиление воздействия со стороны институтов развития на экономику. Кроме того, привлечение средств на финансовых рынках служит дополнительным косвенным способом обеспечения финансовой дисциплины институтов развития.

#### ***11) Активное использование лучшего зарубежного опыта.***

В силу того, что в мире накоплен огромный и разнообразный опыт функционирования институтов развития, целесообразно обеспечить открытость системы ИР к общению с зарубежными коллегами, заимствованию новых инструментов, форм и методов работы. Полезным инструментом для оценки эффективности ИР может быть их бенчмаркинг – сопоставление результатов и издержек их деятельности с результатами и издержками аналогичных зарубежных ИР.

#### ***12) Гибкость используемых средств поддержки бизнеса, открытость дизайна программ и проектов для корректировки.***

Поскольку бизнес-среда и общеэкономические условия меняются достаточно динамично, а предусмотреть все возможные риски и «узкие места» при запуске нового института развития практически невозможно, то для эффективной работы институты развития должны быть достаточно гибкими, чтобы обеспечивать возможность их «перенастройки» в случае необходимости.

### **4. Государственные институты развития и диверсификация экономики: текущая ситуация в России**

Термин «институт развития» не определен в российском законодательстве, однако в 2007 году он стал одним из самых «модных» терминов. Например, в Послании Федеральному Собранию 2007 года Президент России В.В. Путин сказал:

«В этой связи вернусь к вопросу использования средств фонда национального благосостояния. Часть его средств должна направляться на *капитализацию институтов развития, прежде всего Банка развития, Инвестиционного фонда, Российской венчурной компании и других.* Для этого предлагаю уже в текущем году направить 300 миллиардов рублей, предусмотрев в будущем дальнейшие ассигнования на эти цели.

Что касается проектов, финансируемых за счет институтов развития, то они, считаю, должны быть посвящены решению важнейших задач в экономике. Первое – это устранение инфраструктурных ограничений роста. Второе – повышение эффективности использования природных ресурсов. И третье – модернизация и развитие высокотехнологичных промышленных производств.

При этом отмечу принципиальный момент: *бюджетные средства должны здесь стать не главным источником, а прежде всего катализатором для частных инвестиций.* Вкладывая бюджетные средства в экономику, государство должно лишь подставить плечо – подставить плечо там, где риски для частных инвесторов пока еще слишком высоки. А основной ролью государства должно быть содействие бизнесу в создании новых, по-настоящему современных производств и в появлении как можно большего количества национальных публичных компаний».

Какие же конкретно организации принято сегодня в России относить к институтам развития? Мы предлагаем взять за основу перечень организаций, названных институтами развития в докладе «О задачах институтов развития по диверсификации экономики Российской Федерации», который был подготовлен Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации к заседанию Правительства Российской Федерации 11 октября 2007 года.

К финансовым институтам развития можно отнести:

- государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», а также его дочерние структуры – Российский банк развития и Российский экспортно-импортный банк;
- Инвестиционный фонд Российской Федерации, созданный для целей формирования и развития инфраструктуры, имеющей общегосударственное значение, с использованием механизма частно-государственного партнерства и не являющийся юридическим лицом;
- Российская венчурная компания (РВК), созданная в целях стимулирования развития индустрии венчурного инвестирования, создания новых инновационных компаний в Российской Федерации и формирования культуры инновационного предпринимательства;
- Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий (Росинфокоминвест), основная деятельность которого направлена на финансирование инновационных предприятий отрасли информационно-коммуникационных технологий;
- государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» (Роснанотех), созданная в целях содействия реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии;
- государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (Фонд ЖКХ), созданная в целях формирования безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирования реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда;
- Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), деятельность которого направлена на развитие системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации путем рефинансирования кредитных и иных организаций, предоставляющих ипотечные кредиты и займы, стандартизацию рынка ипотечного кредитования.
- специализированные институты развития в сфере сельского хозяйства, включая Российский сельскохозяйственный банк (Россельхозбанк) и акционерное общество «Росагролизинг»;
- региональные венчурные фонды и региональные гарантийно-залоговые фонды.

К нефинансовым институтам развития можно отнести:

- особые экономические зоны (технично-внедренческие, промышленно-производственные, туристско-рекреационные, портовые),
- ОАО «Особые экономические зоны» (ОЭЗ), выполняющее функции государственного заказчика по созданию инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры особых экономических зон за счет государственных и муниципальных средств;
- технопарки, промышленные парки, «бизнес-инкубаторы»,
- центры трансфера технологий, центры субконтрактации, центры развития дизайна, центры энергосбережения и др.

Быстрое, широкое и не всегда глубоко продуманное создание институтов развития создает не только предпосылки для институциональных изменений, но и риски неэффективного функционирования этих институтов. В настоящее время у значительного числа институтов развития либо отсутствуют, либо определены формально:

- четкие цели и задачи института развития, связанных с преодолением «провалов рынка»;

- стратегия, включающая основные направления деятельности института развития, формы и инструменты осуществляемой им государственной поддержки, целевые показатели;

- критерии отбора проектов для поддержки;

- процедуры отбора проектов для поддержки;

- система риск-менеджмента, включая систему финансовых нормативов, лимитов и ограничений на допустимые операции, систему внутреннего контроля;

- система мониторинга деятельности организации;

- критерии оценки эффективности деятельности и регулярное осуществление такой оценки;

- система обеспечения прозрачности для потенциальных клиентов и общественности.

Существуют также и общесистемные проблемы в сфере институтов развития, главные из которых – это отсутствие надлежащей координации между ними, слабое взаимодействие с предпринимательским сообществом, недостаточный общественный контроль.

Интересные институциональные проблемы связаны с особой организационно-правовой формой «государственная корпорация», в которой создан целый ряд институтов развития. Несмотря на свое название, государственная корпорация – это не корпорация в традиционном смысле слова, не акционерное общество, в котбором государство владеет контрольным или даже 100%-ным пакетом акций, а особая некоммерческая организация, созданная за счет средств государства и полностью контролируемая им. Единой правовой базы создания и функционирования государственных корпораций сегодня не существует, так как каждая из них создается на основании отдельного закона, заменяющего ей устав. Вопросы об особенностях данной организационно-правовой формы юридического лица, о границах эффективности ее применения и о перспективах ее эволюции еще ждут исследования.

В рамках данного доклада невозможно дать подробную характеристику всех существующих в России институтов развития. Остановимся более подробно на двух из них: на Внешэкономбанке и на Российской венчурной компании.

### **Внешэкономбанк**

Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк) создан в соответствии с Федеральным законом от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития» путем реорганизации (преобразования) Банка внешнеэкономической деятельности СССР. Он является государственной корпорацией, созданной на основе имущественного вноса Российской Федерацией. В строгом смысле слова он не является банком – он не имеет

банковской лицензии и не подчиняется регулированию Банка России, хотя и выполняет большинство банковских операций.

Органы управления Внешэкономбанка формируются при непосредственном участии органов государственной власти. Так, Председатель Правительства возглавляет Наблюдательный совет банка (высший орган управления), а члены Наблюдательного совета назначаются и освобождаются от должности Правительством. Председатель Внешэкономбанка назначается на должность Президентом России по представлению главы Правительства. При этом государственные органы и органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в оперативную деятельность Внешэкономбанка.

Внешэкономбанк действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности.

Меморандум о финансовой политике Внешэкономбанка, утвержденный распоряжением Правительства России от 27 июля 2007 г. № 1007-р, определяет основные отраслевые приоритеты на трехлетний период. Согласно Меморандуму, основными направлениями инвестиционной деятельности Внешэкономбанка являются:

- реализация инвестиционных проектов, направленных на устранение инфраструктурных ограничений экономического роста, включая развитие энергетической и транспортной инфраструктуры, инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, а также туризма;
- реализация инвестиционных проектов, направленных на развитие инноваций;
- участие в реализации проектов, направленных на повышение эффективности использования природных ресурсов, охрану окружающей среды и улучшение экологической обстановки;
- участие в реализации проектов, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства, посредством кредитования кредитных организаций и юридических лиц, осуществляющих поддержку малого и среднего предпринимательства;
- поддержка экспорта промышленной продукции и услуг, в том числе в целях диверсификации национального экспорта (страхование экспортных кредитов или кредитных линий; финансовое содействие техническому перевооружению российских предприятий, выпускающих экспортную продукцию или работающих в сфере импортозамещения; содействие импорту товаров и технологий, не имеющих аналогов в России).

Приоритетными для деятельности Банка отраслями промышленности являются:

- авиастроение и ракетно-космический комплекс;
- судостроение;
- электронная промышленность;
- атомная промышленность, в том числе атомная энергетика;
- транспортное, специальное и энергетическое машиностроение;
- металлургия (производство специальных сталей);
- деревообрабатывающая промышленность;
- оборонно-промышленный комплекс.

Внешэкономбанк может предоставлять кредиты, займы, гарантии и поручительства, приобретать ценные бумаги, осуществлять вложения в капиталы коммерческих организаций. Инвестиционные проекты, получающие поддержку Внешэкономбанка, должны соответствовать следующим критериям: срок окупаемости проекта - более 5 лет; общая стоимость проекта - более 2 млрд. рублей. Минимальный размер предоставляемых Внешэкономбанком кредитов, займов, гарантий, поручительств и финансирования на возвратной основе в других формах в целях реализации инвестиционного проекта устанавливается в размере 1 млрд. рублей или в размере суммы

в иностранной валюте, эквивалентной 1 млрд. рублей (для малого бизнеса – не более 150 млн. руб.)

Уставный капитал Внешэкономбанка на 01.01.2008 г. составляет 180 млрд. руб., объем активов – 544,5 млрд. руб. Показатель достаточности капитала на 01 января 2008 г. составил 44,3% (для обычного банка это было бы очень высокое значение).

В марте 2008 г. Наблюдательный совет одобрил участие Внешэкономбанка в реализации 11 крупных проектов на сумму 140 млрд рублей, в том числе:

- проект создания лесоперерабатывающего комплекса в Богучанском районе Красноярского края в рамках инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья». Строительство комплекса мощностью 800 тыс. тонн целлюлозы в год запланировано на этот год. Внешэкономбанк инвестирует в строительство 40 млрд. рублей.
- проект создания в Зеленограде производства субмикронных полупроводниковых компонентов с топологическими нормами 0,11-0,13 мкм, реализуемом ОАО «Ангстрем-Т». Банк открывает кредитную линию для финансирования проекта в размере 815 млн. евро сроком на 9 лет.
- комплексная программа сотрудничества с ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», в том числе в целях создания научно-производственного авиастроительного кластера на базе ЦАГИ (г.Жуковский, Московская область).
- реализация инфраструктурных проектов, включая развитие инфраструктуры водоснабжения и водоотведения в Ростовской области, инициатором которого выступает ОАО "Евразийский". Общая стоимость проекта - 41,5 млрд. рублей, банк предоставляет кредитную линию в размере 4,5 млрд. рублей сроком на 14 лет.
- проект развития инфраструктуры индустриальных парков в Калужской области. Общая стоимость проекта составляет 6,4 млрд. рублей, срок финансирования - 10 лет. На территории парков будут размещены производства стратегических инвесторов - Volkswagen, Volvo Truck, Peugeot-Citroen, а также промышленные площадки производителей автокомпонентов общим объемом инвестиций 100 млрд. рублей.

Стратегические целевые показатели:

- увеличение к концу 2012 г. кредитного портфеля Банка до 850 млрд. рублей, что эквивалентно росту активов Банка по отношению к ВВП с 1,7% до 2,0%;
- обеспечение рентабельности капитала банка на уровне не ниже 5%;
- обеспечение доли проектов, финансируемых на принципах государственно-частного партнерства, в портфеле финансируемых Банком проектов на уровне не ниже 30%, при этом финансирование Банка будет составлять до 30% от общего объема финансирования таких проектов в течение срока их осуществления.

### **ОАО «Российская венчурная компания» (РВК)**

Одним из основных направлений инновационного развития экономики является венчурное инвестирование, которое позволяет реализовывать инновационные проекты на ранней стадии их развития в целях стимулирования предпринимательской инициативы.

В 2006 г. с целью стимулирования создания в России собственной индустрии венчурного инвестирования, развития инновационных отраслей экономики и продвижения на международный рынок российских наукоемких технологических продуктов было создано ОАО «Российская венчурная компания» (РВК). Капитализация ОАО «РВК» составляет 30 млрд. рублей, то есть это мощный институт поддержки инноваций, уникальный для России.

РВК действует по принципу «фонда фондов»: она не занимается отбором конкретных инвестиционных проектов и венчурных компаний для инвестирования своих средств, а привлекает для этого профессиональные управляющие компании. На первом этапе на РВК возложены две основные функции: отбор лучших венчурных управляющих компаний на конкурсной основе и приобретение паев венчурных фондов, создаваемых этими компаниями (не более 49%! ). А средства венчурных фондов, в свою очередь, будут направляться на инвестиции в инновационные высокотехнологические компании, которые находятся на ранней стадии развития и чья деятельность соответствует приоритетным направлениям инвестирования. Таким образом, РВК выполняет роль катализатора инвестиций.

По итогам первого конкурсного отбора (2007 год) с предельной суммой 4,8 млрд. рублей из 13 управляющих компаний были выбраны 3 победителя. В 2007 году было создано два венчурных фонда: «ВТБ-Фонд венчурный» с общей капитализацией 3,061 млрд. руб. и «Биопроцесс Кэпитал Партнерс» с общей капитализацией 3 млрд. руб.<sup>9</sup>

В 2008 году планируется проведение конкурсных отборов на общую сумму 12 млрд. рублей. Предельная сумма на второй конкурсный отбор – 9 млрд. руб., подведение итогов конкурса – конец мая 2008 года. Предельная сумма на третий конкурсный отбор – 3 млрд. рублей, подведение итогов конкурса в декабре 2008 года. При этом допускается как возможность создания новых закрытых венчурных паевых инвестиционных фондов, так и возможность присоединения к уже существующим фондам, структура активов которых соответствует инвестиционной политике ОАО «РВК».

Минимальный размер инвестиций «Российской венчурной компании» в отдельный венчурный фонд – 600 млн. руб., максимальный – 1 500 млн. руб. Направления инвестирования средств венчурных фондов – высокотехнологичные инновационные проекты с высокой добавленной стоимостью, в том числе в сфере биотехнологий, нанотехнологий, информационно-телекоммуникационных систем, авиационных и космических системы, энергетики и энергосбережения. Ограничение доходности «РВК» путем выкупа принадлежащих ей инвестиционных паев венчурного фонда – 5% годовых, но не выше среднегодового уровня инфляции.

Количество венчурных фондов, сформированных с участием ОАО «РВК» в течение 2007 – 2009 гг. составит 10 – 12; совокупный капитал – около 30 миллиардов рублей. Венчурным капиталом будет обеспечено до 200 новых инновационных компаний.

В 2008 году предполагаются также разработка и внедрение механизма «посевного» инвестирования средств ОАО «РВК» в высокотехнологичные стартапы, с реализацией данного механизма через создание «сид-фондов» – венчурных фондов, имеющих менее жесткие ограничения на максимальный и минимальный размер продаж ценных бумаг инвестируемых компаний, по сравнению с существующими правилами ЗПИФ. Во втором квартале 2008 года планируется инициировать конкурс по созданию сид-фонда на 2 млрд. рублей с участием средств ОАО «РВК» в объеме до 1 млрд. рублей. Рассматривается возможность создания сид-фондов в форме простого товарищества, что позволит более гибко регулировать отношения между инвесторами по сравнению с формой закрытых паевых инвестиционных фондов.

Кроме того, деятельность ОАО «РВК» сосредоточена также на создании и развитии инфраструктуры венчурного инвестирования и предпринимательской активности, в которых нуждается современная рыночная экономика. Для успешного решения данных проблем необходим комплекс мер, включающий в себя с одной стороны стимулирование технологических ноу-хау и физическую инфраструктуру, а с другой консультационную поддержку и административное обслуживание венчурного бизнеса, преодоление недостатка квалифицированных кадров в области венчурного инвестирования.

---

<sup>9</sup> Эта величина капитализации включает в себя как средства, вложенные РВК, так и средства, привлеченные управляющими компаниями на рынке от частных инвесторов.

В 2008 году планируется разработка и внедрение нефинансовых механизмов поддержки венчурного рынка Российской Федерации через реализацию следующих инфраструктурных программ:

- создание информационной площадки – портала для обеспечения доступа отечественных предприятий к актуальной информации о венчурных рынках, распространения информации о развитии высокотехнологичного и венчурного бизнеса в Российской Федерации и в зарубежных странах;
- формирование с участием ОАО «РВК» системы дополнительного профессионального образования в сфере инновационной деятельности, обеспечивающей уровень подготовки, соответствующий мировым требованиям;
- организация образовательных программ, нацеленных на популяризацию венчурного инвестирования среди предпринимателей, инвесторов и представителей региональных администраций.

## **5. Корпоративное управление и диверсификация экономики**

Одним из ключевых условий повышения инвестиционных возможностей и конкурентоспособности России на мировых рынках, перехода экономики на инновационный путь развития является обеспечение эффективности функционирования корпоративного сектора экономики и формирование цивилизованных хозяйственных отношений. Очевидно, что высокий уровень защиты прав корпоративных собственников стабилизирует хозяйственные отношения, увеличивает горизонт принятия инвестиционных решений, привлечение инвестиций в экономику, стимулирует развитие фондового рынка.

Задачи в сфере совершенствования корпоративного законодательства имеют комплексный институциональный характер. Это прежде всего защита прав собственности и контрактных прав, а также снижение издержек ведения бизнеса.

До сих пор остро стоит вопрос о так называемых «рейдерских захватах» компаний, то есть недобросовестных действиях, в результате которых законные собственники лишаются контроля над компанией. В одних случаях эти действия заведомо незаконны и являются предметом разбирательства со стороны правоохранительных органов. В других случаях они формально законны, но по сути недобросовестны: «рейдеры» могут использовать противоречия или пробелы в законодательстве для достижения своих целей. Для борьбы с подобной практикой разработаны поправки в Арбитражный процессуальный кодекс и ряд других законов, которые должны поставить барьеры на пути рейдеров: затруднить подачу судебных исков против компании-«жертвы» по всей стране, предоставить суду больше прав по пресечению злоупотреблений в ходе судебного процесса, упорядочить применение обеспечительных мер, снизить издержки на получение информации о судебном споре, ужесточить ответственность за хищение ценных бумаг. Рейдерство должно стать экономически невыгодным способом приобретения собственности. Впрочем, для победы над рейдерством необходимо совершенствовать не только законы, но и правоприменительную практику, и корпоративное управление в целом.

Следующая задача – снижение «контрактных издержек» акционеров, связанных с распределением контроля в компании и выстраиванием различных форм взаимодействия между ними. Должно ли акционерное законодательство жестко регулировать все права акционеров, наделяя каждого одним и тем же стандартным набором прав? Или корпоративное управление должно быть гибким, варьированным, допускать закрепление специфических интересов акционеров в зависимости от сферы деятельности компании, от количества акционеров, от планируемых сроков инвестирования и так далее? Спрос на специфические формы распределения контроля у нас явно есть – можно привести в

пример венчурные компании или различных иностранных инвесторов. Однако российское законодательство и российский правовой менталитет склонны скорее к подходу «что не разрешено, то запрещено», поэтому прямо не предусмотренные законодательством способы выстраивания отношений между акционерами имеют невысокие шансы на получение судебной защиты в случае спора. В результате акционеры нередко выбирают иностранные юрисдикции для создания фирм с более гибкой системой управления.

Чтобы Россия была конкурентоспособной в сфере корпоративного управления, необходимо, с одной стороны, повысить гибкость системы распределения компетенций между разными органами управления акционерных обществ, а с другой – ввести в законодательство институт акционерных соглашений, то есть соглашений между акционерами об особенностях осуществления ими своих прав (например, об обмене дивидендов, получаемых одним акционером, на голоса, которые принадлежат другому акционеру, или о порядке согласования акционерами своих позиций при голосовании на общем собрании, или о порядке их взаимодействия при отчуждении акций, и др.).

Одним из важнейших вопросов корпоративного управления является контроль акционеров над директорами и менеджерами. На повестке дня стоит следующий набор мер: повышение прозрачности корпоративного управления, расширение использования независимых директоров, формирование системы рейтингования корпоративного управления, а также повышение ответственности директоров и менеджеров за недобросовестные или непрофессиональные действия.

Институт независимых директоров все активнее проникает в систему корпоративного управления России. По данным исследования Ассоциации независимых директоров, проведенного в 2007 году, в советах директоров 100 ведущих российских компаниях 256 мест принадлежало независимым директорам – то есть в среднем по два с половиной человека в составе советов директоров являются независимыми. Усредненная доля независимых директоров в совете составляет 28 процентов (при стандартной численности совета директоров в 9-11 человек); это, конечно, не большинство, но тенденция явно положительная.

Представляется целесообразным шире привлекать независимых директоров к работе в советах директоров компаний, контролируемых государством, взамен государственных чиновников (о чем говорил, в частности, в своем выступлении на Красноярском экономическом форуме вновь избранный Президент России Д.А. Медведев). Действительно, государственные компании должны подавать частному бизнесу примеры лучшей практики корпоративного управления, а не «плестись в хвосте» передовых тенденций. Чиновник, загруженный своей основной работой, заведомо не может так же глубоко и основательно вникать в дела компании, как профессиональный независимый директор.

Также в целях противодействия злоупотреблениям директорами и менеджерами российских компаний необходимо принятие комплекса мер, направленных против инсайдерской торговли на фондовом рынке. К этому же блоку проблем относится принуждение к исполнению правил о раскрытии информации, необходимой для акционеров и инвесторов, - в частности, информации о бенефициарных владельцах компаний. Для развития фондового рынка, для привлечения большего количества миноритарных инвесторов необходим существенно более высокий, чем сейчас, уровень доверия к институтам рынка. И очень важно уточнить подходы к регулированию аффилированных лиц, поскольку сегодня этот правовой институт неэффективен: он порождает большие издержки компаний по соблюдению разнообразных формальных требований, но при этом зачастую не позволяет контролировать реальные конфликты интересов.

## 6. Институты финансового рынка и диверсификация экономики

В условиях глобализации национальные финансовые рынки будут постепенно превращаться в мировые или региональные финансовые центры либо прекращать свое существование, причем наличие собственного финансового рынка станет обязательным условием сохранения полного экономического суверенитета и одновременно – признаком великой державы. Поэтому одним из стратегических направлений развития отечественной финансовой системы должно стать превращение России в один из ведущих мировых финансовых центров, обладающих независимой национальной финансовой инфраструктурой и обеспечивающих лидирующие позиции России на финансовых рынках стран СНГ, Центральной и Восточной Европы.

Для получения российским финансовым рынком статуса мирового или регионального финансового центра необходимы следующие институциональные меры:

1) достижение **высокой концентрации капитала** (инвестиционного спроса), которая обеспечивается через:

- высокий (по международным меркам) уровень защиты интересов инвесторов, включая эффективную судебную систему, эффективную систему регулирования со сбалансированными усиленными полномочиями регулятора и саморегулируемых организаций;

- высокую степень открытости национального фондового рынка,

- стимулирующий налоговый режим для национальных и зарубежных инвесторов;

- разработка и реализация федеральных, ведомственных и региональных программ развития финансовой грамотности населения.

2) достижение **высокой концентрации финансового посредничества**, создание консолидированной, конкурентоспособной в глобальном масштабе инфраструктуры финансового рынка, для чего должны быть решены следующие задачи:

- увеличение капитализации банковской системы;

- завершение формирования законодательства об инфраструктуре фондового рынка (законы о клиринге, о центральном депозитарии, об организованных торгах) и обеспечение высокого уровня капитализации инфраструктуры;

- создание центрального депозитария и единых стандартов учета прав на ценные бумаги;

- создание системы валовых расчетов в режиме реального времени и обеспечение ее взаимодействия с крупнейшими международными платежными системами.

3) достижение **высокой концентрации финансовых инструментов** (инвестиционного предложения) через:

- завершение формирования системы законодательства о рынке ценных бумаг, включая налоговое законодательство, законы о секьюритизации, о прямом допуске иностранных ценных бумаг на российский финансовый рынок и др.;

- создание торговой площадки для инновационных, быстро развивающиеся компаний;

- расширение круга торгуемых инструментов, включая российские депозитарные расписки, секьюритизированные активы, биржевые облигации, а также прямой допуск иностранных ценных бумаг на российский рынок;

- стимулирующий налоговый режим для эмитентов;

- повышение качества регулирования, совершенствование контроля и надзора.

## 7. Институциональная поддержка малого бизнеса и диверсификация экономики

Поддержка малого бизнеса – один из краеугольных камней государственной политики, поскольку малый бизнес обладает значительным инновационным потенциалом, высокой степенью гибкости, стимулирует развитие инициативы и предпринимательских талантов у широкого круга граждан. Наверное, было бы слишком категорично утверждать, что малый бизнес – это основа экономического роста вообще, но недооценивать его невозможно. Достаточно сказать, что в таких разных странах, как США, Япония, Германия и Китай, вклад малых предприятий в ВВП составляет от 50% до 57%, а в России – лишь около 17%. Еще разительнее контраст по доле занятых в экономике, приходящихся на малый бизнес: в США – около 40%, в Германии – около 70%, а в России – только 7%.

При этом, вообще говоря, динамика нескольких последних лет развития малого предпринимательства положительна. Так, ежегодный прирост общей численности малых предприятий составляет около 50 тысяч, или на 5% (сейчас в России действует 1,1 млн. малых компаний). Число занятых в малом бизнесе тоже ежегодно увеличивается: сейчас это 9,8 млн. человек, что на 700 тысяч рабочих мест больше, чем за аналогичный период прошлого года. Наконец, ежегодный рост инвестиций в основной капитал в малом бизнесе – не менее 30%.

Но, несомненно, эти темпы могли бы быть выше, если бы удалось демонтировать или хотя бы снизить многочисленные барьеры, целую «полосу препятствий», мешающих российскому малому предпринимателю. Сами предприниматели выделяют следующие основные препятствия развитию своего бизнеса<sup>10</sup>:

- налогообложение и налоговое администрирование – назвали 63% опрошенных;
- низкая квалификация персонала – назвали 54% опрошенных;
- низкая доступность инфраструктуры – назвали 44% опрошенных;
- низкая доступность финансовых ресурсов – назвали 44% опрошенных;
- требования регулирующих органов – назвали 27% опрошенных;
- коррупция и низкое качество государственных услуг – назвали 24% опрошенных.

Как видно, коррупция не на первом месте (что отрадно), но большая часть препятствий в той или иной степени связана с государством. Что же делает государство для «облегчения участи» малого бизнеса?

#### ***Лицензирование:***

- предусматривается поэтапное упразднение лицензирования 49 видов деятельности (треть от действующих в настоящее время)
- сокращен срок получения лицензии с 60 до 45 дней
- предусмотрена законодательная основа для упрощенного порядка получения лицензии в течение 15 дней при условии страхования ответственности
- закреплены требования к лицензирующим органам по раскрытию лицензионных требований и реестра выданных лицензий
- приостановление действия лицензии возможно только на основании решения суда, а в исключительных случаях, при угрозе жизни и здоровью населения, - контролирующим органом на 5 дней (до судебного решения).

#### **Контроль и надзор**

Подготовлен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», направленный на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве.

<sup>10</sup> По данным исследования общероссийской общественной организации «ОПОРА РОССИИ».

В проекте устанавливаются критерии необходимости, периодичность, виды и формы проведения контроля, основанные на оценке рисков и потенциальной опасности объектов контроля; предусматривается запрет на проведение государственного контроля за соблюдением одних и тех же требований в отношении одного объекта одновременно контрольными органами разных уровней. Предусматриваются более частые проверки в отношении социально значимых объектов; напротив, для видов деятельности, риск при осуществлении которых невысок, могут применяться рыночные механизмы регулирования: саморегулирование, страхование профессиональной ответственности и др.

Предлагается конкретизировать принцип открытости и доступности информации, установленный Законом, путем введения обязанности органов государственного контроля по раскрытию информации об обязательных требованиях к товарам (работам, услугам).

### ***Налоговые проверки***

В 2007 году приняты комплексные поправки в Налоговый кодекс РФ, которые содержат ряд важных для предпринимателей изменений:

- ограничивается право налоговых органов на истребование документов при проведении камеральных налоговых проверок;
- налогоплательщику предлагается предоставить право при отсутствии деятельности вместо налоговой декларации представлять в налоговые органы уведомление по упрощенной форме;
- устанавливается запрет на повторное истребование документов, представленных в налоговые органы;
- выездная налоговая проверка одного налогоплательщика не может проводиться в течение одного календарного года более двух раз, предельный срок проведения выездной налоговой проверки - 2 месяца;
- сроки для представления налогоплательщиками возражений на акты налоговых проверок предлагается увеличить до 15 рабочих дней и установить, что рассмотрение возражений налогоплательщика по акту налоговой проверки должно осуществляться в присутствии налогоплательщика или его представителей.

В 2005 году внесены изменения в главы Налогового Кодекса, определяющие порядок взимания двух самых важных для малых предпринимателей налогов: налогов по упрощенной системе налогообложения и налогообложения в виде единого налога на вмененный доход.

Следует также развивать практику привлечения к административной ответственности сотрудников налоговых органов за неправомерные действия, прежде всего, за нарушение установленных процедур налогового контроля.

### ***Присоединение к электросетям***

Существует Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 861, которое установило требования о недискриминационном доступа к электрическим сетям. Но существует еще одна проблема – высокая стоимость присоединения к сетям. Так, для юридических лиц, например, в г.Москве плата за подсоединение составляет 45000 за один киловатт присоединяемой мощности (без НДС). Небольшой ресторан требуют для подключения 40 кВт, что приводит к необходимости одновременного финансирования в размере 1 800 000 рублей без НДС. В южных регионах России плата за подключение колеблется от 10 500 до 13 000 рублей. При присоединении 3 МВт, что соответствует небольшому заводу, требуется заплатить 31 500 000 рублей без НДС.

Энергетики объясняют это необходимостью получения ресурсов на обновление старых мощностей и на развитие новых. Однако для малого бизнеса это становится тяжелым бременем. Для сравнения: в Республике Казахстан субъекты малого

предпринимательства, занимающиеся производственной деятельностью и обучением кадров, освобождаются от платы за присоединяемую мощность по электроэнергии, тепло-, водоснабжению и канализации.

#### ***Мероприятия финансовой программы поддержки малого предпринимательства***

- Выделено 8,3 млрд. за счет федерального бюджета, на условиях софинансирования привлечено столько же из бюджетов субъектов РФ;
- Расширение предложения кредитных ресурсов: программа кредитования Внешэкономбанка – не менее 30 млрд. ежегодно; программы кредитования ВТБ и Сбербанка.
- Формируются региональные фонды гарантий объемом не менее 500 млн.рублей (потенциальный объем кредитов – 200 млрд.руб.).
- В 19 регионах идет создание венчурных фондов (21 фонд).
- В 56 регионах за счет средств федерального бюджета поддерживаются региональные и муниципальные программы развития малого предпринимательства
- Следует предусмотреть возможности выделения региональных и муниципальных субсидий (грантов) начинающим предпринимателям на конкурсной основе – до 300 тыс. руб. (сейчас это запрещено Бюджетным Кодексом РФ).
- Развитие микрофинансирования: легализация микрофинансовой деятельности (принятие ФЗ «О микрофинансовой деятельности»); формирование региональных и муниципальных фондов микрофинансирования – цена проекта – 30 млрд.рублей, 2-2,5 млрд. руб. ежегодно (средства бюджетов).

## **8. Совершенствование судебной системы и диверсификация экономики**

Является ли Россия правовым государством? По данным социологического обследования РАГС, которое проводилось летом 2007 г., более трети россиян (33,9%) считают, что не является. Противоположной точки зрения придерживаются 30% респондентов. Только 26% опрошенных признались, что доверяют судебной системе<sup>11</sup>. Это тревожные цифры: ведь судебная система занимает особое место в институциональной среде. Независимое и беспристрастное разрешение судами споров – это одно из условий обеспечения инвестиционной привлекательности России и повышения предпринимательской активности.

В 2007 году была принята федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007 – 2011 годы. Ее задачи – обеспечение открытости и прозрачности правосудия; повышение доверия к правосудию, в том числе путем повышения эффективности и качества рассмотрения дел; создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение его доступности; обеспечение независимости судей; повышение уровня исполнения судебных актов. Вот что ставится в качестве целей реализации этой программы:

- Количество автоматизированных рабочих мест в судах общей юрисдикции достигнет 75 тыс.мест, в арбитражных судах - 14 тыс.мест. Создание системы электронного документооборота будет способствовать повышению эффективности работы судей и работников аппаратов судов.
- Будут созданы 2200 веб-сайтов судов общей юрисдикции и 13 веб-сайтов арбитражных судов, чтобы размещать в сети Интернет сведения, касающиеся

<sup>11</sup> Опрос проводился 3-9 июля 2007 г. в 98 населенных пунктах, было опрошено 2449 человек

судебной деятельности: порядок работы судов, сведения о назначенных к слушанию делах и вынесенных судебных актах, а также данные судебной статистики, обзоры и обобщения судов по различным категориям дел, информация об органах судейского сообщества, об их составе и режиме работы, о кандидатах в судьи и процессе их рассмотрения.

- Будет пересмотрена подсудность дел между мировыми судьями и районными судами общей юрисдикции. Введение внесудебного порядка урегулирования споров повлечет снижение судебной нагрузки и также скажется на повышении качества судебных актов.
- Закрепление обязательного порядка оглашения судьей до начала слушания всех неформальных обращений по этому делу обеспечит независимость и объективность принимаемых решений, предотвратит условия, способствующие коррупции в работе судов.
- Установление запрета на участие в рассмотрении дел адвокатов - супругов, родственников или свойственников судьи в пределах юрисдикции суда также повлияет на устранение условий, способствующих коррупции в работе судов.
- Установление обязательного декларирования судьями своих доходов, имущества и имущественных обязательств повысит доверие к органам правосудия.
- Осуществление обязательной аудиозаписи судебного заседания повлияет на обеспечение соблюдения процессуальных норм, повысит корректность поведения участников процесса, предотвратит появление жалоб на протоколы судебных заседаний.
- Создание приемных во всех районных судах общей юрисдикции обеспечит доступность правосудия для граждан, сократит очереди в судах, даст возможность подавать заявления и получать информацию в течение всего рабочего дня, устранил общение судей со сторонами до рассмотрения дела, исключит условия, способствующие коррупции в работе судов.
- Объем исполнения судебных актов возрастет с 52 до 80 процентов.

Вопрос о независимости судей является достаточно непростым. Судья не зависит от органов исполнительной власти, так как его освобождает от должности квалификационная коллегия; но ее члены – судьи, в свою очередь, зависят от председателя суда. Бывает, что коллегия увольняет судью за совершение судебной ошибки, хотя она и не вправе принимать на себя функцию осуществления правосудия (нарушения требований закона судьей могут исправлять только вышестоящие суды). Недавно Конституционный суд предписал законодателю внести изменения в Федеральный закон "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации", предусмотрев тайное голосование членов квалификационной коллегии судей при решении вопроса о применении к судье дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий судьи. Кроме того, Конституционный суд отметил, что возможны и иные дополнительные законодательные гарантии, направленные на обеспечение самостоятельности и независимости судебной власти, несменяемости и неприкосновенности судей при привлечении их к дисциплинарной ответственности, включая возможное использование юрисдикции специальных дисциплинарных судов, импичмента и других процедур с учетом мировой практики.

## 9. Выводы и рекомендации

- 11) Институциональная среда, существующая сегодня в Российской Федерации, включает в себя практически все важнейшие институты рыночной экономики, - по крайней мере, формально. Однако процессы институциональной трансформации еще не завершены, причем их способы и направления остаются предметом дискуссий. Многие институты являются слабыми или неэффективными.
- 12) Долгосрочный устойчивый рост российской экономики, повышение степени ее инновационности и конкурентоспособности, обеспечение ее диверсификации требуют совершенствования институциональной среды. В качестве основных направлений такого совершенствования можно выделить:
  - a. создание и обеспечение эффективного функционирования государственных институтов развития, финансовая поддержка частно-государственного партнерства
  - b. государственная политика по развитию институтов корпоративного управления
  - c. государственная политика по развитию институциональной среды финансовых рынков
  - d. государственная политика поддержки малого бизнеса
  - e. государственная политика по обеспечению защиты прав собственности.
- 13) Государственные институты развития (специализированные государственные или квази-государственные организации, созданные для устранения «провалов рынка») должны проводить политику стимулирования частных инвестиций в приоритетных секторах и отраслях экономики, способствовать созданию и внедрению инноваций, улучшать институциональную среду. Свою роль призваны сыграть как финансовые институты развития, предоставляющие средства частному бизнесу для софинансирования проектов в формате частно-государственного партнерства, так и нефинансовые институты развития, формирующие инфраструктуру предпринимательской деятельности.
- 14) Важным условием эффективности институтов развития является учет международно признанных принципов их функционирования, включая:
  - a. четкое определение миссии, стратегии и направлений деятельности;
  - b. четкое определение критериев и процедур отбора проектов;
  - c. частно-государственное партнерство, софинансирование проектов;
  - d. самокупаемость без максимизации рентабельности;
  - e. эффективное корпоративное управление;
  - f. системный подход в национальном масштабе;
  - g. развитый механизм государственного контроля и надзора;
  - h. прозрачность деятельности.
- 15) В России созданы многочисленные и разнообразные институты развития: Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк); Инвестиционный фонд РФ; Российская венчурная компания; Российская корпорация нанотехнологий; Агентство по ипотечному жилищному кредитованию; Фонд содействия реформе жилищно-коммунального хозяйства; Российский сельскохозяйственный банк; региональные венчурные фонды; технопарки; промышленные парки; бизнес-инкубаторы и т.д. В настоящее время

главной задачей для государства является обеспечение эффективности их функционирования. Для этого необходимо:

- a. определение целей и задач каждого института развития, разработка их стратегий;
- b. выработка критериев и процедур отбора проектов для поддержки;
- c. выстраивание системы риск-менеджмента и системы мониторинга деятельности институтов развития;
- d. определение критериев оценки эффективности и целевых показателей;
- e. обеспечение прозрачности для потенциальных клиентов и общественности;
- f. обеспечение надлежащей координации между институтами развития в национальном масштабе.

16) Критически важную роль для эффективного развития бизнеса играет совершенствование институциональной среды корпоративного управления. Государство должно сосредоточить свои усилия на следующих основных направлениях:

- a. предотвращение и пресечение «корпоративных захватов» (рейдерства): уточнение процессуальных норм, упорядочение процедур проведения собрания акционеров, регулирование реестра акционеров, снижение издержек получения информации для акционеров и стейкхолдеров;
- b. повышение гибкости управления в акционерных обществах: перераспределение компетенций между органами управления, легализация акционерных соглашений, стимулирование приглашения независимых директоров (в том числе в компаниях с госучастием);
- c. повышение ответственности менеджеров, директоров, контролирующих акционеров: за нераскрытие информации, за сделки с конфликтом интересов, за доведение компании до банкротства;
- d. повышение прозрачности компаний, в том числе информации о бенефициарных владельцах;
- e. уточнение регулирования аффилированных лиц;
- f. расширение компенсационных механизмов защиты нарушенных прав вместо оспаривания сделок.

17) В сфере институционального развития финансового рынка главным вектором является продвижение России в направлении трансформации в один из мировых финансовых центров. Активная политика государства должна быть направлена на достижение следующих результатов:

- a. высокая концентрация предложения капитала на основе: налогового стимулирования инвесторов, открытости рынка для иностранных инвесторов, повышения финансовой грамотности населения, поддержки различных форм коллективного инвестирования, эффективного использования средств институтов развития
- b. высокая концентрация спроса на капитал на основе: снижения административных барьеров для эмитентов, в том числе для инновационных компаний; стимулирования новых финансовых инструментов, включая секьюритизацию;
- c. Высокая концентрация финансового посредничества на основе: увеличения капитализации банковской системы; создания технологичной и капитализированной инфраструктуры фондового рынка (биржа, клиринг, депозитарий); стимулирования капитализации брокерских

компаний и расширения спектра предлагаемых ими услуг; стимулирования развития страхового бизнеса.

- 18) Государственная политика поддержки малого бизнеса должна быть направлена на:
- a. снижение административных барьеров, включая упрощение входа на рынок и сокращение возможностей государственного контроля;
  - b. упрощение отчетности и налогового администрирования для малого бизнеса;
  - c. повышение доступности инфраструктуры для малого бизнеса;
  - d. повышение доступности финансирования для малого бизнеса.
- 19) Государственная политика по обеспечению защиты прав собственности должна быть направлена прежде всего на обеспечение честности, прозрачности и независимости правосудия, для чего необходимы:
- a. повышение эффективности работы судей;
  - b. повышение прозрачности работы судов;
  - c. укрепление независимости судей;
  - d. регулирование конфликта интересов;
  - e. введение обязательного декларирования судьями своих доходов;
  - f. развитие внесудебных процедур урегулирования споров.

## Литература

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 года.
2. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы). Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р.
3. Проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. // доступно по адресу: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/press-service/eventschronicle/doc1205746881772>
4. Григорьев Л.М. Вопросы формирования классификации проблем экономической политики. // В: Проблемы становления экспертного сообщества России: экономисты. – М.: МОНФ, 2003.
5. Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики. – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2006.
6. Медведев Д.А. Выступление на V Красноярском экономическом форуме 15 февраля 2008 года.
7. Миронов В.В. Опасная диверсификация. // «Коммерсантъ», 21 августа 2006 года.
8. О деятельности финансовых институтов развития. // Доклад Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации к заседанию Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации 28 сентября 2007 года.
9. О задачах институтов развития по диверсификации экономики Российской Федерации. // Доклад Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации к заседанию Правительства Российской Федерации 11 октября 2007 года.
10. Путин В.В. Интервью журналу «Тайм», 19 декабря 2007 года.

11. Симонов К.В. «Нефтяной Мавр» сделал свое «черное дело»? // Нефть России. 01 августа 2007 года.
12. Совершенствование системы институтов развития в Российской Федерации и повышение эффективности их функционирования. (Шаститко А.Е., Авдашева С.Б., Солнцев О.Г. и др.) // Научно-исследовательская работа Фонда «Бюро экономического анализа» по заказу Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации. М., 2007.
13. Титов Б.Ю. Не в размерах дело. Бизнес готов сменить сырьевой вектор развития экономики. // «Российская Бизнес-газета». № 611 от 10 июля 2007 года.
14. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. – М.: ТЕИС, 2002.
15. Условия устойчивого развития финансового сектора: регулирование и саморегулирование финансовых рынков; механизмы гарантирования (страхования); унификация надзорных требований (Григорьев Л.М., Саватюгин А.Л., Данилова А.В. и др.) // Научно-исследовательская работа Фонда «Бюро экономического анализа» по заказу Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации. М., 2004.