

УНИВЕРСИТЕТ «ТУРАН»

УДК 330.341.1(574)

На правах рукописи

ЖУМАГАЛИЕВА РОЗА ИЗИМОВНА

**Становление институтов развития в условиях реализации
Стратегии индустриально-инновационного
развития Республики Казахстан**

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности)

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
д.э.н. Мухамбетов Т.И.

Республика Казахстан
Алматы, 2007

СОДЕРЖАНИЕ

Обозначения и сокращения	3
Введение	4
1 Теоретико-методологические основы становления институтов развития в условиях реализации стратегии индустриально-инновационного развития	9
1.1 Институты развития: сущность и роль в реализации стратегии индустриально-инновационного развития экономики.....	9
1.2 Принципы функционирования и модели государственного управления институтами развития	24
1.3 Зарубежный опыт использования и государственного управления институтами развития	42
2 Организационно-экономический анализ деятельности институтов развития Казахстана в условиях реализации стратегии индустриально-инновационного развития.....	66
2.1 Становление институтов развития в Республике Казахстан.....	66
2.2 Оценка моделей государственного управления институтами развития	74
2.3 Анализ социально-экономических аспектов деятельности институтов развития.....	90
3 Основные направления совершенствования организации управления институтами развития в условиях реализации стратегии индустриально-инновационного развития Республики Казахстан	110
3.1 СВОТ – анализ деятельности ИП	110
3.2 Совершенствование моделей государственного управления институтами развития	121
3.3 Направления совершенствования управления в институтах развития	140
Заключение	153
Список использованных источников	162
Приложение А	167
Приложение Б	168
Приложение Д	171
Приложение Е.....	172
Приложение Ж.....	173
Приложение И	174

Обозначения и сокращения

ИР	– Институты развития;
СИИР	– Стратегия индустриально-инновационного развития;
НИС	– Новые индустриальные страны;
ЦДС	– Цепочка добавленной стоимости;
МЭиБП РК	– Министерство экономики и бюджетного планирования РК;
МИиТ РК	– Министерство индустрии и торговли РК;
БРК	– АО «Банк Развития Казахстана»;
ЦИТТ	– АО «Центр инжиниринга и трансфера технологий»;
НИФ	– АО «Национальный инновационный фонд»;
ГСК	– АО «Государственная корпорация по страхованию экспортных кредитов и инвестиций»;
ФРМП	– АО «Фонд развития малого предпринимательства»;
ЦМАИ	– АО «Центр маркетингово-аналитических исследований»;
БВУ	– Банки второго уровня;
ТОО	– Товарищество с ограниченной ответственностью;
АО	– Акционерное общество;
Фонд «Казына»	– АО «Фонд устойчивого развития «Казына»;
МОТ	– Международная организация труда.

Введение

Актуальность проблемы. В реализации Стратегии индустриально-инновационного развития (далее – СИИР) Республики Казахстан и задач, которые ставил Президент страны в последние годы перед Правительством Республики Казахстан, важнейшая роль принадлежит институтам развития (далее – ИР). Как показывает практика, в деятельности этих ИР, организации государственного управления ими имеется ряд проблем научно-теоретического, методологического уровня, которые влияют на эффективность их работы.

Вопросы становления ИР не находят должного отражения в экономической литературе, необходимы уточнение экономической сущности ИР, их целей, задач, функций, классификация организационных форм. В то же время, ИР превратились в реальную экономическую категорию, неизменно присутствующую при рассмотрении методов государственной поддержки экономического развития, реализации стратегии индустриально-инновационного развития Республики Казахстан.

Отсутствует методологическая проработка вопросов становления ИР, в том числе: слабо отработаны модели государственного управления ИР для реализации СИИР, принципы организации и взаимодействия в той или иной экономической стратегии и другие методологические вопросы.

Недостаточно проанализирована и систематизирована мировая и отечественная практика использования ИР в условиях реализации СИИР, государственного управления ими. Между тем, такой анализ позволил бы не просто систематизировать их деятельность, но выйти на проблемы повышения эффективности их деятельности, государственного управления ими, разработать и принять меры по повышению эффективности деятельности в условиях реализации СИИР.

Нерешенность указанного блока вопросов приводит к тому, что сегодня в Казахстане, эффективность работы ИР находится на недостаточном уровне: нет должной отдачи от системы государственной поддержки индустриально-инновационного развития, значительные финансовые ресурсы, выделенные на капитализацию ИР, не приносят ожидаемого эффекта, финансируемые проекты остаются мелкими и неинновационными, не развивается малая инновационная экономика. В деятельности ИР наблюдается отсутствие должной координации, имеет место дублирование функций.

Проведенные в последнее время изменения в организационной модели институтов развития, дальнейшее их становление путем консолидации в единый холдинг «Фонд устойчивого развития «Казына» не снижают актуальности вопросов управления ими ввиду необходимости совершенствования управления, как в корпоративной модели, так и внутрикорпоративного управления.

Изученность проблемы. В экономической литературе теория и практика становления и организации управления ИР, как в целом, так и в условиях реализации индустриально-инновационной стратегии, остается недостаточно изученной.

В работах ряда ученых отмечались разные аспекты изучаемой проблемы:

- наиболее изученным в экономической литературе является зарубежный опыт становления ИР, который рассматривается в работах Норта Д., Доминго К., Уильямсона О.И., Alvares C.V., Richard M. Locke, Avnimelech G, Teubal M., Андрианова В., Авдашевой С.Б., Бойко И., Пономарева И., Яковлева А. и др.;
- теоретические и практические вопросы инновационной деятельности, исследование механизма зарождения, распространения инноваций изучали Сахал Д., Твисс Б., Фостер Р., Янч Э., Мартино Дж., Алиев У.Ж., Ашимбаева А.Т., Арупов А.А., Турсунова С.А., Кондратьев Н., Логинов В., Яковец Ю. и др.;
- проблемами государственной поддержки инновационного развития, формирования инновационной инфраструктуры и изучением опыта новых индустриальных стран (НИС) занимались: Алшанов Р.А., Альжанова Ф., Аханов С.А., Джумабаев Е., Днишев Ф.М., Есиркепов Т.А., Куватов М.Р., Сальжанова З., Сатпаев Т.С., Сатубалдин С.С., Жуламанов Р.К., Нурланова Н.К. и др.

Однако, специальных работ, целенаправленных исследований, посвященных комплексному изучению организации и управления ИР, практически нет. В работах, в которых упоминается деятельность ИР, отражается лишь сложность и многогранность проблемы изучения деятельности ИР. Многие актуальные вопросы деятельности ИР все еще не стали предметом изучения ученых и специалистов. Во многом это связано и с достаточно небольшим периодом существования ИР в Республике Казахстан.

Анализ экономической литературы по теме исследования подтверждает необходимость разработки теоретических вопросов становления и управления ИР в условиях реализации СИИР, более глубокого изучения накопленного мирового и отечественного опыта их функционирования, выработки рекомендации по повышению эффективности их работы.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является выработка рекомендаций по повышению эффективности деятельности институтов развития в условиях реализации Стратегии индустриально-инновационного развития Республики Казахстан.

На достижение этой цели направлено решение следующих задач:

- раскрытие теоретико-методологических вопросов становления и управления ИР в условиях реализации СИИР Республики Казахстан через разработку классификации ИР, описание моделей государственного управления ИР, их особенностей, преимуществ и недостатков, обоснование организационных форм и принципов функционирования и взаимодействия ИР;
- разработка и уточнение понятийного аппарата ИР, определение их роли в системе государственного стимулирования экономического развития, предпосылок их создания, целей, задач и функций ИР, особенностей и

отличий их от других элементов системы государственной поддержки (организационно-экономический механизм функционирования ИР);

- раскрытие мирового опыта становления и стимулирования инновационного развития через ИР, использования моделей государственного управления ИР и организационных форм ИР;
- проведение анализа становления отечественных ИР, в том числе: роли в реализации СИИР Республики Казахстан, этапов развития и особенностей моделей государственного управления, анализа эффективности моделей государственного управления ИР, состава ИР и проблем в их деятельности, SWOT-анализ преимуществ и недостатков функционирования ИР.
- выработка рекомендаций по дальнейшему становлению ИР: по совершенствованию моделей государственного управления, организации ИР в условиях реализации СИИР Республики Казахстан, решению организационных, экономических и финансовых проблем, улучшению их взаимодействия.

Объектом исследования является индустриально-инновационное развитие в Республике Казахстан.

Предмет исследования: становление и деятельность основных национальных институтов развития Казахстана.

Методологическая и теоретическая основа исследования. Методологическую основу диссертационного исследования составляет комплексный и системный подход к исследованию национальных ИР.

При написании диссертационной работы применялись методы системного анализа, сравнительного анализа, классификации, графической иллюстрации, методы SWOT анализа, контент-анализа, матрицы Бостонской группы и т.д.

Достоверность и обоснованность научных исследований. Источниками фактического материала явились научно-теоретические монографии, различные публикации, статьи, законодательные акты и решения Правительства Республики Казахстан, а также стран ближнего и дальнего зарубежья.

Информационной базой исследования послужила финансовая отчетность национальных ИР Казахстана за период 2003 – 2005 гг., материалы, полученные в результате личного обследования автором указанных ИР.

Научная новизна диссертационной работы подтверждена следующими результатами:

- углублены теоретические вопросы по определению экономической сущности ИР в условиях реализации СИИР, в том числе экономические предпосылки их создания, роль, цели и задачи ИР, место ИР в системе государственной поддержки индустриально-инновационного развития, классификация форм институтов развития;
- углублены методологические вопросы становления ИР, для чего разработаны принципы организации ИР в целях реализации СИИР Республики Казахстан;
- основные направления государственного стимулирования индустриально-инновационного развития дополнены формами и приоритетами

государственной поддержки индустриально-инновационного развития через ИР;

- выделены модели государственного управления, раскрыты их особенности, преимущества и недостатки;
- проведен системный анализ становления ИР в Казахстане, в том числе выделены этапы и модели государственного управления, показаны роль, место, задачи ИР в условиях реализации СИИР, на основе SWOT-анализа ИР, матрицы Бостонской группы, контент-анализа СМИ, количественного, качественного и сравнительного анализа ИР дана комплексная и системная оценка моделей государственного управления и деятельности ИР;
- выработаны рекомендации и направления по дальнейшему становлению и совершенствованию организации управления ИР как в отдельности (на микроуровне), так и в целом (макроуровень, то есть уровень государственного управления ИР), что будет способствовать действенной реализации СИИР в Республике Казахстан.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

- авторское определение роли, целей и задач ИР в условиях индустриально-инновационного развития страны;
- место ИР в системе государственной поддержки экономического развития и инвестиций, особенности и отличия их от других элементов системы государственной поддержки, классификация форм ИР;
- модели государственного управления ИР, их особенности, преимущества и недостатки, влияющие на эффективность деятельности ИР в условиях реализации СИИР;
- методологические принципы функционирования и взаимодействия ИР в модели индустриально-инновационного развития экономики;
- системная информация по ИР Казахстана, включающая оценку моделей государственного управления, сравнительный качественный, количественный анализ самих ИР;
- рекомендации по дальнейшему становлению и организации управления ИР в условиях реализации СИИР.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационной работы докладывались на шести международных научных конференциях и симпозиумах.

Практическая ценность работы состоит в том, что результаты работы позволяют:

- повысить эффективность деятельности ИР в целях реализации СИИР Республики Казахстан через согласование с экономическими целями государства, задач и функций ИР;
- управлять процессами функционирования ИР, руководствуясь принципами их работы и взаимодействия.

Публикации результатов исследования. О теме диссертации опубликовано 11 научных работ, общим объемом 3,2 п.л.

Структура и объем работы. Содержание диссертационного исследования изложено на 166 страницах машинописного текста, включая 18 таблиц, 20 рисунков (без приложений). Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 Теоретико-методологические основы становления институтов развития в условиях реализации стратегии индустриально-инновационного развития

1.1 Институты развития: сущность и роль в реализации стратегии индустриально-инновационного развития экономики

Термин и понятие институтов развития (далее – ИР) возникли недавно. При том изначально они появились на практике, и, до сих пор, как экономическая категория, не укрепились в экономической науке.

На сегодня практически невозможно найти отечественных работ по изучению данного феномена, в результате чего не удалось обнаружить среди работ отечественных экономистов специальных работ по выявлению их экономической сущности, определению роли, задач и функций, классификации форм и методов развития, используемых ИР. Мало изучена, не обобщена должным образом практика создания государственных ИР, в особенности практика постсоветских стран, и, в первую очередь, Республики Казахстан.

В то же время, сама практика значительно продвинулась вперед, и государственные институты развития сегодня прочно заняли важное место в системе государственной поддержки экономического развития. По существу ИР стали реальной экономической категорией и неотъемлемой частью инфраструктуры действующей экономики. В таких случаях, когда практика значительно опережает теорию, часто первая может развиваться с большей затратностью, путем проб и ошибок. Восполнение теоретического пробела в этом случае становится актуальнейшей задачей.

Сегодня, в первую очередь, необходимо *систематизировать практику использования институтов развития, определить экономическую сущность данного феномена, дать ему определение, определить их роль и место среди других форм и методов государственной поддержки, функции и задачи, методы стимулирования, используемые институтами развития, модели государственного управления ИР и т.д., то есть разработать те вопросы, которые относятся к кругу категориальных.*

Данная проблема не может быть решена в рамках одного исследования и требует привлечения множества сил. В данном случае автор делает попытку обобщения имеющегося отечественного опыта в этой области, попытку определения ИР как экономической категории современной теории экономического развития на основе избранной государственной экономической стратегии (стратегии индустриально-инновационного развития – СИИР).

Объективные экономические условия, приводящие на практике к появлению институтов развития.

Термин «Институты развития» появился относительно недавно, в 1960-ые годы, и был введен в оборот в связи с появлением термина «развитие» применительно к странам, переходящим на рыночный путь развития [1], [2], [3], [4], [5], [6] и др.

В эти годы создаются консолидированные международные финансовые организации (МФО), в названии которых используется термин «развитие» (Международный Банк Развития, Европейский Банк Реконструкции и Развития, Азиатский Банк Развития и др.), задачей которых является содействие экономическому развитию стран, осваивающих индустриальный путь развития.

Размещение и использование этих средств, направленных на содействие развитию, осуществляется на первоначальных этапах, как правило, либо напрямую государством, либо через коммерческие банки второго уровня.

Однако по мере развития и накопления внутренних, собственных средств в этих странах данные задачи постепенно осваиваются и самими государствами. Задачей правительства становится создание собственных государственных институтов, способствующих экономическому развитию страны. В данной работе мы будем рассматривать именно такие *национальные (государственные) ИР*, поскольку международные финансовые институты подробно изучены в мировой экономической литературе, тогда как теория и методология государственных ИР остается вне поля зрения исследований. Они значительно различаются между собой по своей экономической сути, целям, задачам и источникам формирования финансовых средств, формам, составу и принципам работы.

Источники накопления не обязательно могут быть связаны с индустриальным развитием. Указанный путь связывают, обычно, с группой стран Дальнего Востока – Японией, Южной Кореей, а также позднее появившейся группой новых индустриальных стран (НИС) – Гонконг, Тайвань, Сингапур и др.

Однако с проблемой рационального использования накопленного национального капитала в целях развития сталкивается также и *другая группа стран, обладающих значительными сырьевыми ресурсами*. Они не обязательно могут пройти путь использования международной финансовой помощи, хотя чаще внешнее содействие имеет место. *Но основным источником государственных накоплений становятся все же поступления от экспорта сырья, что создает некоторые особенности образования и функционирования ИР, их роли и задач.*

Круг проблем у этой группы стран несколько иной, чем у первой группы, которые получили эти накопления в результате определенного индустриального развития, и теперь встает проблема государственного регулирования и поддержания конкурентоспособности экономики страны.

Исходной же точкой для создания ИР *у второй группы стран и кругом ее целей и задач* выступает чаще всего несколько иное качественное состояние: эти страны хоть и имеют накопления, но проблема экономического развития стоит в плоскости диверсификации экономики, то есть *создания конкурентоспособной экономики*.

Другими словами, промышленная политика, цели, задачи и функции у этих двух групп стран разнятся.

Ко второй группе стран, наряду с арабскими нефтедобывающими странами, относится и ряд постсоветских стран, в том числе и Казахстан.

Эти государства становятся собственниками значительных средств в виде «нефтедолларов», эффективное использование которых становится серьезной экономической проблемой, поскольку сырьевая ориентация экономики постоянно давит на структуру и почти все эти страны – экспортеры нефти неизбежно сталкиваются с проблемой диверсификации своей экономики. Например, в России к середине 2005 года их накопилось в золотовалютных резервах и стабилизационном фонде почти 190 миллиардов долларов. Это в два раза больше расходной части среднегодового бюджета Российской Федерации последних лет. В мире сейчас только у четырех государств резервов больше. Но там они накапливались десятилетиями, а в России возникли за последние 3-4 года, после 2006 года, при сохранении таких темпов Россия выйдет вскоре на первые места по сумме накоплений.

Учитывая, что рост цен на нефть продолжается, и достиг высокого уровня, возникает экономическая задача выбора политики распределения государственных накоплений между продолжением накопления (в стабилизационный фонд, фонд будущих поколений, резервный фонд и т.д.) и направленным развитием экономики путем ее диверсификации, создания конкурентной экономики, отхода от сырьевой направленности. *Последние задачи и решаются через ИР.*

Созданию их способствует осознание государством того, что оно не может вкладывать бесконечно только в резервный (стабилизационный) фонд, поскольку с определенного порога это становится неразумным с экономической точки зрения, – использование денег на долгосрочные, производительные цели, создание конкурентной экономики является более эффективной формой, чем пассивный непроизводительный, потребительский способ их сохранения. Государство к тому же осознает, что в результате сырьевой ориентации оно становится её заложником, все больше втягиваясь в сырьевую зависимость, не являющейся перспективной и не способствующей росту реальной конкурентоспособности и будущему выживанию в условиях глобализации и интеграции в мировую экономику. Политические же и экономические амбиции таких стран, вызванные равноправным партнерством с высокоразвитыми странами на стадии их высокой сырьевой роли, не позволяют согласиться с этой уготованной перспективой. В результате государства принимают все возможные меры по снижению рисков превращения его в мировую сырьевую колонию.

Очертим на примере стран СНГ с сильной сырьевой компонентой в экономике (Казахстан, Россия, Азербайджан и др.) *основной круг проблем, которые ведут к необходимости формирования более эффективной экономической политики, основанной на развитии и повышении конкурентоспособности:*

В этих странах одной из основных проблем является проблема неэффективной структуры экономики. Место этих стран в мировых инновационных процессах остается самым низким и часто не адекватным ее интеллектуально-образовательному потенциалу. Удельный вес инновационной промышленной продукции в общем объеме экспорта даже для такой страны,

как Россия, не превышает 5%, в общем объеме промышленной продукции, а на внутреннем рынке и того меньше. Россия, занимающая 9 место в мире по размеру интеллектуального капитала, остается на 69 месте по эффективности политики в области инноваций. Страна играет роль поставщика интеллектуального сырья (60% запатентованных в России открытий и изобретений используют иностранные бенефициарии), а не готовых технологий. Неестественность ситуации заключается в том, что при росте сверхдоходов от экспорта нефти, темпы роста производства (очищенного, от связанных с нефтедолларами отраслями, таких как строительство) зачастую падают, или значительно отстают.

Предприятия не могут предложить рынку ни новых товаров, ни более низкого уровня издержек производства традиционной для них продукции. При заметном росте совокупных инвестиций никакой массовой замены производственного оборудования в традиционных обрабатывающих отраслях не происходит, а большинство разработок, преподносимых как новые и перспективные, имеют историю, составляющую десять–пятнадцать, а то и более, лет. Инвестиции в модернизацию этих отраслей в лучшем случае, носят восстановительный характер.

Увеличивается бюджетная зависимость от сырьевых отраслей. Зависимость казны от нефти такова, что даже незначительное снижение нефтяных цен приведет к бюджетным потерям, которые не сможет компенсировать никакой экономический рост, поскольку расходная часть автоматически следует за доходной и подстраивается под нее.

В России на нефтедолларовом бюджете паразитируют социальная инфраструктура, неприватизированные социально-направленные сектора экономики (энергетика, транспорт и т.д.), сохраняется значительной социальной функция государства. Все это увеличивает риск инфляции. В Казахстане на нефтедолларовой «игле» сидит «экономический рост» в сфере услуг, строительства. В обеих странах одинаково стоят проблемы развития обрабатывающего сектора, реальной экономики, которые испытывают отрицательное влияние такого искаженного использования нефтедолларов, ведущего в этих секторах экономики к недостатку в инвестиционных ресурсах. Это особенно заметно на структуре инвестиционной деятельности в экономике.

Структура инвестиций консервирует технологическую отсталость и усиливает сырьевую ориентацию экономики. Значительную долю в частных инвестициях занимают инвестиции в недропользование. Попытки правительств получить некий мультипликативный эффект от этого, не дают значительного результата. Для обеспечения сбалансированного развития экономики страны за счет роста объемов прямых отечественных и иностранных инвестиций в приоритетные виды деятельности в Республике Казахстан разработана Программа привлечения прямых инвестиций, одним из основных направлений которой является развитие обрабатывающей промышленности. Однако отрасли обрабатывающей промышленности, и тем более инновационного сектора, сами по себе остаются непривлекательными для частного инвестора. В этой связи задачей государства является создание благоприятного инвестиционного

климата для привлечения частных инвестиций в обрабатывающую промышленность. В последние три года в развитие машиностроения, легкой, мебельной, фармацевтической, бумажной и ряда других обрабатывающих отраслей промышленности (без учета отраслей металлургии и пищевых продуктов и напитков) вкладывалось от 68 до 130 млн. долл. США ежегодно, тогда как в нефтедобывающую отрасль – от 1773 до 2300 млн. долл. США [26].

Приветствовавшиеся на первоначальном этапе иностранные инвестиции со временем превратились не в преимущество, а в недостаток, – они ведут к закреплению сырьевой ориентации экономики. Практически среди иностранных инвестиций отсутствуют прямые инвестиции в обрабатывающую отрасль, отсутствует реальный трансферт передовых технологий.

Неразвитость, или практически полное отсутствие эффективного фондового рынка, без которого невозможен нормальный для стран рыночной экономики перелив капитала из капиталоемких в капиталоемкие отрасли.

Неразвитость фондового рынка является также одной из основных причин бегства капитала за рубеж. Суммарная капитализация казахстанских компаний находится на уровне 10-15% годового ВВП, тогда как в развитых странах суммарные активы корпораций в 2-3 раза превышают ВВП. Это означает, что у владельцев денежного капитала в Казахстане имеется весьма ограниченный выбор инструментов для финансовых вложений внутри страны. Даже если отвлечься от фактора надежности таких вложений, избыточный капитал при современных условиях не будет вкладываться внутри страны за отсутствием соответствующих инструментов.

При этом одновременно остро не хватает средств в реальном секторе. Банки предпочитают использовать средства на более выгодные сферы приложения денег, а именно в ипотечное кредитование и строительство, которые растут несоразмерно промышленному росту, являясь следствием развития и формирования потребительской ориентации в стране, и укрепляют тенденцию улучшения жизненного уровня за счет нетрудового типа средств (нефтедолларов). Учитывая, что полное удовлетворение таких потребностей (в жилье, сфере услуг, потребления и т.д.) практически недостижимы ввиду того, что эти потребности обладают свойством к непрерывному росту, следует предположить, что государство не имеет права дожидаться и уповать на самостоятельное решение рынком проблем перетока капитала в реальный сектор экономики. Такая политика невмешательства лишь усиливает риски к моменту иссякания ресурсов окончательно превратить страну в периферию мировой экономики.

Из-за нехватки собственных и кредитных средств не развивается отечественный малый и средний бизнес – основа стабильности в любой развитой стране.

Сырьевой тип экономики отучает работать население. В сырьевых странах растет нетрудовая психология и развивается психологическая склонность населения к паразитированию. Такая социальная леность общества, привыкшего к непрерывному потоку «дешевых» денег, ведет только к увеличению иждивенческого настроения в обществе, подмене трудовой и

индивидуальной психологии психологией непрерывного требования передела нефтяных денег.

Государство не может в качестве альтернативы использованию бюджетных средств на экономическое развитие бесконечно увеличивать и социальное финансирование. Без связи с ростом экономическим, такое финансирование ведет лишь к инфляции.

В мире растет конкуренция, что в сочетании с глобализацией и интеграцией в мировую экономику для национальной экономики сырьедобывающих стран означает, что государство не может полагаться только на рыночные законы, не оказывая государственную поддержку национальным производителям. Кроме того, это соответствует кейнсианским представлениям о необходимости государственной поддержки инвестиций, когда национальные сбережения, как сейчас, намного их превосходят.

Именно эти обстоятельства в сочетании с тем, что бюджет непрерывно, все в больших размерах, пополняется нефтедолларовыми и пр. поступлениями от сырьевых отраслей, создают *предпосылки для создания специальных государственных институтов, названных институтами развития, роль которых сводится к компенсации негативных последствий в экономике и рыночных «экстерналий», эффективного использования средств на цели индустриально-инновационного развития.* В общем случае они представляют собой государственные инвестиционные организации (банки, фонды, центры и т.д.), способствующие подъему капитальных инвестиций в экономике и ориентации их на стратегию повышения конкурентоспособности страны и ее экономики.

Таким образом, эволюционное развитие термина «Институты развития» происходит от межгосударственных (международных) финансовых институтов развития. В этом смысле первая классификация ИР по региональному признаку может быть следующей:

- международные (межгосударственные) ИР;
- региональные ИР;
- государственные ИР.

Предпосылками для создания национальных (государственных) ИР являются, с одной стороны, накопление массы свободных бюджетных средств, с другой стороны, имеющиеся проблемы экономического развития, которые в совокупности ведут к необходимости более эффективного использования средств через создание конкурентоспособной экономики.

Теоретически правительство может и не использовать эти накопления в интересах развития и государственной поддержки промышленного и экономического развития, используя его на цели продолжения накопления или пассивного использования (путем размещения в иностранных банках, как это, к примеру, практикуют многие арабские нефтедобывающие страны).

Однако объективным *экономическим обстоятельством*, наталкивающим на создание ИР, является то, что такой пассивный путь использования бюджетных средств противоречит логике экономического развития и ведет к накоплению указанных внутренних экономических проблем, экономическая ситуация не способствует конкурентоспособному развитию экономики и

требует государственного вмешательства и стимулирования. ИР выступают формами активного государственного вмешательства в процесс использования накопленных средств на цели экономического развития путем конкретизации национальных целей и задач экономического (промышленного) развития, способствующих повышению конкурентоспособности национальной экономики, отечественных производителей в условиях глобализации, интеграции в мировую экономику, инвестирования в эти направления развития. Любое интенсивное экономическое развитие и выход на мировые рынки сегодня практически невозможно осуществить без прямой или косвенной государственной поддержки в какой бы то ни было форме – финансовой, информационной, технологической и т.д. Именно в реализации этой активной роли государства заключается экономическая сущность и *роль ИР*.

Можно привести аргументы более общего характера. Особенность форсированного, «догоняющего» экономического роста вообще, если обратиться к историческому и мировому опыту, заключается в том, что он происходит не стихийно, а с той или иной формой активного участия (или, если угодно, вмешательства) со стороны государства (см., например, [8], [9], [10], [11], [12] и др.). Нигде в мире еще не было выхода национальной экономики, вставшей на путь индустриальной (или тем более постиндустриальной) модернизации, без участия нерыночных институтов, осуществляющих определенную общественную стратегию.

Таким образом, *экономическая сущность ИР* определяется тем, что государственные, национальные ИР *выступают опосредованными государственными организациями (в виде инвестиционных банков, фондов и т.д.), то есть субъектами системы государственного стимулирования и регулирования экономики, осуществляющими функции государственной поддержки стратегий промышленного, экономического развития, способствующих повышению конкурентоспособности национальной экономики.*

Несмотря на важность проблемы государственной поддержки и индустриально-инновационного развития через институты развития, приходится отметить, что в экономической литературе практически отсутствуют исследования, посвященные сугубо данному предмету, его теоретическому и методологическому освещению. О государственной поддержке упоминается в большинстве работ по промышленной политике в рамках критики или анализа экономической политики [13],[14],[15],[16], но при этом нет работ, посвященных институтам развития, что в результате приводит к слабой теоретико-методологической проработке многих вопросов.

Речь, в первую очередь, идет о систематизации форм институтов развития как организационных механизмов государственной поддержки и стимулирования развития, и способах применения разных форм.

Чаще всего приходится в этом случае опираться на разрозненный опыт наличных институтов, но не соединенных в единую структуру и систему. Так, банки развития имеются практически в каждом государстве, однако сами по

себе они не играют роли, если не выполняют строго определенную роль в рамках специально созданной и реализуемой стратегии развития.

Надо отметить, что в экономической литературе можно встретить и разное толкование понятия «институт».

Вольчик В.В. отмечает, что институты это не что иное, как схемы и алгоритмы или матрицы поведения индивидов, которые вырабатываются, чтобы избежать согласования множества внешних факторов, влияющих на успех и на саму возможность принятия того или иного решения, в рамках экономического и социального порядков [17].

Капелюшников Р. под институтами понимает общие «правила игры» (как формальные, так и неформальные), которые структурируют пространство социальных и экономических взаимодействий, инстанции и процедуры, обеспечивающие соблюдение (в том числе принудительное) этих правил [18].

Норт Д., Полтерович В.М., Рих А., Рязанов В.Т., Уильямсон О.И. рассматривают институты как инфраструктурные проявления, формирующие институциональную экономику [19], [20], [21], [22], [23].

О многозначности термина «институт» свидетельствуют также и современные словари и энциклопедии, помещая под эту рубрику «совокупность учреждений, норм, ценностей, культурных образцов, устойчивых форм поведения» [24].

Однако в данном случае именно особенности возникновения и роль ИР в обеспечении экономической стратегии государства требуют определения их как субъектов государственной поддержки.

Таким образом, *целью создания государственных, национальных ИР* является повышение конкурентоспособности экономики, конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей средствами прямой государственной поддержки (бюджетного финансирования) на основе использования эффективных государственно-предпринимательских методов и средств сотрудничества с бизнесом.

Задачами (функциями) ИР являются:

- содействие проведению стратегии экономического (промышленного) развития, направленной на формирование конкурентоспособной экономики;
- содействие через использование разнообразных форм стимулирования, сотрудничества и партнерства с частным бизнесом, повышению конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей;
- содействие привлечению частного капитала в сферы провалов рынка на основе разделения рисков.

Как видно из этих задач, ИР являются специфическими органами государственной поддержки.

Особенностями и отличиями их от других элементов системы государственной поддержки является то, что:

В отличие от средств государственного регулирования и поддержки они характерны для определенной стадии, и их «дизайн» определяется целями и задачами данной стадии. Если средства государственного регулирования и

поддержки являются косвенными, всеобщими и универсальными инструментами, характерными для любой стадии экономического развития, то государственные ИР, как правило, эволюционно появляются на стадии использования накоплений. С этой точки зрения они характерны для новой качественной стадии экономического развития, связанной с активным и прямым государственным стимулированием экономического развития в виде инвестиционного участия.

Поскольку ИР относятся к сфере прямой государственной поддержки, осуществляют инвестиции, то они выступают в виде самостоятельных экономических субъектов с наделенными государством целями, задачами и функциями.

Как самостоятельные экономические субъекты и элементы системы государственной поддержки, они используются для реализации узких стратегических задач промышленного развития путем конкретных проектов делового сотрудничества (финансовой поддержки, оказания технической помощи, подготовки кадров, разделения рисков и т.д.) с конкретными хозяйствующими субъектами.

При этом сотрудничество осуществляется в рамках направлений специализации того или иного ИР, но вкуче оказывающих содействие повышению конкуренции и конкурентоспособности производителей на стратегических направлениях промышленной политики.

Именно состав направлений государственной поддержки, реализуемых в виде специальных проектов, определяет и состав ИР («дизайн» ИР), создаваемых в данной стране и на данном этапе экономического развития.

Из сказанного видно, что если другие элементы системы государственного регулирования и стимулирования экономики формируют законодательное поле стимулирования (например, защита внутреннего рынка через импортные пошлины, квотирование, заключение международных договоров и т.д.), то ИР являются субъектами, оказывающими *целевую адресную, прямую поддержку тех или иных проектов.*

С этой точки зрения, данные группы методов государственного стимулирования инвестиций и экономического развития находятся в тесном взаимодействии и оба они направлены на единую цель – повышение конкурентоспособности национальной экономики. При этом государство может в разной степени использовать те или иные методы и группы стимулирования, делая упор на косвенные или прямые методы государственной поддержки [25].

Сказанное можно отразить в виде следующей схемы, показывающей место и роль ИР в системе государственного стимулирования экономического развития и инвестиций в целом (рисунок 1) и индустриально-инновационного развития в частности.

Классификация форм институтов развития важна для определения структурного содержания государственной поддержки и стимулирования индустриально-инновационного развития.



18

Рисунок 1 - Место ИП в системе государственной поддержки индустриально-инновационного развития
 Источник - Разработана автором

– ИР, финансируемые из местного бюджета;

– ИР, финансируемые из корпоративных и иных внебюджетных источников.

В нашем случае речь идет, конечно, только о государственных ИР, однако с накоплением корпоративного капитала они могут создавать собственные ИР, которые направлены на решение более узких отраслевых задач.

3. По направлениям развития и поддержки:

– ИР, оказывающие информационно-правовую и др. организационную поддержку;

– ИР, оказывающие финансово-экономическую поддержку (инвестиционную, кредитную).

4. По срокам, на которые создаются ИР:

– срочные (созданные на определенный период под определенные задачи);

– бессрочные.

5. По организационно-экономической форме можно выделить:

– ИР в виде финансовых небанковских организаций (без права кредитования), например, Инвестиционный фонд Казахстана, Инновационный фонд Казахстана;

– ИР в виде финансовых банковских организаций (осуществляющие отдельные виды банковских операций), например, Банк развития Казахстана, Фонд развития малого предпринимательства;

– ИР в виде научно-инновационных инжиниринговых компаний, например, Центр инжиниринга и трансферта технологий, венчурные фонды в России;

– ИР в виде консультационно-обеспечивающих компаний, например, Государственная корпорация по страхованию экспортных кредитов и инвестиций, Центр маркетингово-аналитических исследований.

6. По организационно-правовой форме ИР делятся на:

– ИР в форме ТОО;

– ИР в форме АО;

– ИР в форме некоммерческих организаций;

– ИР в форме партнерств (например, в России).

По существу большинство ИР, созданных под определенные стратегии, являются срочными и созданными для реализации конкретных целей Стратегии. Однако многие ИР могут создаваться и без указания сроков,

поскольку объекты их поддержки и предметы деятельности являются в принципе универсальными, просто на период реализации экономической Стратегии приоритетами становятся ее цели. Например, Фонд развития малого предпринимательства Казахстана, созданный с целью поддержки малого бизнеса еще в конце 90-х годов, может с принятием Стратегии индустриально-инновационного развития своими приоритетами установить развитие малых инновационных фирм, что является атрибутом инновационной экономической политики. Очевидно, что в данном случае надобности в создании специального дополнительного фонда нет.

В современной экономике ИР все больше ориентируются на более конкретные государственные экономические стратегии, направленные на повышение ее конкурентоспособности. В качестве такой стратегии чаще всего принимается Стратегия индустриально-инновационного развития (СИИР).

Инновационная активность бизнеса, обновление технологий, освоение новых рыночных ниш и организационные нововведения – сегодня основа обеспечения конкурентоспособности.

Начиная с 90-х годов XX века, индустриальные приоритеты развития заменены на инновационные. Во многом сама эта смена была предопределена общемировым кризисом индустриальной модели развития. Передовые страны совершили скачок вперед, приняв модель инновационного развития, пришедшую на смену индустриальной. Как отмечается в Стратегии индустриально-инновационного развития Казахстана, важнейшей задачей экономической политики стало формирование институциональных механизмов и инфраструктуры инновационной экономики: на каждом уровне – наднациональном, страновом, региональном, локальном.

Инновационная экономика должна стать не только самостоятельным сектором экономики, но и условием повышения конкурентоспособности других отраслей. Кардинальное увеличение добавленной стоимости, создаваемой в инновационном секторе и, с помощью инноваций, в традиционных отраслях, должно стать одним из важнейших государственных приоритетов [26].

В современном мире, как показывает практика, успех в экономике обеспечивается только новыми знаниями и технологическим прогрессом. Отныне даже увеличение масштабов производства, без использования достижений науки, не считается экономическим ростом [27], [28], [29], [30], [31].

На сегодня в литературе не сложилось единого подхода к определению роли государства в стимулировании индустриально-инновационного развития.

Так, Иванов В. [32] пишет, что опыт большинства стран показывает, что *вмешательство государства в инновационные процессы* необходимо для того, чтобы в самом частном секторе создать те стимулы к инновациям, которые не генерирует в достаточной степени несовершенная институциональная среда. Конкретно речь идет о стимулах:

- 1) для внедрения новых технологий;
- 2) для выхода на новые рынки;
- 3) для запуска собственных технологических инноваций.

Другой автор Бойко И. [33] пишет, что целью экономической политики правительства по развитию инновационной экономики должно быть улучшение среды функционирования бизнеса. Так, в 1990-е годы в Португалии (которая в тот период была наименее развитой страной ЕС) одним из элементов программы повышения национальной конкурентоспособности стало существенное повышение эффективности общественных институтов и государственного аппарата.

Всемирный банк классифицирует все подходы к государственной индустриальной политике по трем категориям: координация инвестиций, развитие делового сотрудничества и замещение рынка.

В Стратегии индустриально-инновационного развития Казахстана [26], по сути, развивается самостоятельный казахстанский подход к стимулированию индустриально-инновационной экономики. Особенностью ее является именно одновременное индустриально-инновационное экономическое развитие, связанное с особенностями и спецификой экономики Казахстана.

В рамках реализации СИИР можно выделить несколько важных блоков:

1) *Институциональное развитие*. В соответствии со Стратегией индустриально-инновационного развития созданы специальные государственные ИР: Банк развития Казахстана, Национальный инновационный фонд, Инвестиционный фонд Казахстана, Государственная страховая корпорация по страхованию экспортных кредитов и инвестиций, Центр инжиниринга и трансферта технологий, Фонд науки, Центр маркетингово-аналитических исследований, Фонд развития малого предпринимательства.

2) *Кластеры*. Стратегией индустриально-инновационного развития было принято направление на кластерное развитие экономики. В этих целях, к 2006г. было проанализировано 150 несырьевых отраслей и сегментов экономики и определены семь кластеров, продукция которых, как предполагается, будет востребована на мировом рынке: туризм, нефтегазовое машиностроение, пищевая и текстильная промышленность, транспортно-логистические услуги, металлургия, строительные материалы, процесс формирования которых должен завершиться в 2007 году. Были сформированы планы по созданию и развитию этих пилотных кластеров, которые включают в себя как мероприятия по решению системных проблем указанных отраслей, так и меры, направленные на решение задач каждого отдельного кластера.

3) *Национальная инновационная система*. В целях решения данной задачи была принята Программа по формированию и развитию Национальной инновационной системы на 2005-2015 годы. Наряду с государственным заказом на научно-исследовательские работы (НИР) Программа предусматривает значительное расширение системы грантового финансирования опытно-конструкторских работ (ОКР) на конкурсной основе за счет средств государственного бюджета.

Динамичный рост экономики уже сталкивается с ограниченностью инфраструктуры. Поэтому разработаны комплексные программы развития

транспорта (в ближайшие годы в эту отрасль будет вложено не менее 30 млрд. долларов), строительства новых мощностей для выработки электроэнергии, модернизации телекоммуникационной сферы.

В этой связи очень важным является вопрос о том, как государству следует проводить свою политику и какой должна быть модель организации Институтов развития. ИР в этом случае становятся основными проводниками государственной политики и присутствуют в целях и механизмах политики правительства по стимулированию инноваций и повышению конкурентоспособности экономики.

В каждом конкретном случае *стратегия формирования ИР определяется проводимой государственной макроэкономической политикой, нормативным правовым обеспечением, формами прямого и косвенного государственного регулирования, состоянием научно-технологического и промышленного потенциала, внутренних товарных рынков, рынков труда, а также историческими и культурными традициями и особенностями.*

Как в вышеупомянутом организационно-экономическом механизме, так и в данном случае выработки принципов функционирования ИР, мы косвенно касались вопроса конкретных организационных форм ИР, их типов и видов.

В общем случае теория не может указывать конкретные формы ИР. «Дизайн» ИР, как мы уже упоминали, может быть самым разнообразным на практике, зависеть от реализуемых стратегий, размеров государства, выбранных приоритетов, объемов ресурсов и т.д. Так, не совсем обязательно, создавать специализированные лизинговые компании, если лизинговые программы могут совмещаться с другими программами, например, кредитования малого бизнеса, или создания инфраструктуры малого бизнеса, или в рамках венчурных фондов.

Остановимся на основных направлениях, формах и приоритетах государственной поддержки индустриально-инновационного развития через ИР.

1. Одна из задач, которую необходимо решить в процессе формирования национальной инновационной системы – построение развитой инфраструктуры поддержки инновационной деятельности и быстрой передачи результатов научных исследований, обладающих коммерческим потенциалом, в предпринимательский сектор для вывода на рынок новых наукоёмких товаров и услуг. Очевидно, в этом контексте следует рассматривать инновационную инфраструктуру как совокупность экономических субъектов и связей, посредством которой должно осуществляться вовлечение технологий и знаний в хозяйственный оборот.

Процесс коммерциализации – процесс не точечный, характеризующийся каким-то автономным действием во времени и пространстве. Это непрерывный, возобновляемый процесс, требующий особого анализа, особого подхода, особого моделирования.

Среди приоритетов бюджетных инвестиций должны оставаться отрасли, которые создают интеллектуальную и инфраструктурную основу для индустриально-инновационного развития. Для этого институты развития

принимают участие в формировании и ускоренном развитии национальной инновационной системы (НИС) – совокупности хозяйствующих субъектов, взаимодействующих в создании и реализации инновационной продукции: знаний, технологических разработок, высокотехнологичной конкурентоспособной продукции и услуг. В начале инновационной цепочки находится генерация знаний.

Бюджетные ресурсы поддержки фундаментальных (поисковых) и прикладных исследований эффективнее концентрировать в рамках крупных целевых программ, используя для координации финансирования такие инструменты как мегапроекты, приоритетные направления и критические технологии. Для передачи полученных результатов в экономику может быть предусмотрено создание ряда «технологических коридоров».

Важный аспект в инфраструктурной проблеме – создание инфраструктуры для целей развития малого бизнеса. С созданием производственно-технологической инфраструктуры в виде технопарков, ИТЦ – малые предприятия часто на практике не обязательно растут. Они налаживают выпуск продукции, но стимулы, чтобы они росли и выходили из состава технопарков часто отсутствуют, тогда как идеальный вариант, чтобы через 3 года в технопарке фирмы выросли и уходили, а в технопарк приходили новые.

2. *Инвестиционная поддержка* инновационной экономики связана с тем, что привлечение инвестиционных ресурсов в производство является важным условием его развития.

Методы инвестиционной поддержки:

2.1. Инвестиционные кредиты из бюджета на финансирование инвестиционных проектов выделяются, как и банковские кредиты, на возвратной и возмездной основе. Привлекательность таких кредитов связана с более низкими ставками, поскольку государство имеет возможность получать в последующем налоговые платежи и компенсировать потери из-за низких ставок.

2.2. Экспортная поддержка. Экспортная поддержка может оказываться в виде страхования экспорта, предоставления экспортных кредитов, информационно-маркетинговой поддержки и т.д. В отношениях с зарубежными контрагентами у него (экспортера) нет очень многого, что имеется у его конкурентов – устойчивых связей, знания рынков, кредитной истории (и, как следствие, возможности пользоваться дешевым кредитом), политической поддержки заинтересованных групп и т.д.

Экспортная поддержка может оказываться в виде *страхования экспорта*, которая важна с точки зрения того, что в рыночной экономике страхование становится обязательным явлением.

2.3. Долевое участие в финансировании инвестиционных проектов негосударственного сектора предполагает обязательное оформление доли государственной собственности во вновь создаваемом или модернизируемом предприятии. Целевые инвестиции представляют собой стратегическое участие в собственности компании с целью получения дохода и прав на участие в управлении (контрольный пакет акций).

2.4. Финансирование рискованных проектов. Этот вид поддержки часто имеет смешанные цели, ориентированные на увеличение занятости населения, поддержку и развитие стратегически значимых технологий, развитие производства. Венчурные инвестиции подразумевают длительные временные рамки, элемент риска и партнерство с руководством, а также доход в виде роста стоимости доли в акционерном капитале, а не в виде дивидендов.

2.5. Инвестиционные фонды. Существует множество различных организационно-правовых форм инвестиционных фондов. Принято выделять две основные категории инвестиционных фондов: открытые и закрытые.

Открытые фонды допускают увеличение и уменьшение доли инвесторов в них в любое время. Закрытые фонды, напротив, устанавливают определенные промежутки времени, в течение которых инвестор не имеет права забрать свои деньги из фонда. По существу деятельность инвестфондов их стратегия и основные направления финансирования определяются в его инвестиционной декларации (или даже законодательном акте, как это сделано в Республике Казахстан).

2.6. Стимулирование малого инновационного бизнеса. Особое внимание должно быть уделено малым предприятиям: объем производимой ими наукоемкой продукции, работающих в сфере научно-технических исследований и призванных осуществлять трансферт их результатов в экономику, должен увеличиться. Страна должна стать поставщиком готовых технологий.

Инновационный процесс больше всего связан с малыми и средними компаниями – с теми компаниями, которые создаются, развиваются, внедряют новые технологии (это вполне очевидно и общепринято на Западе).

Указанные направления стимулирования индустриально-инновационного развития и определяют состав (инфраструктуру, дизайн) ИР.

Приведенные теоретические основы о роли и месте ИР в стратегии индустриально-инновационного развития выводят к наиболее сложному вопросу в теории их становления – проблеме организации их деятельности, разработке определенных правил их эффективного функционирования в условиях реализации СИИР.

1.2 Принципы функционирования и модели государственного управления институтами развития

Модели государственного управления институтами развития: особенности, преимущества и недостатки

В общем случае, нами предлагается выделить следующие 2 модели управления: традиционное управление через министерства и другие государственные органы управления и управление путем создания государственных холдингов (рисунок 2).