

КОРПОРАЦИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ КАК ИНСТИТУТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПОТЕНЦИАЛ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматривается корпорация развития как институт региональной экономической политики. Предлагается и обосновывается подход управления данными институтами на основе принципов корпоративного управления.

Ключевые слова: территориальное развитие, экономическая политика государства, корпорация развития, система управления.

В современной практике регионального государственного управления уже более десяти лет эксплуатируется понятие «региональные институты развития», под которыми в этой статье подразумеваются организации, учреждаемые в различных организационно-правовых формах, и созданные в качестве инструментов экономической политики в разных секторах региональной экономики. В условиях экономического спада и сокращения инвестиционных источников финансирования развития, по большинству субъектов Российской Федерации, деятельность региональных институтов развития, номинально призвана решать задачи на пути привлечения инвестиций на территорию, диверсификации видов экономической деятельности и поиска инновационных направлений развития экономики.

В научной литературе по экономике и управлению наблюдается всевозрастающий интерес к изучению региональных институтов развития, их функций, организационных форм, отмечая достоинства и присущие им недостатки, результативность и хронологию их массового появления либо сворачивания.

Региональные институты развития начали создаваться органами государственной власти субъектов РФ с 2000 года и пионером можно назвать Калужскую область, где «Агентство регионального развития Калужской области» создано в 2000 году правительством региона. С 2009 года является автономным учреждением и работает под эгидой министерства экономического развития Калужской области[10].

В последующие годы, вплоть до 2008 года включительно, создавалось ежегодно по 2–3 организации регионального уровня, представлявшие собой институты развития территорий регионов. В этот же период, а именно с января 2007 года, при активной поддержке и участии Администрации Иркутской области, начал работать Фонд регионального развития Иркутской области. В институте регионального развития автор работал с момента его создания в должности директора департамента экономического развития. Ведущим проектом данной организации являлся проект агломерации городов «Иркутск-Ангарск-Шелехов»

* Савельев Дмитрий Сергеевич – магистрант, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, e-mail: sds_saveljev@mail.ru.

с целью включения его в повестку федерального центра и привлечения финансирования в качестве либо отдельных проектов инфраструктурного развития, либо целостного программного мероприятия в составе федеральных целевых программ. Интерес к подобным институтам развития со стороны властей субъектов РФ объяснялся тем, что на федеральном уровне создавались инструменты осуществления государственной экономической политики и осуществления крупных региональных проектов: Инвестиционный фонд Российской Федерации; Особые экономические зоны в связи с принятием Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ; а также расширение использования программно-целевого инструментария в бюджетном планировании с принятием соответствующих изменений в Бюджетный кодекс РФ.

Следующие четыре года, с 2009 по 2012 годы, в регионах очень активно стали создаваться организации, как институциональные образования для развития регионов, стала накапливаться практика их деятельности по привлечению инвестиций в субъекты РФ.

Одна из последних волн образования в субъектах РФ региональных институтов развития была вызвана, при главенствующем участии Автономной некоммерческой организаций «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», разработкой в 2012 году и предложением к внедрению в субъектах РФ Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (далее – Стандарт). В качестве исполнения требований Стандарта регионы стали создавать специализированные организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами – это один из элементов требований по созданию благоприятного инвестиционного климата в регионе. Поэтому пик их учреждения пришелся на 2013 год [7; 10]. В этот же год Правительством Иркутской области было учреждено ОАО «Центр поддержки инвестиций Иркутской области», которое позже было переименовано, а в связи с изменением федерального законодательства преобразовано, в Акционерное общество «Корпорация развития Иркутской области» (далее – АО КРИО).

Исполнение требований Стандарта в дальнейшем нашло свое место в показателях оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года), утвержденных распоряжением Правительства РФ от 10.04.2014 № 570-р [2]. Последнее обстоятельство стало еще большим аргументом в пользу идеи создания такой организации, если до этого регион обходился без таковой.

В настоящее время у подавляющего большинства субъектов РФ учреждены организационные структуры, на которые возложены функции региональной специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами. Абсолютного единства форм учреждения этих организаций в регионах не наблюдается. Имеются примеры некоммерческих организационно пра-

вовых форм, таких как: автономные некоммерческие организации, государственные казенные, бюджетные либо автономные учреждения, фонды. Выделяется один пример учреждения государственного унитарного предприятия: ГУП «Корпорация развития Ставропольского края», созданная в 2015 году. Однако большинство, а это 63 из 94 рассмотренных на региональных инвестиционных порталах в сети Интернет организаций-представителей инфраструктуры поддержки инвестиционной деятельности, созданы в организационно-правовой форме Акционерного общества. Именно эту часть региональных институтов развития, а иными словами Корпораций развития, так как многие из этих акционерных обществ имеют в своих наименованиях общие для всех слова «корпорация развития», рассмотрим далее подробнее.

Кроме редких случаев, учредителями, а стало быть единственными акционерами этих Корпораций, являются публично-правовые образования – субъекты РФ, в лице государственных органов исполнительной власти, чаще всего министерств, департаментов, либо управлений, уполномоченных на деятельность в сфере имущественных отношений. Лишь две из наблюдаемых Корпораций после упразднения в Федеральном законе 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» понятий закрытое и открытое акционерное общество, и введения принципиально новой классификации Обществ на публичное и непубличное, имеют аббревиатуру ПАО, что указывает на их публичную организационно-правовую форму. К ним относятся: ПАО «Корпорация развития Чувашской республики» и ПАО «Корпорация развития Новгородской области», созданные в 2011 и 2014 году с акционерным капиталом 519,17 тысяч рублей и 100 тысяч рублей соответственно.

Присутствуют среди рассматриваемых Корпораций миллиардеры по сумме акционерного капитала. Подобных по состоянию на 01 января 2017 года насчитывается 9 акционерных обществ. Возглавляет «клуб миллиардеров» Акционерное общество «Республиканская инвестиционная компания» (Республика Саха (Якутия)) с акционерным капиталом равным 36 748 446 тысячам рублей. В число миллиардеров, занимая седьмую строчку сверху, входит АО КРИО с акционерным капиталом, немного превышающим 2 миллиарда рублей.

На примере АО КРИО рассмотрим цели и задачи, которые возлагаются на Корпорации развития, а так как для большинства из них они будут общими, то это поможет выстроить относительно целостную картину планов использования этого инструмента в региональном развитии.

В соответствии с Уставом Акционерное общество КРИО создавалось в целях обеспечения социально-экономического и инвестиционного развития Иркутской области, а также извлечения прибыли [6, с.3].

Задачи, возложенные на КРИО:

- создание и развитие доступной инфраструктуры для размещения производственных и иных объектов инвесторов на территории Иркутской области;
- участие в реализации стратегии социально-экономического развития Иркутской области;
- обеспечение защиты прав инвесторов;

- представление интересов Иркутской области в проектах государственного-частного партнерства;
- расширение комплекса и объема осуществляемых Обществом работ и оказываемых услуг, повышение их качества;
- обеспечение развития Общества, привлечение для этого необходимых инвестиций
- повышение эффективности управления активами;
- обеспечение прозрачности финансовых операций;
- повышение уровня социальной защиты работников Общества [6, с. 3].

Также Уставом определены основные направления деятельности АО КРИО:

- анализ и содействие решению социально-экономических задач развития Иркутской области;
- разработка и реализация инвестиционных проектов, направленных на достижение целей деятельности Общества;
- проведение экспертизы инвестиционных проектов, реализуемых и планируемых к реализации на территории Иркутской области, на предмет финансовой, экономической и бюджетной эффективности реализации;
- обеспечение режима «одного окна» для инвесторов при взаимодействии с Правительством Иркутской области;
- содействие созданию проектных команд по поддержке и реализации конкретных инвестиционных проектов «под ключ»;
- производственная и инновационная деятельность;
- обеспечение реализации социальных проектов на принципах государственно-частного партнерства;
- продвижение инвестиционных возможностей и проектов региона в России и за рубежом (в том числе через конференции, выставки, форумы);
- обеспечение взаимодействия с инвестиционными и венчурными фондами, банками, иностранными государственными инвестиционными агентствами, специализированными финансовыми организациями, российскими и международными институтами развития с целью использования их потенциала и возможностей по финансированию и поддержке инвестиций на территории Иркутской области;
- организация управления индустриальными парками в случае необходимости;
- организация финансирования инвестиционных проектов [6, с. 3–4].

Основными видами деятельности Общества являются, по уставу:

1. Деятельность коммерческих и предпринимательских организаций.
2. Предоставление прочих услуг [6, с. 4].

В августе 2015 года было внесено одно изменение в Устав – добавлена «лизинговая деятельность».

Из сведений Единого государственного реестра юридических лиц, полученных через общедоступный портал Федеральной налоговой службы РФ, основной вид деятельности АО КРИО в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности: «64.99 предоставление прочих

финансовых услуг, кроме услуг по страхованию и пенсионному обеспечению, не включенных в другие группировки». В дополнительных видах деятельности 35 позиций видов экономической деятельности.

Исходя из целей и задач, которые поставлены перед Корпорациями развития регионов, а именно осуществление инвестиционной деятельности в формах и инструментами, разрешенными действующим законодательством, и извлечение от этой деятельности прибыли, выбор организационно-правовой формы данным институтам развития в виде Акционерных обществ кажется вполне справедливым [6; 9].

Одна из проблем в том, что далеко не все Корпорации развития раскрывают информацию о своей деятельности и публикуют финансовую отчетность, чтобы на ее основе иметь возможность провести более глубокий анализ практики использования такого инструмента развития экономики регионов. Не раскрывает информацию о деятельности в виде годовой отчетности, используя предоставленное право непубличным акционерным обществом, и Корпорация развития Иркутской области. Тем не менее следует отметить, что примерно две пятых изучаемых акционерных обществ, невзирая на то, что они относятся к непубличным, раскрывают информацию о себе на официальных страницах в Интернет, в том числе, через отобранные Центральным Банком России информационные агентства, аккредитованные на проведение действий по раскрытию информации о ценных бумагах и об иных финансовых инструментах.

Из 25 опубликовавших в сети Интернет свои годовые отчеты за 2015 год (для публикаций отчетов за 2016 год еще не настало время), 16 показали отрицательный финансовый результат деятельности – убытки. Но это не дает нам права делать вывод о неэффективности деятельности Корпораций развития. Наоборот, на примере АО КРИО мы можем увидеть, что получение прибыли от сохранения средств на депозите в коммерческих банках, не означает успешность достижения целей, установленных региональному институту развития, о чем свидетельствуют стенограммы заседаний на 40-й, 42-й и 48-й сессиях Законодательного Собрания Иркутской области при рассмотрении вопроса о деятельности АО КРИО.

Экономистами, исследующими региональные экономические процессы, отмечается, что несмотря на уже достаточно продолжительную региональную практику работы Корпораций развития субъектов РФ, пока не удалось зафиксировать однозначные выводы об успешности и эффективности таких институтов регионального развития [7–9]. Среди проблем экспертам видится:

- до сих пор не удается органично вписать деятельность этих институтов в федеральную стратегию регионального развития, как, впрочем, и участвовать в разработке самой региональной стратегии;

- негативно сказывается отсутствие достаточной научной проработки и методических рекомендаций, касающихся специфической природы и особых функций региональных институтов развития: отсутствуют необходимая системность, обоснованная «привязка» этих институтов к специфическим условиям и целям развития отдельных регионов;

– не сложилось пока и единое представление о совокупности правовых, экономических и организационных предпосылок, обеспечивающих весомый вклад региональных институтов развития в устойчивую, инновационно-ориентированную динамику хозяйственных комплексов субъектов РФ [7, с. 35–36]. Разделяя точку зрения авторов на вышеперечисленные проблемы в деятельности современных институтов развития хотелось бы отдельно обозначить проблему, характерную для рассматриваемых Корпораций развития регионов, созданных в организационно правовой форме акционерных обществ – недостаточный уровень корпоративного управления. Рассмотрим этот вопрос также на примере АО КРИО. В соответствии с Федеральным законом и Уставом АО КРИО предусматривается следующая структура органов управления Обществом: общее собрание акционеров, Совет директоров и единоличный исполнительный орган (генеральный директор) [1; 6].

Учредителем Общества является субъект РФ – Иркутская область в лице министерства имущественных отношений Иркутской области. Уставом АО КРИО функции отраслевого управления Обществом осуществляет министерство экономического развития Иркутской области, основной задачей которого является выработка приоритетных направлений деятельности Общества, координация текущей деятельности, а также принятие оперативных решений для обеспечения его безубыточной деятельности [6, с. 3]. Минэкономики и Минимущество Иркутской области – это два равных по уровню и статусу исполнительных органа государственной власти, наделенные своими положениями набором задач и функций. Их деятельность курируют отдельные заместители Председателя Правительства Иркутской области.

К перечню задач Минимущества в соответствии с их Положением относится управление имущественным комплексом, в который, в том числе, входит пакет акций АО КРИО. Министр несет персональную ответственность за выполнение задач и функций, возложенных на министерство [4]. В задачи Минэкономики входит определение стратегических направлений развития экономики Иркутской области; макроэкономический анализ и прогноз; государственное регулирование экономики Иркутской области; оценка эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Иркутской области; государственное регулирование инвестиционной деятельности в Иркутской области, осуществляемой в форме капитальных вложений формами и методами, предусмотренными законодательством; формирование благоприятного инвестиционного климата, снижение инвестиционных рисков и развитие инвестиционной инфраструктуры на территории Иркутской области [5]. Таким образом, исходя из описания системы управления Обществом в Уставе, Акционерное общество КРИО оказывается в двойственной системе управления регионом: как объект имущественных отношений и инструмент оперативных решений задач в имущественном комплексе областной собственности, с одной стороны, и как институт развития по целевым направлениям отраслевого управляющего органа, с другой. Схематично система управления Корпорацией развития изображена на рисунке.

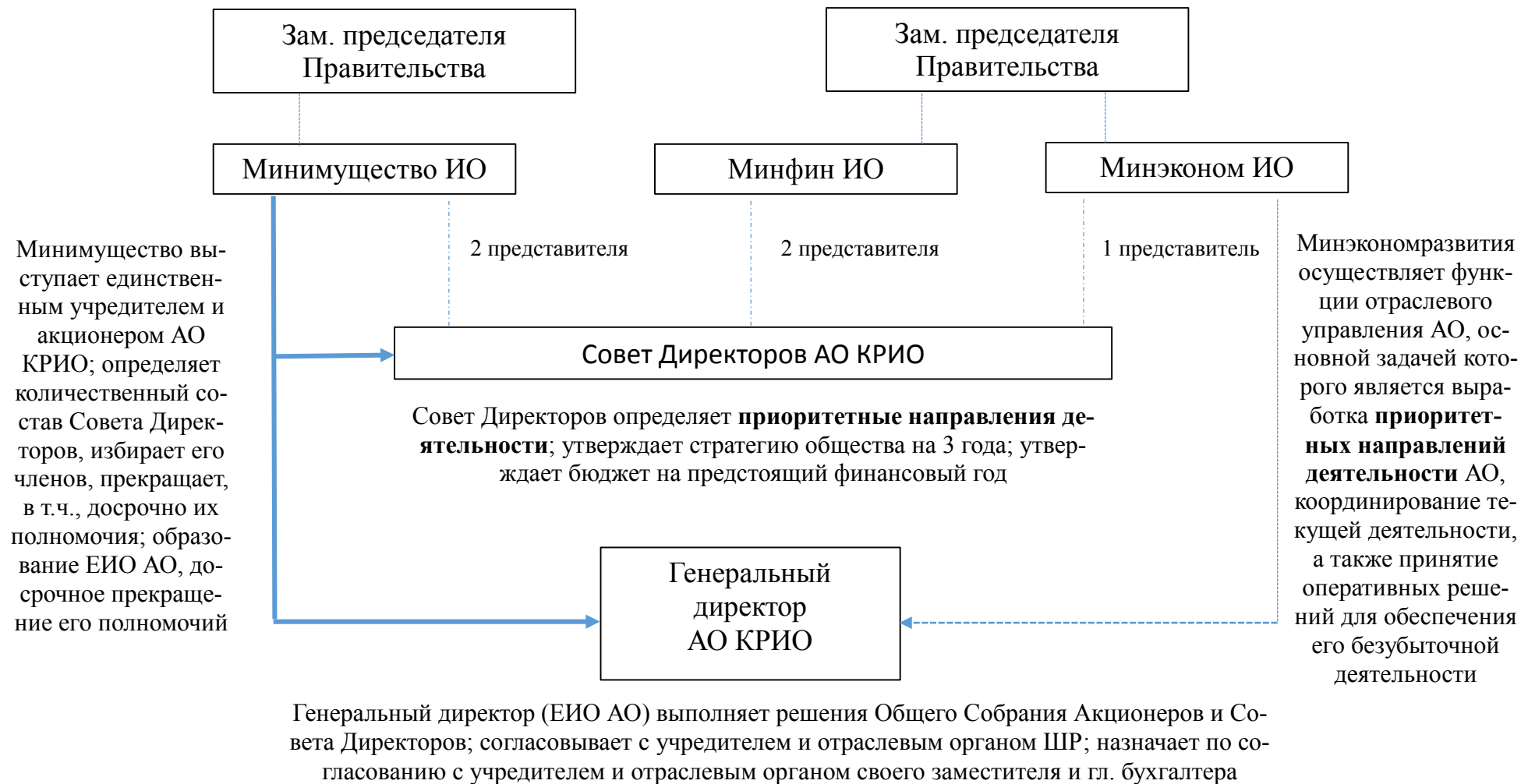


Схема управления АО «Корпорация развития Иркутской области»

В этой схеме видно, что Совет Директоров занимает совсем номинальную позицию и фактически исключен из реального управления, выполняя лишь формальные функции, требуемые федеральным законодательством об акционерных обществах. Совершенно игнорируются принципы, изложенные в Кодексе Корпоративного управления, который был одобрен Правительством Российской Федерации и рекомендован к применению акционерными обществами, находящимися в государственной собственности.

«Корпоративное управление» – понятие, охватывающее систему взаимоотношений между исполнительными органами акционерного общества, его советом директоров, акционерами и другими заинтересованными сторонами. Корпоративное управление является инструментом для определения целей общества и средств достижения этих целей, а также обеспечения эффективного контроля за деятельностью общества со стороны акционеров и других заинтересованных сторон [3]. Например, Представительных (Законодательных) органов власти субъектов РФ и представителей деловых ассоциаций и союзов, региональной общестственности.

Если на региональном уровне для Акционерных обществ Корпораций развития устанавливается цель по обеспечению социально-экономического и инвестиционного развития региона, то несоблюдение принципов Кодекса Корпоративного управления ставит под сомнение реальное желание власти субъектов РФ этой цели достичь. В вводной части Кодекса Корпоративного управления особо это отмечено: «Корпоративное управление влияет на экономические показатели деятельности акционерного общества, оценку стоимости акций общества инвесторами и на его способность привлекать капитал, необходимый для развития. Совершенствование корпоративного управления в Российской Федерации – важнейшая мера, необходимая для повышения устойчивости, эффективности деятельности акционерных обществ, увеличения притока инвестиций во все отрасли российской экономики как из источников внутри страны, так и от зарубежных инвесторов. Одним из способов такого совершенствования является введение определенных стандартов, установленных на основе анализа наилучшей международной и российской практики корпоративного управления» [3].

Качество корпоративного управления определяется, в том числе, особым местом органа стратегического управления – Совета Директоров (Наблюдательного совета) акционерного общества, в состав которого должно входить достаточное количество независимых директоров. Независимым директором рекомендуется признавать лицо, которое обладает достаточными профессионализмом, опытом и самостоятельностью для формирования собственной позиции, способно выносить объективные и добросовестные суждения, независимые от влияния исполнительных органов общества, отдельных групп акционеров или иных заинтересованных сторон [3].

Исходя из проведенного исследования деятельности региональных Корпораций развития, автор пришел к выводу об отсутствии управленческой культуры среди подавляющего большинства органов региональной власти субъектов РФ,

которые стремятся достичь значительных показателей развития своих территорий в привлечении инвестиций, но, одновременно, игнорируют необходимость повышать уровень открытости и прозрачности деятельности институтов развития, а именно, создаваемых в форме акционерных обществ Корпораций регионального развития, в целях обеспечить им больший экономический рост на основе более широкого использования принципов корпоративного управления.

Список использованной литературы

1. Об акционерных обществах [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.ВерсияПроф.
2. Об утверждении перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 10.04.2014 г. № 570-р // СПС КонсультантПлюс.ВерсияПроф.
3. О Кодексе корпоративного управления [Электронный ресурс] : письмо Банка России от 10.04.2014 г. № 06-52/2463 // СПС КонсультантПлюс.ВерсияПроф.
4. О министерстве имущественных отношений Иркутской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства Иркутской области от 30.09.2009 г. № 264/43-пп // СПС КонсультантПлюс.ВерсияПроф.
5. О министерстве экономического развития Иркутской области (ред. от 15.03.2017 г.) [Электронный ресурс] : постановление Правительства Иркутской области от 25.11.2014 г. № 589-пп // СПС КонсультантПлюс.ВерсияПроф.
6. Устав Акционерного общества Корпорация развития Иркутской области, утвержденный решением единственного акционера – субъектом Российской Федерации – Иркутской областью в лице министерства имущественных отношений Иркутской области от 19 декабря 2014 года.
7. Институты развития как инструмент региональной политики (научный доклад). – М. : Институт экономики РАН, 2015.
8. Татаркин А.И. Региональные институты развития как факторы экономического роста / А.И. Татаркин, С.Н. Котлярова // Экономика региона. – 2013. – № 3.
9. Полтерович В.М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) / В.М. Полтерович // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 5 (47).
10. Кузин В.Ю. Корпорации развития: институт регионального развития в России / В.Ю. Кузин // Псковский регионологический журнал. – 2015. – № 23.