

## МИРОВОЙ ОПЫТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ И СОЦИАЛЬНО-ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЕ КОРПОРАЦИИ КАЗАХСТАНА

© 2020 И.Д. Тургель, Г.У. Талимова\*

В статье рассмотрен мировой опыт создания и функционирования региональных институтов развития, на основе которого были определены три основные модели их организации. Актуальность исследования обусловлена необходимостью определения действенных и результативных форматов взаимодействия региональных органов власти и местного бизнес-сообщества. На основе анализа зарубежного опыта по основным направлениям и параметрам организации институтов регионального развития проведен соответствующий бенчмаркинг: организации и финансирования региональных институтов развития, систем оперативного и стратегического управления региональных институтов развития, результативности и перспектив трансформации региональных институтов развития. Установлено, что социально-предпринимательские корпорации Казахстана из-за непоследовательной политики правительства не трансформировались в полноценный институт регионального развития.

**Ключевые слова:** агентство регионального развития, социально-предпринимательские корпорации, региональные институты развития, государственно-частное партнерство, квазигосударственные организации.

### **Основные положения:**

- ♦ рассмотрен и обобщен мировой опыт создания и функционирования региональных институтов развития;
- ♦ проведен сравнительный анализ по основным направлениям и параметрам организации институтов регионального развития;
- ♦ установлены наиболее предпочтительные модели и формы организации региональных институтов развития.

### **Введение**

Развитие государственно-частного партнерства в постсоветском пространстве, в первую очередь, связано со становлением институциональной базы и соответствующих механизмов, уже апробированных в современной мировой практике. В качестве специализированного института развития государственно-частного партнерства в условиях Казахстана рассматривается деятельность социально-предпринимательских корпораций (СПК), созданных в 2006 г. Отдельные исследователи, исходя из названия, относят данные организации к институтам социального предпринимательства<sup>1</sup>, что в целом не соответствует цели их создания и функционирования. В зависимости от цели и задач социально-предпринимательских корпораций

их принято относить к региональным институтам развития. Основная миссия всех СПК в Казахстане - осуществлять функции операторов государственно-частного партнерства при инициировании и финансировании инвестиционных проектов, способствующих устойчивому социально-экономическому развитию регионов. Кроме этого, социально-предпринимательским корпорациям были переданы права недропользования и другие хозяйственные активы региональной администрации с целью вовлечения их в экономический оборот и получения соответствующих доходов; при аккумулировании достаточных финансовых средств СПК должны были бы финансировать социальные проекты в области<sup>2</sup>. Таким образом, хотя в названии СПК "социальный" и стоит в начале, задача по разви-

---

\* Тургель Ирина Дмитриевна, доктор экономических наук, профессор, зам. директора по науке. E-mail: i.d.turgel@urfu.ru; Талимова Гульмира Уалихановна, аспирант. E-mail: ms.talimova@mail.ru. - Высшая школа экономики и менеджмента Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, г. Екатеринбург.

тию деловой и инвестиционной среды конкретного региона функционирования может быть реализована только при получении корпорацией устойчивых доходов от основной деятельности.

Цель исследования заключается в определении эффективных форм функционирования региональных институтов развития в современных условиях на основе анализа опыта организации подобных институтов ряда стран, с учетом возможности их применения в условиях Казахстана.

### **Методы**

В качестве основных методов исследования были использованы системный и сравнительный анализ: по основным параметрам развития, выявленным в результате литературного обзора, проведен соответствующий бенчмаркинг (организации и финансирования региональных институтов развития, систем оперативного и стратегического управления региональных институтов развития, результативности и перспектив трансформации региональных институтов развития) в отношении региональных институтов развития таких стран, как Великобритания, Канада, Австралия, Россия и Казахстан. Результаты сравнительного анализа позволили определить наиболее действенные и результативные практики функционирования региональных институтов развития в современных условиях.

### **Результаты**

Рассматривая мировой опыт развития социально-предпринимательских корпораций, следует обратить внимание в первую очередь на агентства регионального развития Великобритании<sup>3</sup>, послужившие прообразом данных региональных институтов развития в Казахстане. Однако если в Великобритании, а также по ее примеру в Канаде<sup>4</sup> и в Австралии<sup>5</sup>, региональные институты развития, созданные в форме агентств, выполняли больше роль оператора государственных целевых фондов финансирования регионов, то в России из-за определенной дифференциации региональной политики каждый регион придерживался своей модели организации институтов развития. Например, представим систему регионального развития Калужской

области<sup>6</sup>, где сформирована определенная сеть региональных институтов развития, ориентированных на механизмы государственно-частного партнерства, в частности в данной сети представлены:

- ♦ непосредственно агентство регионального развития региона - в роли государственного консультанта, основной задачей которого является формирование благоприятной бизнес-среды для привлечения инвестиций в регион;

- ♦ региональный оператор по созданию и развитию индустриально-инновационной инфраструктуры области - в формате государственной корпорации;

- ♦ инновационный оператор региона - в формате специализированного агентства с основной задачей развития инновационного и высокотехнологического сектора в области;

- ♦ специализированный региональный оператор - в формате агентства с основной задачей поддержки инвестиционных проектов в агропромышленном комплексе области;

- ♦ специализированный региональный оператор - с основной задачей реализации логистических проектов на территории области.

Таким образом, рассматривая существующую мировую практику функционирования региональных институтов развития, можно идентифицировать три основные модели их организации:

1. Формат региональных агентств с преимущественным подчинением централизованным органам государственной власти (Канада, Австралия).

2. Формат региональных агентств, координируемых местными органами власти (Великобритания до 2012 г., Россия).

3. Формат государственных корпораций и бизнес-партнерств (Казахстан, Великобритания после 2012 г.).

Для определения особенностей и выделения преимуществ представленных моделей организации региональных институтов развития нами проведен бенчмаркинг по основным параметрам их организации, управления и перспектив развития.

В качестве основных параметров организации нами определены организационно-правовая форма учреждения и источники финансирования текущей деятельности и инвестирования проектов (табл. 1).

Таблица 1

Бенчмаркинг организации и финансирования региональных институтов развития\*

Параметр сравнения	Региональные агентства с преимущественным подчинением централизованным органам власти (Канада, Австралия)	Региональные агентства, преимущественно координируемые местными органами власти (Великобритания до 2012 г.)	Узкоспециализированные агентства с доминированием региональных механизмов (Россия)	Государственные корпорации (АО "СПК "Сарыарка", Республика Казахстан)
Формы организации	Многофункциональные специализированные агентства с преимущественным подчинением центральным органам власти	Многофункциональные специализированные агентства с преимущественным подчинением региональным органам власти	Узкоспециализированные сервисные и инфраструктурные государственные организации с преимущественным подчинением региональным органам власти	Корпорации с государственным участием с преимущественным подчинением региональным органам власти
Особенности финансирования	В качестве основных источников финансирования используются механизмы партнерских соглашений, заключение прямых контрактов, включение в национальные программы и контракты, а также включение в соответствующие законы по фондированию регионов	Финансирование агентств регионального развития осуществлялось за счет выделения финансов соответствующих департаментов правительства на региональные программы, через фондовый механизм	Поддержка необходимых проектов для региона осуществляется через региональные субсидии и целевое привлечение средств федеральных программ, а также через привлечение средств финансово-банковских структур под гарантии регионального правительства	В первую очередь, через пополнение уставного капитала корпорации по иницилируемым и реализуемым инвестиционным или инфраструктурным проектам, а также через передачу активов региональной администрации и в сфере недропользования

\* Здесь и далее составлено по: *Taubayev A.A., Doskaliyeva B.B., Akyenov S.Sh.* The role of the social-entrepreneurship corporations in Kazakhstan in the development of the public private partnership mechanisms // Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics. 2016. Vol. 6 (183). P. 15-22. DOI: <http://dx.doi.org/10.17721/1728-2667.2016/183-6/3>; Regional development agency Australia : [официальный сайт]. URL: <https://www.rda.gov.au/>; *Halkier H.* Regional Development Agencies, Regional Policy and Knowledge Dynamics // Regional Development Agencies: The Next Generation / N. Bellini, M. Danson, H. Halkier (eds.). Abingdon, Routledge, 2012; URL: <http://www.dec-ced.gc.ca/eng/index.html>, <http://www.dec-ced.gc.ca/eng/publications/agency/rpp/2009/126/index.html> (официальный сайт The Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec, Canada); Acquaintance or partner? Social economy organizations, institutional logics and regional development in Australia / S. Barth, J. Barraket, B. Luke, J. McLaughlin // Entrepreneurship & Regional Development. 2015. Vol. 27. Issue 3-4. P. 219-254. DOI: <https://doi.org/10.1080/08985626.2015.103045>; Агентство регионального развития Калужской области : [официальный сайт]. URL: <http://arrko.ru/>.

Организационно-правовая форма зависит от центров принятия управленческих решений, это может быть агентство или корпорация с участием государства. Кроме российских агентств, специализирующихся на отдельных направлениях регионального развития, во всех остальных странах созданы многофункциональные организации. Что касается систем финансирования, формат агентств предполагает механизм фондирования, т.е. перераспределения выделенных средств государства на региональные проекты, и только казахстанский формат предусматривает корпоративный механизм финансирования.

Следующий параметр сравнения касается систем оперативного и стратегического управления региональных институтов развития (табл. 2), которые также зависят от целевых форм организации института, где агентства подчиняются конкретному центральному государственному органу или региональному совету. А в формате узкоспециализированных агентств или государственной корпорации предусмотрено непосредственное подчинение региональной администрации по функционалу института и по приоритетам стратегического развития. От форм организации и уровня подчиненности региональных

**Бенчмаркинг систем оперативного  
и стратегического управления региональных институтов развития**

Параметр сравнения	Региональные агентства с преимущественным подчинением централизованным органам власти (Канада, Австралия)	Региональные агентства, преимущественно координируемые местными органами власти (Великобритания до 2012 г.)	Узкоспециализированные агентства с доминированием региональных механизмов (Россия)	Государственные корпорации (АО "СПК "Сарыарка", Республика Казахстан)
Формы управления и принятия стратегических решений	Агентством регионального развития Канады EDACRQ управляет специальный руководитель, соответствующий региональный министр	Каждое агентство регионального развития управляется Председателем и Советом в составе 15 членов, которые являются представителями соответствующих региональных департаментов министерств	Агентство регионального развития области органично входит в систему управления регионом в качестве института регионального развития, основной задачей которого выступает формирование деловой бизнес-среды в регионе для привлечения инвесторов и сопровождения инвестиционных проектов	Корпоративная форма управления, где 100%-ным учредителем выступает региональная администрация. В совете директоров - независимые директора, представляющие бизнес-сообщество, но принятие решений в основном осуществляется в интересах региональной администрации
Формы подотчетности	Деятельность Агентства регионального развития Канады EDACRQ основывается на ключевых задачах государственных и региональных планов развития	Основные цели и задачи деятельности агентств регионального развития включаются в соответствующие разделы экономической стратегии регионов и являются обязательными для реализации	Агентства регионального развития России, созданные как сервисные и инфраструктурные государственные организации, подотчетны курирующим региональным министерствам	СПК подотчетны региональной администрации и курирующим национальным министерствам по направлениям освоения средств

институтов развития зависят их результативность, возможности аккумулирования и инвестирования финансово-инвестиционных средств и роль в местном бизнес-сообществе. Чем сложнее система инициирования и принятия инвестиционных и институциональных решений, тем ниже результативность региональных институтов развития.

В табл. 3 представлено сравнение региональных институтов развития по параметрам результативности и возможностям дальнейшей трансформации, и следует отметить, что рассматриваются варианты от аудита эффективности до назначения ответственности за целевые индикаторы регионального развития. В данной ситуации самым предпочтительным вариантом выступает установка ключевых показателей регионального развития в качестве индикатора стратегического развития института развития. Данный формат позволит обеспечить необходимый уровень результативности функционирования регионального института развития и его соблюдение подотчетности региональным органам влас-

ти в интересах местного бизнес-сообщества. Что касается эволюции региональных институтов развития, то форма государственной корпорации считается более развитой формой региональных институтов, но для обеспечения должной результативности следует пройти весь трансформационный этап: от централизованных агентств регионального развития в децентрализованные, затем в узкоспециализированные агентства и только после этого возможна государственная корпорация с четкими задачами и функционалом.

В казахстанских условиях был сразу принят формат государственной корпорации в надежде на мгновенную доходность и результативность СПК и на перспективы становления их как значительного аккумулятора социальных инвестиции в регионе<sup>7</sup>. Но непрохождение всей эволюционной цепочки от регионального оператора до самостоятельной государственной корпорации, подкрепленное только проектным финансированием, привело к низкой результативности их деятельности. Все это объясняет текущее поло-

**Бенчмаркинг результативности и перспектив трансформации  
региональных институтов развития**

Параметр сравнения	Региональные агентства с преимущественным подчинением централизованным органам власти (Канада, Австралия)	Региональные агентства, преимущественно координируемые местными органами власти (Великобритания до 2012 г.)	Узкоспециализированные агентства с доминированием региональных механизмов (Россия)	Государственные корпорации (АО "СПК "Сарыарка", Республика Казахстан)
Мониторинг результативности	Кроме основных стандартных механизмов контроля и мониторинга, используется внутренний аудит эффективности всех элементов программ, а также целевой аудит реализуемых программ, проектов и контрактов	С 2006 г. национальным аудиторским управлением все агентства проверяются на соответствие требованиям аудита эффективности основной деятельности и соответствие национальным и региональным стратегическим документам	Как таковые корпоративные стратегии не представлены, но индикаторы КРІ по основным направлениям деятельности установлены и постоянно мониторятся. Кроме этого, по своим направлениям деятельности агентства регионального развития России отвечают за достижение региональных индикаторов	Мониторинг результативности СПК осуществляется через годовой отчет по выполнению стратегии и достижению стратегических индикаторов. За достижение региональных индикаторов СПК отвечает опосредованно
Перспективы трансформации	Для канадских агентств регионального развития характерен невысокий мультипликатор инвестиций и относительно бюрократизированные процедуры отбора и инвестирования проектов, что обуславливает необходимость трансформации формы взаимоотношений в рамках государственно-частного партнерства и внедрения более результативных вариантов инвестирования региональных проектов	Заккрытие агентств регионального развития позволило перейти к формату прямого взаимодействия местных органов власти с бизнес-сообществом в интересах развития регионов. Также проекты государственно-частного партнерства реализуются без посредничества квазигосударственных структур, что снижает трансакционные издержки реализации таких проектов	Опыт показывает, что российские региональные институты пока финансово зависимы от федеральных институтов развития, среди которых можно отметить деятельность Внешэкономбанка. Как отмечают эксперты, именно через эту организацию финансируется основная масса проектов региональных институтов развития России	Формат организации СПК в качестве корпорации, управляющей активами региона, инвестирующей средства государства и реинвестирующей полученные средства в социальную сферу региона, считается конечным итогом эволюции региональных институтов развития

жение СПК в Казахстане как регионального оператора, а не как инвестора, как предполагалось в начале их создания.

**Обсуждение**

Рассмотрение существующих моделей и форм организации региональных институтов развития позволяет выявить основные недостатки и преимущества данных квазигосударственных структур. Как отмечают исследователи<sup>8</sup>, эволюционно, созданные первоначально с преимущественно централизованным управлением и финансированием такие структуры со временем переходят к децентрализованному принятию решений в интересах регионов и местных бизнес-сообществ. Конечная стадия трансфор-

мации в формат государственных корпораций предполагает постепенный отказ от простых функций государственного оператора с переходом на возможности воспроизводства инвестиционного капитала и расширения функционала инициирования и финансирования проектов государственно-частного партнерства. Однако если государственной корпорации не будут четко определены задачи и зоны ответственности, ограниченные ресурсы могут привести к распылению задачи и к низкой результативности, что мы наблюдаем сейчас на примере казахстанских социально-предпринимательских корпораций. Поэтому узкоспециализированные российские региональные агентства, функционирующие по приоритетным на-

правлениям регионального развития, являются более результативными по сравнению с социально-предпринимательскими корпорациями.

Современные требования эффективности, результативности и прозрачности квазигосударственных структур вне зависимости от сферы деятельности и формы организации обуславливают их органичное встраивание в систему государственного программно-целевого управления. Поэтому выбор наиболее успешных форм институтов регионального развития является актуальным, и все еще остается не доведенным до логического завершения. Во всех странах на региональное реформирование и развитие выделяются значительные финансово-инвестиционные ресурсы, и обеспечение их результативности - важная задача. Отдельные проблемы ограниченности финансово-инвестиционных ресурсов регионального развития можно было бы решить с помощью активизации механизмов государственно-частного партнерства<sup>9</sup>, где со стороны государства могли бы выступать как раз региональные институты развития.

### Заключение

В целом, на основе бенчмаркинга нами установлено, что формат организации СПК в качестве корпорации, управляющей активами региона, инвестирующей средства государства и реинвестирующей полученные средства в социальную сферу региона, считается конечным итогом эволюции региональных институтов развития. Но в условиях постоянно реформируемой экономики, когда механизмы государственно-частного партнерства еще не сформированы в полной мере, это накладывает множество ограничений и по финансированию, и по управлению, что привело к низким результатам их функционирования. В данной связи нами предлагается эволюционно пройти путь от узкоспециализированных сервисных государственных организаций до корпорации, что предполагает отказ от корпоративной формы в пользу регионального агентства или центра развития с четко обозначенным функционалом.

<sup>1</sup> *Sansyrbayeva G.N., Alakhunova T.* The role of social-entrepreneurial corporations in implementation of social projects in the Republic of Kazakhstan // International scientific and practical conference "Advanced research". Bulgaria, 2015. URL: [http://www.rusnauka.com/7\\_PNI\\_2015/Economics/15\\_188904.doc.htm](http://www.rusnauka.com/7_PNI_2015/Economics/15_188904.doc.htm).

<sup>2</sup> *Taubayev A.A., Doskaliyeva B.B., Akymenov S.Sh.* The role of the social-entrepreneurship corporations in Kazakhstan in the development of the public private partnership mechanisms // Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics. 2016. Vol. 6 (183). P. 15-22. DOI: <http://dx.doi.org/10.17721/1728-2667.2016/183-6/3>.

<sup>3</sup> Regional development agency Australia : [офиц. сайт]. URL: <https://www.rda.gov.au/>; *Halkier H.* Regional Development Agencies, Regional Policy and Knowledge Dynamics // Regional Development Agencies: The Next Generation / N. Bellini, M. Danson, H. Halkier (eds.). Abingdon, Routledge, 2012.

<sup>4</sup> URL: <http://www.dec-ced.gc.ca/eng/index.html>, <http://www.dec-ced.gc.ca/eng/publications/agency/rpp/2009/126/index.html> (официальный сайт The Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec, Canada).

<sup>5</sup> Acquaintance or partner? Social economy organizations, institutional logics and regional development in Australia / S. Barth, J. Barraket, B. Luke, J. McLaughlin // Entrepreneurship & Regional Development. 2015. Vol. 27. Issue 3-4. P. 219-254. DOI: <https://doi.org/10.1080/08985626.2015.103045>.

<sup>6</sup> Агентство регионального развития Калужской области : [офиц. сайт]. URL: <http://arrko.ru/>.

<sup>7</sup> Моделирование сценариев динамического развития региональных эколого-социально-экономических систем в условиях реиндустриализации стран Евразийского экономического союза / А.Г. Шеломенцев, А.А. Таубаев, Д.Б. Берг [и др.]. Караганда : ТОО "PEGASO", 2017. 250 с.

<sup>8</sup> *Rodriguez-Pose A.* Do Institutions Matter for Regional Development? // Regional Studies. 2013. Vol. 47, No. 7. P. 1034-1047. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>; *Friedman V.J., Desivilya H.* Integrating social entrepreneurship and conflict engagement for regional development in divided societies // Entrepreneurship & Regional Development. 2010. Vol. 22, Issue 6. P. 495-514. DOI: <https://doi.org/10.1080/08985626.2010.488400>; *Tatarkin A.I., Kotlyarova S.N.* Regional development institutions as an economic growth factors // Economy of Region. 2013. No. 3. P. 18-26. DOI: 10.17059/2013-3-1.

<sup>9</sup> Public-Private partnership development specifics in Kazakhstan / S. Abdymanapov [et al.] // Journal of Applied Economic Sciences. 2017. Vol. XII, Summer, No. 4 (50). P. 1048-1063. URL: [http://cesmaa.org/Docs/JAES%20Summer%20XII%204\(50\)2017\\_online.pdf](http://cesmaa.org/Docs/JAES%20Summer%20XII%204(50)2017_online.pdf); *Abdymanapov S.A., Toxanova A., Galiyeva A.* Development of Public-Private Partnership in the Republic of Kazakhstan // International Electronic Journal of Mathematics Education. 2016. No. 11 (5). P. 1113-1126. URL: <http://iejme.com/makale/540>.

Поступила в редакцию 12.01.2020 г.

## **WORLD EXPERIENCE OF REGIONAL INSTITUTES OF DEVELOPMENT AND SOCIAL-ENTREPRENEURIAL CORROSIONS OF KAZAKHSTAN**

© 2020 I.D. Turgel, G.U. Talimova\*

The study represents the world experience in the creation and functioning of regional development institutions, based on which three basic models of their organization were identified. The relevance of the study is due to the need to determine effective and efficient formats for interaction between regional authorities and the local business community. Based on the analysis of foreign experience in the main areas and parameters of regional development institutions, an appropriate benchmarking was conducted: the organization and financing of regional development institutions, operational and strategic management systems of regional development institutions, the effectiveness and prospects of the transformation of regional development institutions. It has been established that social and entrepreneurial corporations of Kazakhstan, due to inconsistent government policies, have not transformed into a full-fledged regional development institution.

**Keywords:** regional development agency, socio-entrepreneurial corporations, regional development institutions, public-private partnerships, quasi-state organizations.

**Highlights:**

- ◆ the world experience in the creation and functioning of regional development institutions is reviewed and summarized;
- ◆ a comparative analysis of the main areas and parameters of regional development institutions is carried out;
- ◆ the most preferable models and forms of regional development institutions are established.

*Received for publication on 12.01.2020*

---

\* Irina D. Turgel, Doctor of Economics, Professor, Vice rector for science. E-mail: i.d.turgel@urfu.ru; Gulmira U. Talimova, post-graduate student. E-mail: ms.talimova@mail.ru. - Higher School of Economics and Management of the Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin, Yekaterinburg.