

УДК 330.101.541 (575.2+1-87)

**ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ: АНАЛИЗ МИРОВОГО ОПЫТА  
И СИТУАЦИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*Т.С. Абдыгулов, Н.А. Чуйков, А.Д. Кадыралиев*

Раскрыта роль институциональной среды в развитии экономики. Проанализированы характерные особенности институциональных и инфраструктурных барьеров, препятствующих диверсификации и переходу к устойчивому экономическому росту с целью решения насущных экономических проблем.

*Ключевые слова:* инвестиции; институты развития; экономическая политика; экономический рост; финансовые ресурсы.

**DEVELOPMENT INSTITUTIONS: ANALYSIS OF INTERNATIONAL EXPERIENCE  
AND THE SITUATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

*T.S. Abdygulov, N.A. Chuykov, A.D. Kadyraliev*

The role of the institutional environment in economy development is opened. Characteristics of the institutional and infrastructure barriers interfering diversification and transition to sustained economic growth for the purpose of the solution of pressing economic problems are analyzed.

*Key words:* investment; development institutions; economic policy; economic growth; financial resources.

В течение последнего десятилетия среднее значение темпов экономического роста Кыргызской Республики составило приблизительно 4 %, являясь самым низким в регионе, при этом диапазон колебаний составлял от 1,4 до 8,5 %.

Одной из ключевых причин такого низкого роста экономики страны является недостаточный уровень инвестиций. Анализ динамики инвестиций в основной капитал за 1991–2012 гг. свидетельствует о том, что наибольшее его падение наблюдается за период с 1989 по 1994 г. с 35 до 9 % к ВВП, в итоге за указанный период средневзвешенная доля валовых инвестиций составила всего 17,6 % к ВВП.

Основная проблема восполнения основных фондов связана со структурой финансового сектора страны, сложившейся в 90-е гг., когда основной задачей реформирования экономических отношений, в том числе и финансово-кредитных, был их форсированный переход на рыночную основу. Предполагалось, что конкуренция обеспечит необходимые стимулы для развития экономики, позволит активизировать перераспределительные процессы. При этом финансово-кредитная политика была ориентирована таким образом, чтобы не допустить использования цен-

трализованных финансовых ресурсов для стимулирования развития реальной экономики, что на сегодня привело к существенному дефициту “длинных денег”<sup>1</sup> в экономике.

Для обеспечения темпов экономического роста или ежегодного роста ВВП на уровне 7–8 %<sup>2</sup> следует добиться привлечения инвестиций в сектор реальной экономики страны в размере 28–33 % к ВВП<sup>3</sup>.

Таким образом, основной задачей для государства в среднесрочной и долгосрочной перспективах является поиск путей и механизмов по восполнению существующей потребности в инвестициях. Существует две формы участия государства по финансированию долгосрочных инвестиций: (i) – через государственный бюджет; (ii) – через специализированный уполномоченный государственный институт – институт развития. У каждой из форм есть свои плюсы и минусы: так, финансирование через государственный бюджет – процесс бюрократизированный, часто зависящий от исполнения доходной

<sup>1</sup> Долгосрочные кредиты (5–10 лет) с низкими процентными ставками.

<sup>2</sup> Национальная стратегия устойчивого развития на период 2013–2017 гг.

<sup>3</sup> Расчеты авторов.

части, неоперативный в части внесения изменений и, основное, является нерыночным методом. Финансирование через специализированный институт позволяет более оперативно влиять на изменение внешних и внутренних условий и, главное, использует рыночные принципы и механизмы по организации процесса финансирования.

Под институтами развития (ИР) в мировой практике понимаются специализированные государственные (квазигосударственные) корпорации, (финансовые институты). Деятельность ИР направлена на устранение “провалов рынка” посредством обеспечения долгосрочного финансирования проектов, которые решают важные экономические и социальные проблемы, но при этом не могут быть профинансированы частным сектором в связи с большим размером первоначальных инвестиций и долгим сроком окупаемости.

В странах СНГ наибольшее распространение институты развития получили в России и Казахстане. В России можно выделить Резервный фонд национального благосостояния, Банк развития, Внешторгбанк, Госкорпорацию “Ростехнологии”, а также деятельность крупных корпораций Газпром, Роснефть и т. д. Суммарный оценочный вклад ИР России оценивается на уровне 70 % к ВВП или порядка 1,5 трлн долл. США. В Казахстане крупнейшим является холдинг “Фонд национального благосостояния “Самрук – Казына”, в состав которого входят более 580 компаний, активы оцениваются в размере 87 млрд долл. США. Причем около 64 % активов данного холдинга сосредоточено в промышленных секторах экономики (нефтегазовом, горнодобывающем, энергетике).

Мировой опыт показывает, что к секторам, на которые деятельность ИР оказывает наиболее сильное воздействие, относятся экономическая и социальная инфраструктура (энергетика, транспорт, связь, ирригация, жилищное строительство, здравоохранение, образование), капиталоемкие отрасли промышленности (нефтедобывающая, металлургия, химия и нефтехимия, тяжелое машиностроение и др.), сельское хозяйство. Например, в крупных странах Латинской Америки на ИР приходится от 30 до 60 % всех кредитов, направляемых в сельскохозяйственный сектор. Также отметим, что институты развития (ИР) сыграли главенствующую роль в послевоенном восстановлении экономической инфраструктуры и базовых отраслей промышленности в таких развитых странах, как Германия, Италия, Япония. В более поздний период ИР внесли существенный вклад в технологическое перевооружение энергетике, автомобилестроения, рыбной промышленности Японии; в энергосбере-

жение, развитие коммунальной инфраструктуры, жилищное строительство Германии. В Латинской Америке за счет инвестиций ИР были созданы новые отрасли национальных экономик (прежде всего, в добывающей промышленности и машиностроении). Значительна роль ИР и в стимулировании развития отстающих регионов различных стран (Бразилии, Японии, Мексики и др.).

При этом отметим, что базовым условием, от которого зависит конкретный набор задач, реализуемых ИР в той или иной стране, является уровень развития финансового сектора. Принципиальным требованием, ограничивающим деятельность ИР, является недопущение конкуренции с частными финансовыми институтами. В мировой практике в большинстве случаев основным собственником ИР является государство. В тех случаях, когда в качестве основного собственника выступает частный сектор, государство за счет своих представителей играет стратегическую роль в управлении институтами развития. Поэтому их деятельность нередко закрепляется специальным законодательством, а также уставными документами. Подразумевается, что такая конкуренция препятствует развитию частного финансового сектора и может служить источником финансовых кризисов. Бесспорно, чем более развит, диверсифицирован и устойчив частный финансовый сектор, тем больше сужено поле деятельности ИР. Тем не менее, в последние три десятилетия в странах (развитых и ряде развивающихся) деятельность институтов развития в основном сосредоточена на развитии социально-ориентированной инфраструктуры, поддержке малого и среднего бизнеса, осуществлении международных проектов на рынках третьих стран.

Анализ задач институтов (банков) развития, на решение которых направлена их деятельность, позволяет выделить 6 основных: 1) преодоление провалов рынка в инновационной сфере (квазиинновационные<sup>1</sup>); 2) устранение институциональных недостатков (создание новых сегментов рынка)<sup>2</sup>; 3) развитие экономической (энергетика,

<sup>1</sup> Под квазиинновационными понимают заимствование и последующее использование отечественными производителями известных в мире технологий. Данный термин введен американскими исследователями институтов развития Р. Хаусманом и Д. Родриком.

<sup>2</sup> К примеру, решением этих задач институтами развития является создание рынков жилищной ипотеки, долгосрочных долговых инструментов, лизинга, долгосрочного экспортного финансирования.

транспорт и коммуникации) и социальной инфраструктур (строительство жилья, ипотечное кредитование) и осуществление инвестиционных проектов национального масштаба; 4) выравнивание существенных региональных диспропорций развития; 5) обеспечение доступа к долгосрочным кредитным ресурсам и формирование долгосрочного капитала; 6) поддержание стабильности кредитных и финансовых рынков в условиях кризисов (компенсация сжатия частного сектора финансовых услуг).

Далее, выделим основные различия между типами институтов (банков) развития и отметим, что они определяются в большей степени сферами их деятельности и набором используемых инструментов (таблица 1).

Таблица 1 наглядно демонстрирует, что наиболее масштабной является деятельность универсальных банков развития, которые, как правило, реализуют весь спектр вышеперечисленных задач. Такие банки часто являются центрами координации деятельности других институтов развития.

На сегодняшний момент в мире насчитывается более чем 750 институтов развития (без учета межгосударственных), деятельность которых охватывает большинство стран. Заметную роль играют банки развития в реструктуризации экономик даже таких крупных стран, как Германия, Япония, Китай, Италия, Индия, Бразилия. На ИР приходится значительный объем совокупных банковских активов в крупных регионах и странах мира (например, в Южной Азии их доля составляет 12 %, в Латин-

ской Америке – 10, Германии – 8), а также существенная доля выданных национальными банками кредитов (в странах Латинской Америки – в среднем 30 %). Это означает, что добиваться оптимальных пропорций в экономике только рыночными методами зачастую недостаточно продуктивно. Особенно эффективны, полезны институты развития в условиях восстановления, переустройства, модернизации экономики, когда необходима концентрация ресурсов для решения ключевых задач.

Именно в таком состоянии находится в настоящее время кыргызстанская экономика. Наличие возможности привлечения значительных финансовых ресурсов, с одной стороны, и необходимость ускорения развития экономики – с другой, требуют структурных изменений как банковской системы в целом, так и создания института развития в частности.

Кыргызская Республика за годы независимости уже накопила определенный опыт по созданию специализированных ИР как положительный, так и отрицательный. Первым опытом было решение проблемы финансирования сельхозпроизводителей, так как в виду высоких рисков и специфичности отрасли (севооборот, промышленное производство мяса требуют времени) коммерческие банки не желали предоставлять кредиты. Для решения данной проблемы Правительство Кыргызской Республики при содействии Всемирного банка создало в 1997 г. Кыргызскую сельскохозяйственную финансовую корпорацию (КСФК).

В период с 1997 по 2006 г. КСФК работала в качестве специализированного финансово-кре-

Таблица 1 – Классификация институтов (банков) развития по основным типам

Сфера деятельности институтов (банков) развития		Инструменты			
		универсальный набор	отдельные		
Все сферы		Универсальные банки развития	Отсутствуют		
Отдельные отрасли экономики	Промышленность	Отраслевые банки развития	Специализированные фонды, агентства (лизинговые, кредитные, инвестиционные)		
	Инфраструктура				
	Сельское хозяйство				
	Услуги				
Отдельные сферы	Строительство	Экспортно-импортные банки	Экспортные страховые агентства		
	Внешняя торговля и международное сотрудничество				
	Прикладные инновации			Государственные и квазигосударственные инновационные фонды	Фонды фондов, посевные фонды, сети “центров превосходства” и др.
	Инновации в стратегических сферах			Агентства по развитию стратегических технологий	Отсутствуют
	Социальная сфера и региональное развитие	Фонды социального и регионального развития	Ипотечные агентства		

дитного учреждения. Основной задачей КСФК являлось содействие развитию агропромышленного сектора путем обеспечения потребностей сельских товаропроизводителей и населения Кыргызской Республики относительно дешевыми кредитами.

В декабре 2006 г. на базе КСФК был создан ОАО “Айыл Банк”. После преобразования КСФК в банк Национальным банком корпорации была выдана лицензия с ограничениями практически на весь традиционный спектр банковских услуг. На сегодняшний день ОАО “Айыл Банк” входит в число крупных банков Кыргызской Республики и является основным финансово-кредитным учреждением, финансирующим сельское хозяйство. На сегодняшний день 100 % ОАО “Айыл Банк” принадлежит Правительству Кыргызской Республики.

Деятельность ОАО “Айыл Банк”, возвратность по кредитам которого составила в 2012 г. 99,9 %, а чистая прибыль – 136 млн сом., подтверждает, что при правильной организации процессов управления деятельность ИР может не только способствовать решению важных экономических и социальных вопросов, но также принести прибыль Правительству.

Отрицательным опытом по созданию ИР является Фонд развития Кыргызской Республики (ФРКР). Так 6 августа 2007 года был принят закон КР № 135 “О Фонде развития Кыргызской Республики”. ФРКР был создан в виде специализированного финансово-кредитного учреждения, созданного в форме закрытого акционерного общества со стопроцентным участием государства.

При этом необходимо отметить, что деятельность ФРКР регулировалась отдельным законом, и фонд лишь частично являлся субъектом надзора со стороны Национального банка Кыргызской Республики. В конечном итоге отсутствие контроля вкупе с не надлежащей системой корпоративной формой управления привело к отклонению ФРКР в своей деятельности от поставленных задач и создало благоприятную среду для различного рода финансовых злоупотреблений.

*Несмотря на отрицательный опыт по созданию института развития, Правительство КР не отказывается от действенного инструмента по стимулированию экономики в долгосрочном периоде.* Жогорку Кенеш 29 июня 2012 г. принял закон “О Государственном банке развития Кыргызской Республики”. Закон определяет правовые и организационные основы, цели создания и деятельности Государственного банка развития (БР).

При создании банка развития необходимо найти баланс между рядом противоречивых требова-

ний. Отклонение от “оптимального баланса” ведет к потере БР способности либо к дальнейшему функционированию, либо решению своих стратегических задач. Речь идет о следующих требованиях:

финансовая устойчивость	– высокая общественная отдача от проектов БР
финансовая устойчивость	– трансформация привлекаемых средне- и краткосрочных сбережений в долгосрочные инвестиции
диверсификация ресурсов между большим числом проектов для усиления общесистемного воздействия БР	– необходимая концентрация ресурсов для решения крупных задач
защищенность от лоббистского влияния	– тесное взаимодействие с бизнесом в рамках частно-государственного партнерства

При нарушении баланса требований возникает неизбежность решения ряда проблем. Основными факторами негативного результата деятельности БР являются:

- неучет вероятных негативных макроэкономических изменений. Как и большинство коммерческих кредитных организаций этих стран, БР не могли предвидеть череду финансовых кризисов конца 1980-х и 1990-х гг., вызванных неустойчивостью трансграничных капитальных потоков;
- политически мотивированное размещение средств и коррупция. Во многих странах предоставление доступа к кредитам БР использовалось в качестве ресурса в политической борьбе (Мексика, Венесуэла, Эквадор). В ряде стран (Перу, Эквадор, Аргентина) процесс распределения кредитов был сопряжен с масштабной коррупцией. В обоих случаях игнорировались вопросы платежеспособности заемщиков, устойчивости их финансового положения, достаточности обеспечения по кредитам;
- неадекватные методики и схемы оценки рисков и контроля за ними. Распространенным недостатком при оценке рисков и ожидаемой прибыли от инвестиционных проектов является недоучет косвенных издержек, а также слабая обоснованность предполагаемых условий реализации проекта. В частности, отмечается недостаточная проработка вопросов тарифной политики при подготовке инфраструктурных проектов. Адекватной оценке БР рисков инвестиционных про-

ектов нередко препятствует нехватка собственных высококлассных специалистов в отдельных узких сферах;

- типичными недостатками многих БР также являются неэффективные схемы и механизмы контроля за реципиентами кредитов и инвестиций (включая схемы делегирования такого контроля организациям-посредникам);
- другим балансирующим требованием является низкая, неадекватная объему вложений социально-экономическая отдача от деятельности отдельных БР.

Это ведет к резкому сужению сфер деятельности БР и ограничению их воздействия на экономику. В результате провалы в экономическом развитии, компенсировать которые должна деятельность БР, могут резко усилиться.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы о возможных способах решения вышеперечисленных проблем.

В первую очередь, кризис, который пережили БР многих развивающихся стран, а также постепенная трансформация БР развитых стран в тот же период, сформировали новый подход к деятельности этих институтов. Ожидается, что этот подход решит накопившиеся проблемы БР и сохранит их активную роль в экономике. Основными чертами нового подхода являются: 1) переход от поддержки целых отраслей к поддержке конкретных технологий и производств новых продуктов; 2) тесное взаимодействие БР и бизнеса при принятии решений с сохранением достаточной автономии БР (“включенная автономия”); 3) целостный подход к диагностике и поиску решения проблем развития; 4) использование гибких средств, а также элементов экспериментального подхода к нахождению оптимальных средств для решения конкретных задач; 5) акцент на частно-государственное партнерство при реализации задач; 6) реорганизация менеджмента на базе внедрения технологий “управления по результатам” и управления внутренними рисками; 7) строгий внешний контроль за БР.

Вложения БР в национальную экономику не должны ограничиваться только инфраструктурой, малым и средним бизнесом, а также природоохранными мероприятиями. Однако за пределами этих сфер они должны быть сфокусированы на конкретных технологиях и видах деятельности, освоение которых обеспечит значительные позитивные внешние эффекты. Речь идет о возможности массового тиражирования частным сектором удачного опыта, о снятии барьеров на частные инвестиции в комплементарные сферы и др.

Предполагаемыми формами такого взаимодействия могут быть координационные совещательные советы из представителей правительства и частного бизнеса, постоянно действующая при БР экспертиза перспективных инвестиционных проектов, участие представителей бизнес-сообщества в советах директоров БР.

При выборе способов реализации проектов приоритет следует отдать частно-государственному партнерству, а не исключительно БР. Механизмы частно-государственного партнерства, во-первых, “отсеют” заведомо неэффективные направления вложения государственных средств, во-вторых, повысят общую инвестиционную активность частного сектора, обеспечив большую защиту инвестиций от макроэкономических и политических рисков.

Необходимым условием эффективной деятельности БР является строгий внешний контроль за их деятельностью (со стороны исполнительной власти, общества и бизнеса), включающий: 1) прямой контроль со стороны лица, имеющего вес на высшем уровне и крайне заинтересованного в успехе структурной политики; 2) четкий перечень критериев успеха (провала) реализуемых крупных программ и проектов; 3) совокупная оценка контролирующими органами деятельности БР на основе сопоставления конкретных результатов и издержек отечественных и зарубежных БР, решавших аналогичные задачи в сходных условиях; 4) рыночный контроль за общей эффективностью деятельности БР, реализуемый путем обращения ценных бумаг БР на открытом рынке.

При учете всех данных условий создание отдельного специализированного государственного института – Банка развития – является не только необходимостью, но и реальной возможностью для создания благоприятных условий развития экономики страны.

#### Список использованной литературы

Panizza Ugo, Eduardo Levy-Yeyati, Alejandro Micco. “Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks” Working Papers 1014, Inter-American Development Bank, Research Department, 2004.

Morales J.A. La banca del desarrollo. La Revista de Analisis, Bogota.

Rethinking the Role of National Development Banks. Background document of Expert Group Meeting. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Financing for Development Office, New York, Dec. 2005.

Андреанов В.В. Институты развития и их роль в реализации проектов государственно-частного пар-

тнерства / В.В. Андрианов. М.: Финансовый ун-т при Правительстве РФ, 2011. 47 с.

Богатова Е.Р. Институты развития – что это такое? / Е.Р. Богатова // В курсе правового дела. 2011. № 18 [Электронный ресурс]: <http://www.vkursedela.ru/article5129>.

Инновационное развитие – основа модернизации экономики России: национальный доклад. М.: ИМЭМО РАН, ГУ-ВШЭ, 2008. 168 с.

Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / под ред. А.А. Аузана. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2011. 447 с.

Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013–2017 годы.

Закон КР “О Фонде развития Кыргызской Республики” № 135 от 6 августа 2007 года.

Закон Республики Казахстан “О Фонде национального благосостояния” № 2–3 от 13 февраля 2009 года.