

Доклад подготовлен Институтом региональной политики в рамках проекта «Инвестиционные возможности в России: инструменты регионального и федерального уровней». Проект реализуется совместно с Аналитическим центром «Эксперт» и агентством «Lobbynet-GR» при поддержке Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства регионального развития РФ, Российского союза промышленников и предпринимателей.

Институт региональной политики благодарит за сотрудничество в работе над докладом экспертов ведущих российских аналитических центров, занимающихся вопросами социально-экономического развития регионов, в том числе состоянием их инвестиционной сферы и инвестиционной политикой региональных органов власти:

д.э.н. **М.Э. Дмитриева, И.А. Огнева, К.В. Юдаеву**, Центр стратегических разработок (ЦСР),

**С.В. Майорова**, Центр стратегических разработок – Регион,

д.г.н. **Н.В. Зубаревич**, Независимый институт социальной политики (НИСП), МГУ им. М.В. Ломоносова,

к.э.н. **О.В. Лугового**, Институт экономики переходного периода (ИЭПП),

**А.В. Макрушина**, Центр экономических исследований и финансовых разработок (ЦЭФИР),

к.г.н. **О.И. Вендину**, Институт географии РАН.

В докладе использованы авторские материалы:

**Е.В. Журавской** (ЦЭФИР, РЭШ и Центр прикладных экономических исследований, Лондон),

д.г.н. **Н.В. Зубаревич** (НИСП и МГУ им. М.В. Ломоносова),

к.э.н. **О.В. Сидоровой** (Научно-исследовательский центр Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан),

**П.В. Темериной** (МГУ им. М.В. Ломоносова),

**Н.А. Угаровой** (МГУ им. М.В. Ломоносова),

**Е.Ю. Яковлева** (ЦЭФИР и Университет Беркли, США),

а также материалы проекта ИЭПП-СЕРРА «Географические, климатические и институциональные факторы экономического роста российских регионов» (**О.В. Луговой, В.В. Дашкеев, И.С. Мазаев, Д.С. Фомченко**) совместно с Всемирным Банком (**Е. Поляков**).

## **Оглавление**

Резюме.....	5
<b>I. Особенности и факторы пространственного социально-экономического развития.....</b>	<b>12</b>
Основные выводы и предложения.....	12
Динамика социально-экономического развития регионов и ее факторы.....	13
Российские города как центры роста.....	21
<b>II. Региональные инструменты инвестиционной политики.....</b>	<b>26</b>
Основные выводы.....	26
Введение. От кризиса к крупным проектам – что дальше?.....	29
Инвестиционная карта России: состояние и тенденции.....	32
Оценки инвестиционного климата в регионах.....	38
Инвестиционные инструменты регионального уровня: зарубежный и российский опыт.....	53
Инвестиционная политика регионов: сколько дорог ведет к успеху	74
Приложение. Законодательная практика инвестиционной поддержки в регионах Российской Федерации.....	81
<b>III. Эконометрические исследования социально-экономического развития регионов и роли в нем экономической политики федеральных и региональных властей.....</b>	<b>90</b>
Детерминанты экономического роста регионов.....	91
Использование бизнесом административного ресурса.....	96
Роль региональных программ и стратегии в экономической политике.....	98
Фискальные антистимулы? .....	99

## Резюме

### Раздел 1. Особенности и факторы пространственного социально-экономического развития.

#### Идея и основные выводы.

Совершенно очевидно, что инвестиционная привлекательность регионов определяется не только инвестиционной политикой региональных органов власти, но и объективно существующими условиями экономического развития территорий. Экономическая политика региональных властей не может не учитывать объективно существующих реалий, поэтому первый раздел доклада посвящен как раз анализу существующих факторов социально-экономического развития территорий. При этом особое внимание уделяется не только регионам, но и городам как центрам экономического роста.

Анализ особенностей и факторов социально-экономического развития регионов позволяет сделать следующие основные выводы.

1. Основой экономического роста регионов остаются естественные преимущества. Опыт переходного периода показывает, что в России быстрее всего растут:

- агломерации крупнейших городов, а также крупные многофункциональные городо-центры регионов (наиболее устойчивый рост на основе агломерационного эффекта);

- сырьевые, в основном нефтяные и металлургические, регионы (рост неустойчив и имеет конъюнктурно-ценовой характер);

- портовые регионы, расположенные на путях основных торговых потоков, более плотно заселенные и с относительно развитой инфраструктурой (устойчивый рост). Данная тенденция только оформляется, она соответствует пространственным трендам стран догоняющего развития.

Триада «крупные агломерации - зоны добычи ресурсов - зоны транзита» будет объективно доминировать и в среднесрочной перспективе. Следовательно, инвестиционная политика регионов должна эффективно использовать естественные преимущества как базовые факторы роста.

2. Разработка эффективной инвестиционной политики региона включает несколько уровней:

- Создание общенациональной стратегии пространственного развития, в которой регион «видит» свое место. Разработка такой стратегии федеральным правительством -- первоочередная задача.

В отсутствие такой стратегии нет возможности согласовывать действия видов власти друг с другом, потому что они могут следовать разным целям, принятие же комплексных программ развития регионов и страны неминуемо порождает противоречия между программами и во многом обесценивает их, если они не скоординированы со стратегией общенационального развития.

- Координация со стратегиями развития бизнеса в регионе и увязка региональных инвестиционных программ с бизнес-проектами (в части развития инфраструктуры и подготовки кадров).

Как показывает существующий российский опыт разработки и реализации стратегий (или программ) социально-экономического развития регионов, фактические результаты реализации стратегий нередко оказываются ниже запланированных, а многие инвестиционные проекты по созданию тех или иных производств так и оказываются неосуществленными. Причина этого заключается в том, что подобные инвестиционные проекты являются желательными для региональных администраций, но не для частного бизнеса. Более того, в стратегиях социально-экономического развития регионов зачастую мало внимания уделяется реализации инфраструктурных проектов, необходимых для реализации инвестиционных проектов частными инвесторами.

Поэтому при разработке стратегий развития регионов крайне важной задачей является анализ инвестиционных планов компаний, работающих или планирующих работать на территории регионов, и условий их реализации, в т.ч. необходимых инфраструктурным проектам и административным решениям.

- Выделение в приоритетную группу инвестиций в человеческий капитал для всех регио-

нов, обоснование инвестиций в инфраструктуру в четкой привязке к бизнес-проектам для максимизации эффекта бюджетных расходов.

– Оценка объективного «коридора возможностей» региона с учетом базовых тенденций пространственного развития и собственных преимуществ/барьеров (местоположения, состояния инфраструктуры, ресурсообеспеченности, человеческого капитала и других факторов, определяющих привлекательность территории для бизнеса); разработка инвестпрограмм, реализуемых в границах этого «коридора».

3. В регионах разного типа приоритеты инвестиционных программ неизбежно будут разными, разработка и реализация таких программ «под копиру» неэффективна. Для разных регионов можно выделить те структурные и географические «адреса» инвестполитики, которые определяются объективными условиями и динамикой развития, и поэтому способны дать максимальный эффект роста:

– в сырьевых регионах со слабо развитой инфраструктурой -- новые ресурсные проекты и только те инфраструктурные инвестиции, которые уже востребованы бизнесом;

– на Дальнем Востоке – развитие портов и существующих крупных городов как «опорного каркаса», удерживающего слабозаселенную приграничную территорию и способного остановить отток населения;

– в периферийных и менее развитых областях Центральной России, вновь теряющих население в миграционном обмене, – инвестиции в развитие региональных столиц и местных центров переработки;

– южные плотнозаселенные регионы с портовыми и рекреационными зонами – более широкий спектр инвестпроектов без жесткой территориальной привязки (инвестиции бизнеса растут, нужны гарантии собственности, безопасности, развитие рынка земли);

– в крупнейших столичных агломерациях и в регионах с городами-миллионерами – расширение уже формирующихся зон роста за пределы агломераций в прилегающие к ним территории; инвестиции прежде всего в дорожную сеть, энергоснабжение и оборудованные про-

площадки (ключевое звено – содействие инвестициям среднего и малого бизнеса, для которого важнее всего доступная и относительно дешевая инфраструктура, снижение барьеров «входа»).

## Раздел 2. Региональные инструменты инвестиционной политики.

### Идея и основные выводы.

Как показано в первом разделе доклада, инвестиционная политика региональных органов власти имеет меньшее значение, нежели объективные факторы социально-экономического развития регионов. Однако для региональных властей этот вывод вовсе не означает, что можно ничего не делать для повышения инвестиционной привлекательности регионов. Напротив, при «прочих равных» именно качество инвестиционной политики региональных властей становится ключевым фактором социально-экономического развития территорий. При этом простор для совершенствования региональных инструментов инвестиционной политики еще огромен.

Свидетельства увеличения значимости инвестиционной политики регионов и направления ее совершенствования – в нижеприведенных тезисах.

1. Статистика инвестиций показывает значительный рост инвестиций, достигнутый за последние годы. В 2005 г. общий объем инвестиций в основной капитал составил 161,6% от уровня 2003 г. и 234,8% от уровня 2001 г. При этом основная часть инвестиций по-прежнему приходится на сравнительно небольшую группу регионов, которую стабильно возглавляют, с большим отрывом, Москва и Ханты-Мансийский автономный округ. На первую десятку регионов стабильно приходилось больше половины (около 51%) от общего объема инвестиций. Снижение этой доли до 44% в 2005 г., возможно, свидетельствует о начавшемся рассредоточении инвестиционной активности по регионам «второго ряда», но говорить об устойчивой тенденции пока рано.

Анализ по отраслям показывает, что вслед за нефтегазовым комплексом инвестиционно-привлекательными с начала 2000-х г. стали предприятия аграрно-промышленного ком-

плекса, черной металлургии, угольной отрасли. Вслед за дальнейшим увеличением инвестиционной привлекательности торговых сетей, производства товаров народного потребления можно ожидать расширения группы регионов с повышенной инвестиционной активностью. Анализ динамики инвестиционных рейтингов, проведенный представителями агентства «Эксперт», привел их к выводу о том, что улучшение инвестиционного климата происходит в виде концентрических волн, распространяющихся от инвестиционного ядра страны к периферии, и что эта тенденция уже заметно сказалась на инвестиционном климате регионов, относящихся к ближней периферии инвестиционного ядра (Белгородская, Нижегородская области, Татарстан). Данные государственной статистики показывают значительный и устойчивый рост инвестиций в Архангельской, Калининградской, Тверской областях. Другая тенденция, отличная по своей природе, но тоже ведущая к распространению инвестиционной активности на новые территории, связана с наметившимся, после двух десятилетий перерыва, продолжением «сдвига на восток» – освоением природных богатств Восточной Сибири и Дальнего Востока.

2. Оценки кредитоспособности региональных органов власти и комплексные оценки инвестиционного климата в регионах свидетельствуют о нарастающих позитивных переменах, следующих за улучшением экономической ситуации и укреплением государственной власти в масштабах страны в целом.

Кредитные рейтинги регионов, присваиваемые международными рейтинговыми агентствами, показывают, что круг регионов, захваченных повышением инвестиционной активности, по-прежнему ограничен: кредитные рейтинги присвоены только четверти всех регионов и совсем незначительному числу муниципальных образований. При этом рейтинги регионов имеют явную тенденцию к повышению, а Москве агентствами Moody's и Standard&Poor's, уже присвоен рейтинг инвестиционного уровня (BBB+).

Из комплексных оценок инвестиционного климата, рассматривающих все регионы, един-

ственной постоянно действующей является рейтинг рейтингового агентства «Эксперт», публикуемый с 1997 г. Другие исследования инвестиционного климата, проводившиеся в 1990–2000-е гг., свидетельствуют о постепенном смещении интереса исследователей от рисков, сопутствующих бизнесу и инвестициям в регионах, к выявлению потенциала для инвестиций. Характер оценок политических и административных рисков тоже свидетельствует о существенных позитивных переменах. Оценки геополитических и этнополитических рисков, угроз стабильности политического режима, интересовавшие исследователей в прошлое десятилетие, перестали быть актуальными.

В настоящее время основным показателем политической и административной составляющей инвестиционного климата в регионах служит характеристика регионального законодательства, посвященного поддержке инвестиционной деятельности. Расчеты начала 2000-х гг. показывали, что значимым фактором, влияющим на объем инвестиций, являлось само по себе наличие в регионах закона о поддержке инвестиций. Сейчас, когда собственным законодательством о поддержке инвестиционной деятельности располагают, за редким исключением, почти все регионы, требуются уже более тонкие и более приближенные к практике, оценки.

3. Анализ инструментов поддержки инвесторов, используемых в регионах или, по крайней мере, предусмотренных нормативно-правовыми актами регионов, позволяет выделить, в первом приближении, три группы инвестиционных инструментов, различающихся по степени их распространенности. Наиболее массовыми, близкими к повсеместным, являются предоставление налоговых льгот, государственных гарантий в обеспечение займов и бюджетные вложения в инвестиционные проекты. В несколько меньшей степени, но все же распространенным способом является субсидирование части процентных ставок по кредитам, интерес к которому появился в связи с сокращением возможностей по предоставлению налоговых льгот в связи с принятием Налогового кодекса РФ.

В политическом и управленческом обиходе, когда говорят о поддержке инвесторов, чаще всего подразумевают именно налоговые льготы. Обратной стороной их широкой распространённости оказывается сравнительно небольшая практическая значимость налоговых льгот в случаях, когда речь идет о выборе инвестора между несколькими площадками в разных регионах. «Пакет» налоговых льгот примерно один и тот же, значит, выбор делается по другим основаниям. Таким образом, налоговые льготы стали скорее обязательным условием, нежели преимуществом в привлечении инвесторов.

Другой класс мер инвестиционной поддержки составляют инструменты сравнительно редкие – из-за того, что они требуют особых условий, имеющих только в небольшом числе регионов, и/или согласования с федеральными органами власти. Особые экономические зоны, технопарки, инвестиционные проекты с привлечением средств федерального Инвестиционного фонда – это механизмы не для всех и не для многих.

В условиях, когда меры поддержки из первой группы не дают региону значимых конкурентных преимуществ на общем фоне, а доступ к инструментам из второй группы ограничен, повышается значимость институциональных, нефинансовых инструментов инвестиционной поддержки. Все более важными становятся такие факторы, как информационная открытость региональных властей, предоставление ими полной и доступной информации об инвестиционных возможностях.

К числу инвестиционных инструментов, до сих пор недоиспользуемых, относятся льготы, связанные с арендой недвижимости и использованием земель. Предусмотренные, в среднем, в каждом третьем регионе (льготы на недвижимость чаще, льготы на аренду земли реже), они, как можно предположить, нередко служили больше для поддержки «своих», приближенных бизнес-структур, чем для привлечения внешних инвесторов. Опросы инвесторов стабильно показывают, что предоставление земельных участков под инвестиционные проекты остается одной из главных «болевых точек»

инвестиционного процесса. Региональные администрации, которые смогут ввести прозрачную цивилизованную процедуру в решении этого вопроса, могут рассчитывать на большой позитивный отклик инвесторов.

Таким образом, проблема совершенствования инвестиционной политики регионов на нынешнем этапе и на перспективу состоит не только и не столько в отсутствии законодательных норм (стадия их разработки и принятия, в основном, уже пройдена), сколько в их качестве и в том, как эти нормы применяются и на кого ориентируется на практике.

Предположение о том, что чем больше льгот и преимуществ для инвесторов предусмотрено законами региона, тем в большей степени там проводится политика, благоприятствующая инвесторам, мало соответствует реальной практике. Регионы с хорошо прописанным инвестиционным законодательством и, одновременно, с достаточно закрытой экономической политикой, препятствующей приходу в регион сильных инвесторов извне – не единичное явление для первой половины 2000-х гг.

Параллельно с проявлением политической воли к выстраиванию справедливых прозрачных отношений с инвесторами, в прямой неразрывной связи с ней, должно идти совершенствование законодательства, избавление его от декларативных двусмысленных норм, поощряющих коррупцию – в частности переход от разрешительного, с обязательным согласованием с администрацией, к заявительному порядку подключения инвесторов к режиму пользования региональными льготами.

Меморандум Всемирного банка 2005 г., в котором предоставление налоговых и финансовых льгот в пользу одной определенной корпорации или группы корпораций рассматривается как признак «захвата регионов» данной категорией бизнес-игроков. Исследование экспертов Всемирного банка проводилось, в основном, на данных конца 1990-х гг., поэтому в своих частных деталях постепенно теряет актуальность, но ситуация крайне выборочного применения льгот и преференций для инвесторов, как общая тенденция, сохраняется и сейчас.

4. За прошедшее десятилетие инвестиционная политика в регионах постепенно совершенствовалась. Вслед за практикой создания внутренних офшоров, за соглашениями о номинальной регистрации крупной компании в регионе, пришли поиски реальных инвесторов. Причина простая: крупных корпораций в стране не так много, на всех не хватит. Тем более, в самые последние годы, когда появился второй после Москвы мощный центр, стягивающий к себе штаб-квартиры крупных структур – Санкт-Петербург.

Основным приоритетом инвестиционной политики регионов в последнее время выглядит деятельность, направленная на создание особых условий для крупных стратегических инвесторов. По отношению к ним чаще всего применяются налоговые льготы, устанавливаются процедуры сопровождения проектов специализированными подразделениями администраций, выполняющими роль «единого окна» в отношении с этими инвесторами. Политика индивидуальной работы с крупными инвесторами оказывается достаточно успешной в Санкт-Петербурге, на нее возлагаются большие надежды в Калининградской области, но в целом уже сейчас можно предположить, что нацеленность на поиск крупных инвесторов имеет свои ограничения.

Одно из них связано с тем, что большая часть существующих крупных инвестиционных проектов связана с добычей и первичной переработкой на территориях нового освоения в Сибири и на Дальнем Востоке, тогда как в староосвоенных районах Европейской части России крупных инвестиционных проектов существенно меньше.

Регионам, не входящим в группу лидеров по инвестиционной активности, приход к ним крупных инвесторов никак не гарантирован. Таким регионам «второго ряда» рано или поздно придется переориентироваться на создание цивилизованных выгодных условий для всех групп инвесторов, не только самых крупных. Именно политика создания инвестиционных условий, достаточно льготных и одновременно равных для всех, в сочетании с информационной открытостью и прозрачностью,

должна стать приоритетом для большинства регионов из «средней» группы.

«Инвестиционный голод», накопившийся в предыдущие годы и десятилетия, приводит к тому, что региональные власти охотно принимают практически любые большие инвестиционные проекты на своей территории. Такая позиция, оправданная в краткосрочной перспективе, может привести к дополнительным проблемам в более отдаленном будущем, когда может оказаться, что новые производства оказываются проблематичными с точки зрения стратегических перспектив региона.

Пока зарождение таких проблем можно разглядеть, да и то совсем слабо, пунктирно, на примере самых преуспевающих. Например, размещение крупных проектов автосборки в городской черте Санкт-Петербурга сейчас выглядит несомненным достижением городских властей, их весомым успехом в конкуренции с другими региональными площадками. Не исключено, однако, что через полтора-два десятилетия городу придется заново подумать над вопросом, нужны ли городу, с точки зрения его стратегических приоритетов, подобные крупномасштабные промышленные производства. Точно так же вполне возможно, что следующее поколение политиков и управленцев критически оценит инвестиционные решения, принятые в Москве или Ханты-Мансийском автономном округе. Понятно, что сейчас это вопрос для очень ограниченного круга регионов, а большая часть региональных руководителей может только мечтать о таких «проблемах».

5. Главный поворот, который предстоит совершить региональным, а затем и местным органам власти, состоит в освоении новых цивилизованных стандартов в отношениях с инвесторами – примерно так же, как тема повышения качества корпоративного управления до международных стандартов стала в 2000-е гг. одной из ключевых для ведущих российских бизнес-структур. Одна из трудностей, которую можно даже не предвидеть, а уже наблюдать, заключается в недостатке подходящих образцов, которым можно следовать на практике, а также в отсутствии ясно сформулированного набора критериев, которых нужно стремиться достичь.

Частный, но показательный пример недостатка навыков и образцов дает информационное направление инвестиционной политики. Отражением информационной, а, может, и всей инвестиционной политики российских регионов служат Интернет-сайты или разделы сайтов, посвященные возможностям инвестиций в регионах. Большинство из них похоже, скорее, на «выставки достижений», чем на инвестиционные предложения, обращенные к инвесторам, понятные, прозрачные и удобные в обращении. Нехватка упорядоченности, недостатков обращения к инвесторам, их запросам и потребностям – таким же получается и первое впечатление об инвестиционной политике основной массы регионов.

Очевидно, что дело здесь не в отсутствии желания хорошо выглядеть перед инвесторами. Такое желание есть: оно, проявляется, например, в ревностном отношении региональных администраций к оценкам, которые дает их регионам «Эксперт РА». Сказывается, скорее, отсутствие необходимых know-how навыков, как подавать себя инвесторам. Здесь может помочь подходящий, но недостаточно известный у нас зарубежный опыт, прежде всего опыт американских и канадских штатов.

Другая проблема информационного обеспечения инвестиционного климата – недостаточная заметность и недостаточная известность большинства регионов, что еще больше усугубляется трудностями в поиске информации об инвестиционной политике каждого отдельного региона, а тем более их совокупности. Возможно, что перспективным окажется не продвижение отдельных регионов, а скоординированное, с участием заинтересованных представителей региональных администраций, продвижения общей марки «регионы России» во всем их разнообразии, со всем набором инвестиционных возможностей, которые они готовы представить.

### **Раздел 3. Эконометрические исследования социально-экономического развития регионов и роли в нем экономической политики федеральных и региональных властей. Идея и основные выводы.**

В первых двух разделах анализ тенденций социально-экономического развития регионов, особенностей инвестиционной политики региональных властей и ее роли в формировании инвестиционной привлекательности регионов проводился преимущественно на качественном уровне. Вместе с тем существуют и исследования, где с помощью эконометрических методов анализа подтверждается ряд гипотез, что позволяет подтвердить выводы качественного анализа. В частности:

1. Климат и география оказывают существенное влияние на экономический рост регионов. Сюда относятся такие характеристики, как местоположение (выход к морю, наличие порта), климат (температурные показатели, наличие вечной мерзлоты), наличие (и разработка) природных ресурсов. Воздействие климата и географии на рост происходит опосредованно через потоки трудовых ресурсов и инвестиций. Географический фактор является неконтролируемым и должен учитываться как федеральными, так и региональными властями при разработке программ развития и определении сравнительных преимуществ регионов, их потенциала развития.

2. Уровень развития инфраструктуры оказывает значительное влияние на экономический рост регионов. Отметим, что инфраструктура является довольно инерционным показателем. И существующая ситуация во многом предопределена историей (структурой расселения, развитостью дорожной сети, и т.д.). Однако многие из показателей подвержены более быстрым изменениям (связь, телекоммуникации, проникновение Интернета и т.д.), что должно приниматься во внимание властями, учитывая значение инфраструктуры для экономического роста регионов.

3. Значительными в плане стимулирования инвестиций в регионе оказываются показатели,

характеризующие работу региональных властей. Так регионы с наибольшим законодательным риском (по рейтингу журнала «Эксперт») характеризуются меньшим уровнем инвестиций. То же относится к регионам, имеющим «худшие» региональные программы (ЦЭФИР) и более высокие показатели коррумпированности чиновников (ОПОРА/ВЦИОМ). Напротив регионы, имеющие инвестиционный рейтинг Standard&Poor's безотносительно его уровня (таких на текущий момент всего 15, исключая отозванные рейтинги) имеют более высокий уровень инвестиций.

4. Сближение бизнеса и государства имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны, приход в региональную политику предпринимателей повысил качество управления – привлёк ценные кадры, новые управленческие технологии, укрепил связи с бизнес сообществом. С другой стороны, одной из причин интереса бизнеса к государственному управлению является использование административного ресурса для получения конкурентных преимуществ. Прежде всего это выражается в получении различных преференций и создании препятствий для конкурирующих компаний. Множество объективных свидетельств того, как бизнес использует государственную власть в собственных целях, может быть обнаружено в региональном законодательстве. Популярны в последнее время идеи о партнёрстве государства и бизнеса, активной промышленной политике, укреплении роли государства в экономике вместе с укреплением вертикали власти могут привести к усилению названных негативных эффектов. Для того, чтобы этого не случилось, необходимо создавать равные условия для конкурентной борьбы и стимулы для развития малого и среднего бизнеса. При этом региональное законодательство может дать большое количество информации о качестве региональной политики в этом направлении.

5. Наличие долгосрочной программы или стратегии социально-экономического развития региона является положительным сигналом о динамике развития региона. Несмотря на то, что регионы, принявшие стратегию, имеют относительно маленькие бюджетные доходы, их

темпы роста выше, чем в оставшихся регионах. Появление стратегии сопровождается ростом инвестиций в основной капитал, регионы со стратегиями высокого качества получают больше средств федеральных адресных инвестиционных программ.

6. Многие считают, что существующая система межбюджетных отношений плохо выполняет свои функции. Например, система трансфертов лишает регионы стимулов к развитию, так как перераспределяет доходы от быстро растущих регионов к растущим медленно. Проведенный эконометрический анализ показывает, что негативные фискальные стимулы у регионов действительно существуют, однако для большинства регионов масштаб этого явления не велик и его действие растянуто во времени. Реально страдают от этого явления лишь регионы, в которых налоговые доходы растут особенно быстро – в то время как остальные регионы получали в течение года заметно больше трансфертов, чем планировали, в этих регионах величина трансфертов менялась мало. Более существенные негативные последствия имеют другие аспекты межбюджетных отношений: непредсказуемость и использование слабо регламентированных инструментов оказания финансовой помощи.

# I. Особенности и факторы пространственного социально-экономического развития

Раздел подготовлен Н.В. Зубаревич (Независимый институт социальной политики, МГУ им. М.В. Ломоносова)

## Основные выводы и предложения

1. Основой экономического роста регионов остаются естественные преимущества. Опыт переходного периода показывает, что в России быстрее всего растут:

- агломерации крупнейших городов, а также крупные многофункциональные городские центры регионов (наиболее устойчивый рост на основе агломерационного эффекта);

- сырьевые, в основном нефтяные и металлургические, регионы (рост неустойчив и имеет конъюнктурно-ценовой характер);

- портовые регионы, расположенные на путях основных торговых потоков, более плотно заселенные и с относительно развитой инфраструктурой (устойчивый рост). Данная тенденция только оформляется, она соответствует пространственным трендам стран догоняющего развития.

Триада «крупные агломерации – зоны добычи ресурсов – зоны транзита» будет объективно доминировать и в среднесрочной перспективе. Следовательно, инвестиционная политика регионов должна эффективно использовать естественные преимущества как базовые факторы роста.

2. Разработка эффективной инвестиционной политики региона включает несколько уровней:

- Создание общенациональной стратегии пространственного развития, в которой регион «видит» свое место. Разработка такой стратегии федеральным правительством – первоочередная задача.

Из-за отсутствия такой стратегии нет возможности согласовывать действия видов власти друг с другом, потому что они могут следовать разным целям, принятие же комплексных программ развития регионов и страны неминуемо порождает противоречия между программами и во многом обесценивает их, если они не скоординированы со стратегией общенационального развития.

- Координация со стратегиями развития бизнеса в регионе и увязка региональных инвестиционных программ с бизнес-проектами (в части развития инфраструктуры и подготовки кадров).

Как показывает существующий российский опыт разработки и реализации стратегий (или программ) социально-экономического развития регионов, фактические результаты реализации стратегий нередко оказываются ниже запланированных, а многие инвестиционные проекты по созданию тех или иных производств так и оказываются неосуществленными. Причина этого заключается в том, что подобные инвестиционные проекты являются желательными для региональных администраций, но не для частного бизнеса. Более того, в стратегиях социально-экономического развития регионов зачастую мало внимания уделяется реализации инфраструктурных проектов, необходимых для реализации инвестиционных проектов частными инвесторами.

Поэтому при разработке стратегий развития регионов крайне важной задачей является анализ инвестиционных планов компаний, работающих или планирующих работать на территории регионов, и условий их реализации, в т.ч. необходимых инфраструктурным проектам и административным решениям.

- Выделение в приоритетную группу инвестиций в человеческий капитал для всех регионов, обоснование инвестиций в инфраструктуру в четкой привязке к бизнес-проектам для максимизации эффекта бюджетных расходов.

- Оценка объективного «коридора возможностей» региона с учетом базовых тенденций пространственного развития и собственных преимуществ/барьеров (местоположения, состояния инфраструктуры, ресурсообеспеченности, человеческого капитала и других факторов, определяющих привлекательность территории для бизнеса); разработка инвестиционных программ, реализуемых в границах этого «коридора».

3. В регионах разного типа приоритеты инвестиционных программ неизбежно будут разными, разработка и реализация таких программ «под копирку» неэффективна. Для разных регионов можно выделить те структурные и географические «адреса» инвестполитики, которые определяются объективными условиями и динамикой развития, и поэтому способны дать максимальный эффект роста:

- в сырьевых регионах со слабо развитой инфраструктурой – новые ресурсные проекты и только те инфраструктурные инвестиции, которые уже востребованы бизнесом;

- на Дальнем Востоке – развитие портов и существующих крупных городов как «опорного каркаса», удерживающего слабозаселенную приграничную территорию и способного остановить отток населения;

- в периферийных и менее развитых областях Центральной России, вновь теряющих население в миграционном обмене, – инвестиции в развитие региональных столиц и местных центров переработки;

- южные плотно заселенные регионы с портовыми и рекреационными зонами – более широкий спектр инвестпроектов без жесткой территориальной привязки (инвестиции бизнеса растут, нужны гарантии собственности, безопасности, развитие рынка земли);

- в крупнейших столичных агломерациях и в регионах с городами-миллионерами – расширение уже формирующихся зон роста за пределы агломераций в прилегающие к ним территории; инвестиции прежде всего в дорожную сеть, энергоснабжение и оборудованные промплощадки (ключевое звено – содействие инвестициям среднего и малого бизнеса, для которого важнее всего доступная и относительно дешевая инфраструктура, снижение барьеров «входа»).

## Динамика социально-экономического развития регионов и ее факторы

### Внешние и внутренние факторы социально-экономического развития регионов

Динамика экономического развития регионов зависит от внешних и внутренних факторов, воздействие которых дифференцировано в пространстве. К внешним факторам относится *политика федеральных властей*, роль которой особенно велика в период системных (политических и экономических) трансформаций, каким был переход к рыночной экономике. В последующие годы переходного периода влияние федеральной политики на развитие регионов ощущалось намного слабее, за исключением последствий финансового кризиса 1998 г. Некоторое усиление роли федерального центра происходит в последние годы из-за начавшейся рецентрализации, но в основном оно проявляется в виде возросшего перераспределения бюджетных ресурсов.

Не менее значимый внешний фактор – воздействие *глобализации* и включение России в мировой рынок. Влияние глобальной экономики крайне неравномерно распространяется по территории страны, «выбирая» крупнейшие города, регионы с добычей востребованных на мировом рынке ресурсов или с благоприятным географическим положением для развития внешних связей. От степени включенности экономики регионов в глобальный рынок товаров и услуг зависит состояние их рынка труда, доходов населения, региональных и местных бюджетов.

Важнейшим внутренним фактором остаются *унаследованные особенности развития* или *path dependency* (зависимость от пройденного пути). Это зависимость от сложившейся в регионе структуры экономики, степени освоенности территории, демографической ситуации, социокультурных особенностей населения и неформальных институтов (традиций и норм), воздействующих на формы занятости, доходы, мобильность населения, а в более широком плане – на человеческий и социальный капитал. Фактор унаследованных особенностей часто

недооценивается, поскольку в советской плановой экономике новые города и предприятия создавались без учета особенностей территории, нередко на «пустом месте». В переходный период немалая часть из них оказалась нежизнеспособной: монопромышленные города-заводы, так и не ставшие настоящими городами с диверсифицированной структурой занятости и городским образом жизни, деградируют, а многие предприятия, размещенные без учета реальных издержек (транспортных тарифов, состояния инфраструктуры, качества рабочей силы и др.), не смогли адаптироваться к новым условиям. В рыночной экономике влияние унаследованных особенностей развития чрезвычайно велико и во многом определяет «коридор возможностей» для развития того или иного региона.

Еще один внутренний фактор развития – *политика региональных властей*. Ее влияние в переходный период не стоит переоценивать, другие факторы были сильнее. Сама политика региональных властей – во многом продукт унаследованной институциональной среды и накопленного человеческого капитала, от которых зависят качественные характеристики элиты и тип политического режима в регионе. Кроме того, политика региональных властей весьма причудливо сочетает элементы модернизации с крайне традиционалистскими подходами, поэтому нелегко разложить все регионы по полочкам в диапазоне от «продвинутых» до «слабо модернизированных». Только при комплексной оценке влияния унаследованного развития, институциональной среды и политики региональных властей можно понять, почему трансформации в регионах шли и до сих пор идут с разной скоростью, а порой и в разных направлениях.

Унаследованные факторы развития наиболее инерционны, они проявлялись и в период плановой экономики, но при снижении регулирующей роли государства их значимость резко усилилась. Особенно это характерно для центр-периферийных различий, которые всегда углубляются в переходные периоды. В наиболее синтезированном виде унаследованные географические различия обобщены А.И. Трейви-

шем. Он выделяет четыре оси (типа) региональных различий, «сочетание которых на большой территории порождает разнообразие регионализмов»:

- центр – периферия;
- запад – восток (староосвоенные регионы и регионы нового освоения);
- север – юг (ресурсно-индустриальные и аграрные);
- русское ядро – этнорегионы (более модернизированные и более традиционалистские).

Результатом совместного воздействия внешних (трансформационных) и унаследованных факторов стало относительное усиление столичных городов, экспортно-сырьевых и отдельных пограничных регионов на путях основных торговых потоков, появление депрессивных регионов и нарастание отсталости слабо развитых. Пространственная картина социально-экономического развития в переходный период сделалась крайне мозаичной: на унаследованные территориальные типы регионов (староосвоенные индустриальные регионы, ресурсодобывающие регионы нового освоения, южные аграрно-индустриальные регионы) наложился новые характеристики («открытые» для глобальных связей и «закрытые» регионы), усилились межрегиональные центр-периферийные различия, особенно между Москвой и остальной Россией.

### Динамика ВРП

Одним из базовых показателей экономического развития регионов является динамика ВРП. По этому показателю выделяются две группы регионов с высокими темпами роста ВРП – крупнейшие российские агломерации и новые нефтяные регионы (Таблица 1). Следовательно, **устойчивый рост обеспечивается только статусно-агломерационным фактором**. В остальных группах динамика разная, хотя рост был значительным в большинстве аграрно-промышленных регионов юга, в половине слабо развитых республик и почти в половине регионов импортозамещающей экономики, расположенных в Центральной России. Негативный фактор выделить легче: **самая высокая доля регионов с неблагоприятной динамикой (2/3) в группе удаленных дальневосточно-**

збайкальских субъектов РФ. Нарастающее отставание восточных регионов страны заметно и по другим социально-экономическим индикаторам.

Статистически значимой связи между уровнем экономического развития субъектов РФ и темпами роста не существует. Это подтверждает график распределения по индексу физического объема ВРП (нарастающим итогом за 1996–2003 гг.) и душевому ВРП за 2003 г., скорректированному на стоимость жизни в регионе

(Рисунок 1). Иного трудно было ожидать, ведь на региональное развитие влияет множество факторов – глобальных (конъюнктура мировых цен, иностранные инвестиции), федеральных (политика властей, стратегии развития крупного бизнеса) и региональных (географическое положение, отраслевая структура экономики, институциональные преимущества и барьеры и др.). Дополнительный вклад вносят методические проблемы измерения ВРП, а также миграции центров прибыли крупных компаний.

Таблица 1

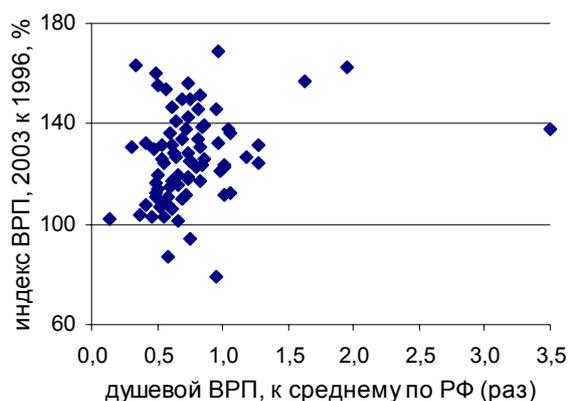
#### Индексы ВРП регионов-лидеров, 2004 г. к 1996 г., %

	Индекс, %	Примечание
Российская Федерация из суммы регионов	143	
Ленинградская область	184	
г. Москва	175	
Ростовская область	174	
Московская область	170	
Архангельская область (с Ненецким АО)	170	Доля округа в ВРП области – 28%, в населении -0,5%
Сахалинская область	163	
Республика Дагестан	189	Нерыночные услуги, эффект низкой базы
Кабардино-Балкарская Республика	170	Нерыночные услуги, эффект низкой базы
Республика Северная Осетия	164	Нерыночные услуги, эффект низкой базы

Однако темпы роста могут зависеть не только от уровня развития региона, но и от его географического положения или структуры экономики. Для проверки этой гипотезы на графике с двумя осями, совмещающими динамику и уровень развития, были выделены несколько групп регионов: ресурсно-экспортные, столичные агломерации, аграрный юг, области Центральной России с импортозамещающей промышленностью, удаленные восточные регионы, слаборазвитые республики. Среди них выделяется только одна группа с высокими темпами роста – крупнейшие российские агломерации (Москва с Московской областью и Санкт-Петербург с Ленинградской областью). Следовательно, в первую очередь устойчивый рост обеспечивается статусно-агломерационным фактором. Кроме того, достаточно высокие темпы роста имело большинство аграрно-промышленных регионов юга. В остальных группах динамика разная, хотя рост был значительным в половине слаборазвитых республик и почти в половине регионов импортозамещающей экономики, расположенных в Центральной России.

Рисунок 1.

#### Распределение регионов по уровню душевого ВРП и темпам его роста



Внутри регионов также происходит рост центр-периферийного неравенства. Региональные центры и города экспортных отраслей адаптируются к новым условиям намного быстрее, чем города с меньшей численностью населения и сельская местность. Возрастает внутрирегиональное неравенство в доходах, доступности образования и других социально значимых услугах.

Сравнение душевых показателей ВРП регионов России (пересчитанных в доллары США по паритету покупательной способности) с душевым

ВВП по ППС разных стран мира весьма показательно, хотя и условно, т.к. регионы – открытые экономические системы, их валовой продукт перераспределяется государством. Душевой ВРП Тюменской области с автономными округами соответствует уровню таких развитых стран, как Нидерланды и Канада. Москва уже практически достигла уровня Португалии, который намечен как перспектива для всей страны при удвоении ВВП. Татарстан и Липецкая область близки к Хорватии и Эстонии. Большинство российских регионов имеют душевые показатели около 5–6 тыс. долл. ППС и сопоставимы с Румынией и Венесуэлой. Для наименее развитых республик сравнение малопривлекательно: Дагестан и Тыва схожи с Вьетнамом и Гондурасом, а Ингушетия – с Непалом и Кенией.

### **Динамика промышленного производства**

В первой половине 2000-х гг. динамика промышленного производства была поступательной в большинстве регионов России. К концу 2005 г. более десяти субъектов РФ значительно превысили показатели 1990 г. или приблизились к ним (Таблица 2). Высокие темпы роста демонстрируют две группы:

- **старые лидеры – ресурсно-экспортные регионы**, избежавшие сильного спада в 1990-е гг., прежде всего регионы добычи нефтегазовых ресурсов и производства металлов;

- **новые лидеры – крупнейшие агломерации федеральных городов (их внешняя зона) и юга (Ростовская область)**. Сочетание близости к огромным рынкам сбыта, приморского положения на путях внешней торговли и более развитой инфраструктуры оказалось наиболее выигрышным в период экономического роста, эти факторы роста более устойчивы.

В подавляющем большинстве регионов объем промышленного производства не превышает 50–75% от показателей 1990 г. В десятку «аутсайдеров» (без слабо развитых автономных округов) входят республики юга, самые проблемные восточные регионы и депрессивные области европейской части.

Динамика в федеральных городах до последнего года была разной, промышленное производство быстрее восстанавливал Санкт-Петербург (77% от уровня 1990 г. в 2005 г.). В

Москве только в последние два года начался ускоренный рост производства по двум причинам. Во-первых, это рост пищевой промышленности, имеющей огромный рынок сбыта. Во-вторых, введение с 2005 г. нового классификатора видов экономической деятельности (ОК-ВЭД) вместо отраслевого, а он включает огромное коммунальное хозяйство столицы (производство электроэнергии, воды и тепла). В результате индекс промышленного производства, измеряемый от уровня 1990 г., вырос с 57% в 2003 г. до 76% в 2005 г. Однако главная тенденция осталась неизменной – промышленные функции в столице замещаются сервисными.

Более детальную картину дает сравнение группы «лидеров» и «аутсайдеров» за две даты. Группа «лидеров» оказалась более устойчивой: за 10 лет в ней сохранилось 2/3 тех же регионов, а среди «аутсайдеров» – чуть больше половины. Это идет в разрез с устоявшимся представлением о стабильной зоне отсталости: по ВРП и бюджетным показателям круг «аутсайдеров» практически не меняется. Видимо, в промышленном производстве ситуация несколько иная, но за счет каких факторов? В 1990-е гг. для «лидеров» важнее всего были преимущества в виде природных ресурсов и промышленных активов, востребованных современной экономикой. Это преимущество оказалось очень устойчивым, но не гарантирующим успеха. Нарастает отставание промышленных регионов Восточной Сибири и Мурманской области из-за дефицита инвестиций, Самарская область оказалась под ударом сократившегося спроса на отечественные автомобили и, вместе с Томской областью, – банкротства ЮКОСа. Высокие темпы роста демонстрируют регионы добычи нефти и производства металлов, а также новые «лидеры» – крупнейшие агломерации федеральных городов и юга (Ростовская область). Сочетание близости к огромным рынкам сбыта, приморского положения на путях внешней торговли и более развитой инфраструктуры оказалось наиболее выигрышным в период экономического роста, эти факторы роста более устойчивы.

Таблица 2.

**Индекс промышленного производства в регионах-лидерах и аутсайдерах в 2005 г. (1990 г. = 100%)**

<b>«Лидеры» – 2005</b>	<b>2005 г. к 1990 г., %</b>	<b>«Лидеры» – 1996</b>	<b>1996 г. к 1990 г., %</b>
Ненецкий АО	346	Ненецкий АО	87
Ленинградская область	152	Саха (Якутия)	77
Белгородская область	137	Ямало-Ненецкий АО	75
Татарстан	105	Хакасия	70
Московская область	99	Вологодская область	68
Томская область	98*	Томская область	68
Вологодская область	98	Татарстан	66
Ханты-Мансийский АО	97	Липецкая область	64
Новгородская область	97	Белгородская область	62
Ростовская область	96	Мурманская область	59
РФ	74	РФ	48
<b>«Аутсайдеры» – 2005</b>		<b>«Аутсайдеры» – 1996</b>	
Псковская область	44	Хабаровский край	28
Ивановская область	44	Брянская область	27
Дагестан	43	Ивановская область	27
Карачаево-Черкесия	40	Псковская область	27
Амурская область	37	Адыгея	26
Курганская область	36	Кабардино-Балкария	26
Читинская область	35	Республика Алтай	26
Республика Алтай	33	Карачаево-Черкесия	23
Калмыкия	27	Дагестан	16
Еврейская авт. область	23	Еврейская авт. область	16

\* в 2004 г. – 110%

Среди «аутсайдеров» барьеры развития также разные. Наиболее жесткий – слаборазвитость и неконкурентоспособность советской индустриальной базы. Не представленные в таблице 2 слаборазвитые автономные округа (Усть-Ордынский Бурятский, Корякский и Эвенкийский) вместе с Ингушетией фактически деиндустриализировались: по сравнению с 1990 г. их промышленное производство сократилось в четыре–семь раз. Более крупные регионы, сократившие промышленный потенциал в два–четыре раза, отличаются не только неконкурентоспособными активами и проблемной отраслевой специализацией, но и другими барьерами развития. Растет влияние удаленности, повышающей издержки производства (Амурская, Камчатская, Читинская области). Это долговременный негативный фактор, и его воздействие будет только усиливаться из-за роста транспортных тарифов и стоимости энергоресурсов. В этих же регионах, а также в Алтайском крае, Воронежской, Кировской и Курганской областях значитель-

ную роль играет неэффективная политика региональных властей. Низкое качество регионального менеджмента при несменяемости власти становится, на наш взгляд, еще одним труднопреодолимым барьером развития.

Сложившееся неравенство в развитии промышленного производства ведет к неоднозначным социальным последствиям. Хотя бюджеты ресурсно-экспортных регионов получают больше налогов, что позволяет поддерживать социальную сферу, доминирование сырьевых отраслей не обеспечивает роста занятости, усиливаются отраслевые диспропорции заработной платы и неравенство доходов населения. В регионах с наиболее сильным промышленным спадом негативные социальные последствия очевидны, они проявляются и на рынке труда, и в доходах населения, и в социальных расходах бюджетов.

**Сельскохозяйственное производство**

Процесс территориальной концентрации производства в сельском хозяйстве шел не так,

как в промышленности. В 1990-е гг. преобладали тенденции деконцентрации, обусловленные рядом причин. Первая – *опережающий спад производства* в ведущих сельскохозяйственных регионах с наиболее интенсивным сельским хозяйством, которое сильнее пострадало от резкого сокращения поставок техники, удобрений, горюче-смазочных материалов. Вторая причина – *рост закрытости региональных рынков продовольствия*. Местные власти пытались с помощью дотаций усилить самообеспечение сельскохозяйственной продукцией даже в неблагоприятной для земледелия зоне, а в основных земледельческих регионах производство не имело стимулов роста из-за принудительных поставок продукции в региональные закупочные фонды по минимальным ценам, региональных барьеров и ограничений на вывоз продукции, мешала и неразвитость рыночной инфраструктуры. Все это привело к замыканию производителей в границах региональных рынков и деконцентрации производства: если в

1990–1991 гг. на долю десяти крупнейших регионов приходилось более 31% сельскохозяйственного производства, то в среднем за 1993–1995 гг. – 30%.

По мере развития рыночных отношений и снижения институциональных барьеров ситуация стала меняться. Регионы с более благоприятными условиями для зернового хозяйства с конца 1990-х гг. развивались быстрее, поэтому росла пространственная концентрация сельскохозяйственного производства. В 2002–2003 гг. на десять ведущих регионов страны приходилось 35% производства (Таблица 3).

Модернизация АПК сопровождается ростом региональных и внутрирегиональных диспропорций: рыночная трансформация агросектора идет быстрее в пригородных регионах и в южной зоне товарного зернового хозяйства, а в удаленных периферийных территориях и в районах с худшими условиями для ведения сельского хозяйства продолжается деградация отрасли и маргинализация сельского населения.

Таблица 3.

#### Доля ведущих регионов в сельскохозяйственном производстве, %

	В среднем за 1993–1995 гг.		В среднем за 2002–2003 гг.
Краснодарский край	4,5	Краснодарский край	6,3
Республика Татарстан	3,7	Республика Башкортостан	4,3
Республика Башкортостан	3,5	Республика Татарстан	4,0
Московская область	3,1	Ростовская область	3,7
Ростовская область	3,1	Московская область	3,2
Алтайский край	2,6	Алтайский край	3,2
Ставропольский край	2,5	Ставропольский край	2,7
Красноярский край	2,5	Саратовская область	2,6
Омская область	2,4	Новосибирская область	2,5
Новосибирская область	2,4	Волгоградская область	2,5
<b>Всего 10 регионов</b>	<b>30,3</b>	<b>Всего 10 регионов</b>	<b>35,0</b>

#### Сектор услуг

Увеличение роли сектора услуг в экономике даже в таком кризисном варианте не стала общей для регионов России. Структурные сдвиги наиболее заметны в двух типах субъектов РФ. Во-первых, это федеральные города и некоторые субъекты РФ с городами-миллионниками. Концентрации населения, более высокие доходы и более развитый спрос на производственные и потребительские услуги способствуют реальной «терциализации». В Москве доля ус-

луг в ВРП достигла в 2003 г. 84% (55% – это торговля и коммерческие услуги). В Санкт-Петербурге она заметно ниже – 63%, а доля торговли и коммерческих услуг меньше в два с половиной раза. Среди регионов с крупнейшими агломерациями по доле торговли и коммерческих услуг в ВРП выделяются Новосибирская, Омская и Нижегородская области (ВРП по городам субъектов РФ не рассчитывается).

Во-вторых, это наименее развитые регионы или регионы импортозамещения с сильным

экономическим спадом в 1990-е гг. Сектор услуг в них не вырос, а просто заместил в структуре ВРП утраченные позиции промышленности, в нем преобладают нерыночные услуги государства. И хотя в таких регионах доля услуг также выше половины ВРП (55–77%), этот структурный сдвиг носит кризисный характер и не является свидетельством реальной «терциализации», основанной на модернизации экономики. В этой группе много слаборазвитых дальневосточных и сибирских регионов с высокой стоимостью бюджетных услуг из-за удорожания жизнеобеспечения, а в Европейской России это депрессивные области (Псковская) и часть слаборазвитых республик Северного Кавказа.

В экспортно-ресурсных регионах максимальна доля промышленности в ВРП, а сектор услуг развит значительно слабее (20–40%). Включение сырьевых регионов в глобальный рынок позволило уменьшить кризисный спад, но платой за это стал индустриальный «флюс» экономики и замедление процессов сервисной модернизации. Аналогичные тенденции были характерны для нефтедобывающих стран Персидского залива и Латинской Америки в 1970–1980 гг., этим странам так и не удалось преодолеть структурный перекос и добиться опережающего развития сектора услуг.

### Инвестиционный процесс

Инвестиционный процесс в годы экономического роста имел два вектора – нефтегазовый и агломерационный. Это подтверждает распределение инвестиций в основной капитал по субъектам РФ. В приведенных расчетах душевые показатели скорректированы на региональные коэффициенты удорожания капитальных затрат для сопоставления южных и северо-восточных регионов с разной стоимостью жизни (Таблица 4).

Почти все инвестиционные лидеры обладают объективными преимуществами – нефтегазовыми ресурсами или выгодным географическим положением. Только в Калмыкии (2000 г.) и на Чукотке (2004 г.) инвестиционный «бум» был обусловлен институциональным фактором: их территории стали внутренними офшорами и полученные доходы позволили

нарастить инвестиции. Но срок таких привилегий не может быть долгим, для Калмыкии он уже завершился, на очереди – Чукотка, уже переставшая быть местом прописки трейдеров «Сибнефти», проданной Газпрому.

Влияние федеральной политики на инвестиционный процесс в регионах проявляется двояко. Во-первых, это механизм бюджетных инвестиций. В развитых регионах, как правило, их доля минимальна (5–15%), а в слаборазвитых республиках Северного Кавказа и юга Сибири достигает 50–90% от всех инвестиций в основной капитал. Среди развитых субъектов РФ только Москва является исключением – доля бюджетных инвестиций в ней достигает почти половины (44%), в основном это средства городского бюджета. Во-вторых, это косвенное влияние через инвестиционный климат в стране и политику по отношению к госмонополиям. Неэффективность Газпрома проявляется в относительном сокращении инвестиций в основном регионе добычи газа – Ямало-Ненецком АО, а ухудшение инвестиционного климата в 2004 г. негативно отразилось на политике крупных компаний в важнейшем нефтедобывающем регионе – Ханты-Мансийском АО. В результате разрыв в душевых инвестициях десятков регионов-лидеров и аутсайдеров, рассчитанных как среднее для каждой группы, несколько сократился (с 28 до 23 раз), но по-прежнему остается огромным.

Низкая инвестиционная активность воспроизводит будущее неравенство, и это касается не только слаборазвитых регионов. В 25% субъектов РФ душевые инвестиции в три и более раз ниже среднероссийских, в том числе в промышленно развитых – Красноярском крае, Иркутской области, Хакасии. Устойчивый минимум инвестиций имеют республики Северного Кавказа и юга Сибири (наряду с автономными округами), а также важнейшие с геополитической точки зрения дальневосточные регионы – Приморский край, Камчатка. Пока «борьба» с китайской угрозой в средствах массовой информации заменяет осмысленную политику развития удаленных территорий и улучшения инвестиционного климата в стране.

**Объем инвестиций в основной капитал на душу населения (с корректировкой на коэффициент удорожания капитальных затрат)**

Лидеры	2004 г.		Лидеры	2000 г.	
	тыс. руб.*	К среднему по РФ, %		тыс. руб.*	К среднему по РФ, %
Ямало-Ненецкий АО	189	992	Ямало-Ненецкий АО	103	1284
Ненецкий АО	188	987	Ханты-Мансийский АО	48	605
Ханты-Мансийский АО	77	407	Ненецкий АО	44	550
Чукотский АО	65	341	г. Москва	18	229
Сахалинская область	42	220	Республика Калмыкия	17	214
Ленинградская область	41	218	Ленинградская область	12	148
г. Москва	31	161	Республика Татарстан	10	120
г. Санкт-Петербург	23	121	Краснодарский край	8	99
Московская область	21	108	г. Санкт-Петербург	8	99
Липецкая область	20	106	Московская область	8	98
<i>В среднем по РФ</i>	19	100	<i>В среднем по РФ</i>	8	100
<b>Аутсайдеры</b>			<b>Аутсайдеры</b>		
Камчатская область	4.2	22	Республика Бурятия	1.4	17
Северная Осетия	4.1	22	Приморский край	1.3	17
Дагестан	4.0	21	Республика Хакасия	1.3	17
Алтайский край	3.8	20	Коми-Пермязский АО	1.3	16
Адыгея	3.6	19	Республика Дагестан	1.2	16
Приморский край	3.4	18	Карачаево-Черкесия	1.1	14
Бурятия	3.1	16	Еврейская АО	0.7	9
Ингушетия	1.3	7	У.-Ордынский Бурят. АО	0.5	7
У.-Ордынский Бурят. АО	1.3	7	Агинский Бурятский АО	0.4	6
Республика Тыва	1.2	6	Республика Тыва	0.4	5
Отношение среднедушевых инвестиций 10 лидеров к 10 аутсайдерам, раз		23,2	Отношение среднедушевых инвестиций 10 лидеров к 10 аутсайдерам, раз		28,2

\* с корректировкой на коэффициент удорожания капитальных затрат

По данным Росстата, за 2000–2004 гг. совокупный объем ПИИ вырос почти вдвое по сравнению с 1996–1999 гг., поэтому душевые показатели также удвоились. Но обольщаться этим не стоит – если рассчитать среднегодовые показатели за период с 1996–2004 гг., то на одного россиянина приходится 34 долл. в год. Даже северная столица не привлекает иностранных инвесторов (32 долл. на жителя), в 2000-е гг. снизилась не только ее доля во всех ПИИ в Россию, но и душевые показатели. Почти 2/3 российских регионов практически не имеют иностранных инвестиций (менее 10 долл. на человека в год), еще 12% регионов получили менее 20 долл. на человека в год.

В России есть всего один «инвестиционный рай» – Сахалин (1600 долл. на чел.), в другие нефтегазовые округа приток иностранных инвестиций намного меньше: в Ненецкий – менее

500 долл., и Ямало-Ненецкий – 220 долл. В них хотели бы инвестировать многие глобальные компании, но пока не встречают взаимности со стороны российских властей. В Москве душевые ПИИ почти в пять раз выше среднероссийских, но это всего лишь 160 долл. на человека в год, а в Ленинградской и Московской областях, считающимися лидерами по притоку иностранных инвесторов, этот показатель в 2–2,4 раза ниже. В Новгородской области, которую СМИ любят представлять в виде «экономического чуда», душевые показатели только на треть превышают среднероссийские, но это реальное достижение по сравнению с 2/3 регионов страны. Самое главное, что показатели продолжают расти (в 2005 г. – в два с половиной раза по сравнению с 2004 г.).

В России есть еще одна особенность – краткосрочный (обычно на год) и очень значитель-

ный рост иностранных инвесторов в отдельных регионах: либо ресурсных с особыми льготами (Магаданская область в 1990-е гг.), либо регионах с важнейшими активами крупных российских компаний (Липецкая область в 2004 г., Омская область в 2005 г.). Как правило, эти инвестиции поступают из стран-офшоров, поэтому нетрудно догадаться об их «национальности». Таким путем крупный российский бизнес инвестирует в модернизацию своих предприятий или решает другие проблемы.

### Регионы в международных связях

Разные условия для вовлечения в процессы глобализации определяют различия в проявлении участия региона в международных коммуникационных, финансовых и торговых связях. Сверхконцентрация торговых и финансовых функций в Москве привела к быстрому росту занятости в третичном секторе и опережающему росту доходов населения. Свою долю социальных преимуществ (в основном это более высокие заработки) получили и ведущие сырьевые экспортеры. Но по сравнению со столицей их преимущества меньше и локализованы в группе занятых непосредственно в экспортных отраслях, поэтому модернизационный эффект глобализации в экспортных регионах выражен слабее. В некоторых регионах-импортерах социальные преимущества глобализации почти не видны из официальной статистики доходов и занятости, поскольку значительная часть экономики и внешней торговли остается «в тени» (Калининградская область) или локализована в узкой приморской зоне (Ленинградская область).

Как показывают исследования Л. Вардомского, по направлению торговых потоков Россия уже к середине 1990-х гг. оказалась разделенной на зоны влияния двух мировых центров – Европейского и Азиатского, граница раздела проходит по Восточной Сибири. Асимметричность границы раздела объясняется разной ролью торговых партнеров: на страны Европы приходится более половины внешнеторгового оборота России. При этом торговля с США не имеет выраженных территориальных зон в России.

### Российские города как центры роста

Начатая «Российским экспертным обозрением» дискуссия о перспективах городов помогает сменить масштаб и более четко локализовать проблемы пространственного развития. Привычное обсуждение неравенства регионов некорректно, по сути. Регионы рассматриваются как точки, хотя это территории с огромными внутренними контрастами, зачастую более сильными, чем межрегиональные. Роль центров развития регионов выполняют города, причем далеко не все, в очень разной степени и с разным качеством роста.

В современной России сформировались четыре типа городов-центров роста:

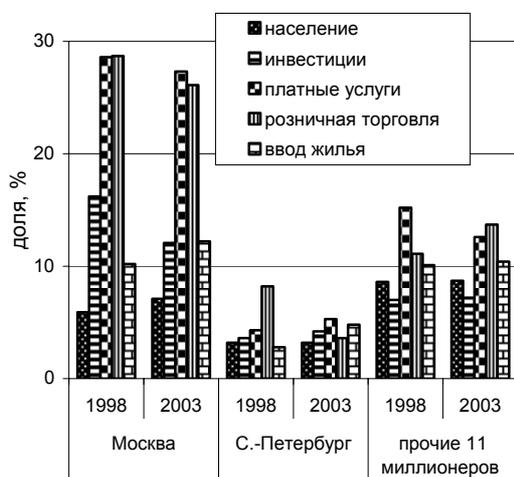
- федеральные города Москва и Санкт-Петербург (социально-экономические различия между ними пока еще очень велики);
- прочие города-миллионеры, сильно отстающие от федеральных столиц;
- города-центры регионов (почти все и независимо от численности их населения – такова сила влияния статусного фактора);
- монопрофильные города с ведущими предприятиями крупных компаний, в основном экспортно-ориентированных.

Попробуем сравнить роль, факторы и перспективы развития каждой из этих групп. Для первой группы очевидно, что используемый штамп «две столицы» – сильное преувеличение с экономической точки зрения. Сохраняющаяся сверхконцентрация экономических ресурсов в Москве обеспечивает ей устойчивое доминирование: на Москву приходится более 21% суммарного ВРП всех регионов, причем за годы экономического роста эта доля увеличилась, а на Санкт-Петербург – менее 4%. Москва – единственный в стране крупный город постиндустриальной экономики, в структуре ее ВРП 84% составляют услуги (в Санкт-Петербурге – только 63%). Чрезвычайно высока степень концентрации торговли и платных услуг в столице – 26–29% всего объема платных услуг и торговли в стране (Рисунок 2). Только в инвестициях начался, хотя и медленно, процесс движения в регионы: если в конце 1990-х гг. каждый шестой рубль инвестировался в Москву, то в 2003 г. – каждый восьмой. Снижение доли сто-

лицы в объеме ввода жилья в последние годы имеет двойную природу – не только из-за активизации строительства в других городах, но и потому, что строительство переместилось из столицы на свободные и более дешевые площадки за МКАД – в Московскую область, оставаясь в пределах агломерации. На фоне столицы доля Санкт-Петербурга крайне мала по всем индикаторам, и она немногим выше доли города в населении. Но все же заметен рост в жилищном строительстве и платных услугах, а это хорошие косвенные индикаторы роста инвестиций и доходов населения.

Рисунок 2.

### Доля крупнейших городов-миллионеров в основных социально-экономических показателях России



Не вызывает сомнений необходимость ускоренного роста Санкт-Петербурга как второго сильного центра и в чем-то альтернативы Москве, но весь вопрос в том, какой альтернативы и с помощью каких ресурсов? Пока власти Санкт-Петербурга при поддержке федеральных властей воспроизводят модель опоры на финансовые ресурсы крупнейших компаний-налогоплательщиков, перетягивая их из Москвы и даже из регионов. Эта модель вполне эффективна с точки зрения бюджетного наполнения, хотя в других городах ее никогда не «пиарили» публично. Мэр Москвы предпочитает умалчивать, что 2/3 бюджета города формируют естественные монополии и крупнейшие частные компании экспортных секторов экономики, штаб-квартиры которых «прописаны» в столице. Но все же в Москве сложилась и вто-

рая опора – сектор услуг и средне-малый бизнес, и она весьма устойчива.

Акцент на перетягивание и некоторые успехи на этом поприще отбивают интерес властей Санкт-Петербурга к развитию средне-малого бизнеса и сектора услуг, которые являются основной экономики крупных городов в развитых странах. Политика привлечения иностранных промышленных инвесторов с выделением площадок в черте города также закрепляет индустриальный «профиль» города. Безусловно, почти двукратный рост бюджета Санкт-Петербурга за 2003–2005 гг. выглядит впечатляющим, но отставание от Москвы по доходам бюджета сократилось не так сильно – с 4,4 до 3,7 раз за эти же годы. При этом возникает очевидный конфликт среднесрочных (бюджетное наполнение) и долгосрочных (постиндустриальное развитие крупнейшего города) целей. Можно возразить, что для Питера этап накопления экономических ресурсов еще не пройден, поэтому нужны любые ресурсы. И не надо сравнивать с Москвой, где финансовые ресурсы уже так велики, а структура экономики изменилась настолько, что индустриальная составляющая не может играть большой роли в развитии. Но если развитие опирается на несбалансированные по секторам экономики или нестабильные (перемещаемые директивно) источники доходов, в перспективе проблемы экономики Санкт-Петербурга могут быть значительными.

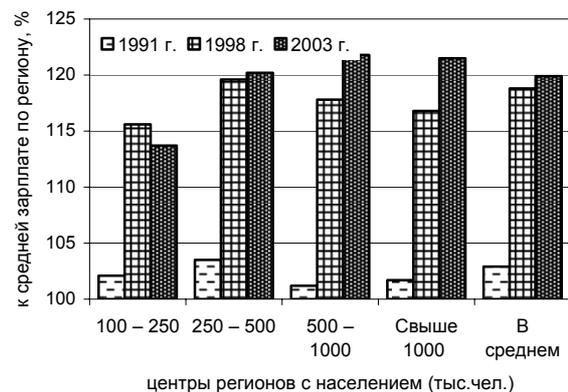
Суммарный вклад остальных городов-миллионеров (в 2003 г. их было 11) почти по всем показателям в полтора–два раза ниже Москвы, хотя их население больше (Рисунок 2). Самая большая проблема – стабильно низкая доля инвестиций, она даже ниже доли этих городов в численности населения. Однако есть признаки ускорения развития этих центров. Во-первых, заметно вырос их вес в розничной торговле за счет начавшегося прихода в города-миллионеры крупных компаний и консолидации регионального торгового бизнеса, эту тенденцию должны подтвердить новые статистические данные за 2004–2005 гг. Во-вторых, постепенно растет их доля в жилищном строительстве, что указывает на рост доходов населения и оживление спроса. Важнейшая задача

на перспективу – ускорение этих тенденций за счет роста инвестиционной привлекательности городов-миллионеров.

В книге детского писателя Льва Кассиля ребенок спрашивал: «Кто кого переборет – тигр или слон?». Применительно к развитию городов «тигр» (столичный статус города) явно перебарывает «слона» (численность населения), если сравнивать влияние этих факторов на развитие городов в постсоветский период. Помимо очевидного примера Москвы, это подтверждают расчеты для всех региональных «столиц», сделанные по трем периодам: конца советских лет (1991 г.), кризиса (1998 г.) и экономического роста (2003 г.).

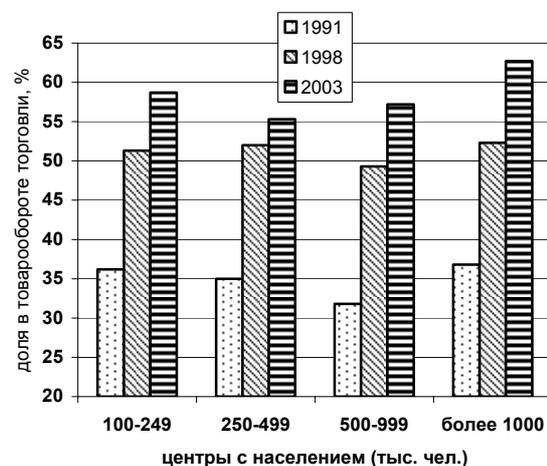
Во-первых, во всех городах-региональных центрах, независимо от численности их населения, заметно *выросла средняя заработная плата* относительно средних заработков жителей собственного региона (Рисунок 3). Этот процесс шел наиболее интенсивно в период децентрализации и частичного перераспределения политических и экономических ресурсов в пользу регионов, т.к. основную выгоду получили региональные столицы, где возникали и концентрировались более высокооплачиваемые рабочие места. При смене политического вектора на централизацию и возросшем изъятии ресурсов стала понятной разная степень жизнестойкости экономики региональных столиц. Она теперь обусловлена не благоприятной политической конъюнктурой, а долговременным и хорошо известным фактором – агломерационным эффектом: чем крупнее региональный центр, тем более развит в нем спрос на новые рыночные отрасли и выше их концентрация, а также уровень оплаты труда. По данным статистики, явно опережающий рост заработков сохранился в городах с населением более 500 тыс. чел., но реальное опережение, скорее всего, продолжается и в менее крупных, его просто «не видит» официальная статистика, базирующаяся на отчетности крупных и средних предприятий и организаций.

Рисунок 3.  
**Отношение средней заработной платы в региональном центре к средней заработной плате по региону, %**



Во-вторых, влияние статуса особенно заметно *в развитии торговли*: доля региональных столиц в товарообороте торговли своего региона выросла вдвое – до 55–60% (Рисунок 4). Мощная концентрация торговых функций в региональных центрах практически не зависит от людности этих центров и весьма слабо – от «политической погоды» на дворе. Несмотря на меняющиеся условия, все города, обладающие столичным статусом, продолжают концентрировать потребление, услуги, т.е. становятся современными городами с растущей постиндустриальной составляющей экономики. Проблема в другом – эта концентрация происходит за счет «опустынивания» сельской периферии и малых городов регионов, утраты ими большинства сервисных функций. Следовательно, она еще не избавилась от кризисных черт.

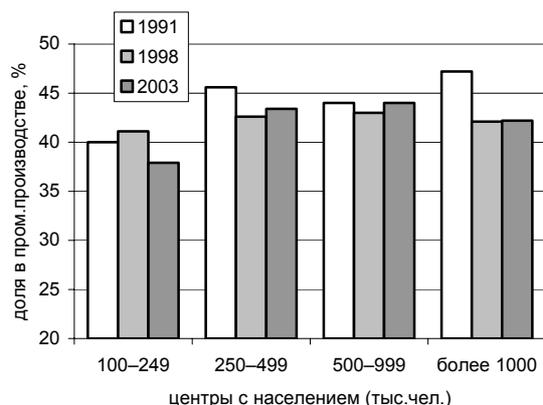
Рисунок 4.  
**Доля региональных центров в товарообороте торговли региона, %**



Устойчивость развития региональных столиц связана не только с сектором услуг, но и с промышленностью. И эта устойчивость увеличилась, т.к. в 2/3 городов-центров прекратилась деиндустриализация: происходившее в годы кризиса сокращение их доли в промышленном производстве региона сменилось небольшим ростом, за исключением нескольких центров с невысокой численностью населения (Рисунок 5). Помогло изменение структуры промышленности и рынков сбыта: быстрее всего развивалась пищевая промышленность и другие отрасли, обслуживающие рынок самих городов-центров, своего и соседних регионов. Таким образом, новый этап промышленного развития региональных центров – импортозамещающий, и поэтому устойчивый, экспортные производства чаще расположены в других, менее крупных городах. Почему для региональных столиц опережающий индустриальный рост позитивен? Аргументация простая: им еще очень далеко до городов постиндустриальной экономики, и для развития действительно нужен промышленный рост и растущий сбыт продукции на прилегающих рынках. Благодаря сочетанию торговых, инфраструктурных и промышленных функций формируется более устойчивый экономический ландшафт региональных столиц.

Рисунок 5.

#### Доля региональных центров в объеме промышленного производства региона, %



Если рассматривать Санкт-Петербург как представителя региональных центров, то и его дальнейшая индустриализация во благо. Но хочется видеть его рядом с Москвой, а развитие мегалополисов идет по другим законам – в сто-

рону постиндустриальной экономики. Однако накопленный агломерационный потенциал и финансовые ресурсы не совпадают, поэтому город вынужденно оказался «между двух стульев».

Монопрофильные города крупного бизнеса – единственная группа, главным фактором роста в которой является экспортная промышленная специализация, востребованная мировым рынком. Эти города обычно невелики по численности населения, но их достаточно много: из 14% городов России, в которых основные предприятия принадлежат крупным компаниям или группам, 6% – «базовые», для крупного бизнеса, в них расположены важнейшие активы компаний. Именно эти города еще в 1990-е гг. выделялись более высокими заработками (в 1,5–6 раз выше средних по региону) и доходами муниципальных бюджетов<sup>1</sup>. Еще не завершена обработка базы данных за 2003 г., но общие контуры динамики понятны: отрыв в заработках сохраняется, растет и модернизируется потребление жителей, но об устойчивом развитии речи нет: города с монопрофильной экономикой, в принципе, не могут быть устойчивыми, еще одна проблема большинства таких городов – невысокое качество населения. Но именно эти города обеспечили прорыв за пределы статусных (столичных) зон роста, их развитие помогает передать импульс роста дальше на периферию, «в Кологрив и Урюпинск». Пока перспективы их развития неопределенны и сильно зависят от политики крупного бизнеса: либо удастся повысить качество населения с помощью социальных программ и развить сектора местной экономики, и тогда конъюнктурные колебания не так страшны – поможет мобильность и адаптивность населения, либо будут выжаты все соки из имеющихся ресурсов и активов, а города так и останутся фабричными слободами или поселками недавних мигрантов. Вопрос остается открытым, и региональные различия велики: например, опыт Ханты-Мансийского АО позволяет надеяться на лучшие перспективы, а состояние социальной среды многих индустриальных городов Урала, Иркутской области так и остается проблемным. Крупный бизнес либо отделяется

<sup>1</sup> Анализ их развития в 1990-е гг. представлен в разделе Расселение «Социального атласа российских регионов», см.: <http://atlas.socpol.ru>

«имиджевой» благотворительностью, либо вынужден воспроизводить старую советскую систему, замещая «экономное» государство и фактически беря на содержание муниципалитеты. При такой политике средств на повышение качества населения, как правило, не остается.

Таким образом, факторы развития городов-центров роста разные: в первую очередь – это статус, обеспечивающий концентрацию финансовых ресурсов для развития, затем – численность населения города и связанные с ней концентрация платежеспособных потребителей и лучшее качество населения (для миллионеров и столиц регионов) для монопрофильных городов крупного бизнеса важнейшую роль играют более высокие заработки занятых и поступление в местные бюджеты части экспортных доходов, обеспечивающие рост общественных благ. За исключением Москвы, «собирающей» все преимущества в сверхконцентрированном виде, всем прочим городам-центрам роста не хватает финансовых ресурсов, особенно инвестиций, менее крупным – и человеческого капитала. Далеко не все города-центры роста притягивают мигрантов, но лишь немногие явно ощущают дефицит трудовых ресурсов.

Возможности и риски развития выделенных групп городов разные, но очевидно одно – других центров роста у нас пока нет, и не предвидится в среднесрочной перспективе, может быть, за исключением приморских портовых городов. А если это так, то главная задача федеральных властей – поддержать естественные факторы роста этих городов, уже проявившиеся в период экономического подъема. Прежде всего – инвестициями (общим улучшением инвестиционного климата и точечными госинвестициями), поддержкой инновационных социальных программ крупных компаний, направленных на рост человеческого капитала, отказом от дальнейшей централизации всего и вся. И тогда импульс роста будет распространяться нормальным эволюционным путем – от центров к периферии.

## II. Региональные инструменты инвестиционной политики

*Раздел подготовлен Институтом региональной политики.*

### Основные выводы и предложения

1. Статистика инвестиций показывает значительный рост инвестиций, достигнутый за последние годы. В 2005 г. общий объем инвестиций в основной капитал составил 161,6% от уровня 2003 г. и 234,8% от уровня 2001 г. При этом основная часть инвестиций по-прежнему приходится на сравнительно небольшую группу регионов, которую стабильно возглавляют с большим отрывом, Москва и Ханты-Мансийский автономный округ. На первую десятку регионов стабильно приходилось больше половины (около 51%) от общего объема инвестиций. Снижение этой доли до 44% в 2005 г., возможно, свидетельствует о начавшемся расщеплении инвестиционной активности по регионам «второго ряда», но говорить об устойчивой тенденции пока рано.

Анализ по отраслям показывает, что вслед за нефтегазовым комплексом инвестиционно привлекательными с начала 2000-х гг. стали предприятия аграрно-промышленного комплекса, черной металлургии, угольной отрасли. Вслед за дальнейшим увеличением инвестиционной привлекательности торговых сетей, производства товаров народного потребления можно ожидать расширения группы регионов с повышенной инвестиционной активностью. Анализ динамики инвестиционных рейтингов, проведенный представителями агентства «Эксперт», привел их к выводу о том, что улучшение инвестиционного климата происходит в виде концентрических волн, распространяющихся от инвестиционного ядра страны к периферии, и что эта тенденция уже заметно сказалась на инвестиционном климате регионов, относящихся к ближней периферии инвестиционного ядра (Белгородская, Нижегородская области, Татарстан). Данные государственной статистики показывают значительный и устойчивый рост инвестиций в Архангельской, Калининградской, Тверской областях. Другая тенденция, отличная по своей природе, но тоже ведущая к распространению инвестиционной активности на новые территории, связана с наметившимся, после двух десятилетий

перерыва, продолжением «сдвига на восток» – освоением природных богатств Восточной Сибири и Дальнего Востока.

2. Оценки кредитоспособности региональных органов власти и комплексные оценки инвестиционного климата в регионах свидетельствуют о нарастающих позитивных переменах, следующих за улучшением экономической ситуации и укреплением государственной власти в масштабах страны в целом.

Кредитные рейтинги регионов, присваиваемые международными рейтинговыми агентствами, показывают, что круг регионов, захваченных повышением инвестиционной активности, по-прежнему ограничен: кредитные рейтинги присвоены только четверти всех регионов и совсем незначительному числу муниципальных образований. При этом рейтинги регионов имеют явную тенденцию к повышению, а Москве, агентствами Moody's и Standard&Poor's, уже присвоен рейтинг инвестиционного уровня (BBB+).

Из комплексных оценок инвестиционного климата, рассматривающих все регионы, единственной постоянно действующей является рейтинг рейтингового агентства «Эксперт», публикуемый с 1997 г. Другие исследования инвестиционного климата, проводившиеся в 1990–2000-е гг., свидетельствуют о постепенном смещении интереса исследователей от рисков, сопутствующих бизнесу и инвестициям в регионах, к выявлению потенциала для инвестиций. Характер оценок политических и административных рисков тоже свидетельствует о существенных позитивных переменах. Оценки геополитических и этнополитических рисков, угроз стабильности политического режима, интересовавшие исследователей в прошлое десятилетие, перестали быть актуальными.

В настоящее время основным показателем политической и административной составляющей инвестиционного климата в регионах служит характеристика регионального законодательства, посвященного поддержке инвестиционной деятельности. Расчеты начала 2000-х гг. показывали, что значимым фактором, влияющим на объем инвестиций, являлось само по

себе наличие в регионах закона о поддержке инвестиций. Сейчас, когда собственным законодательством о поддержке инвестиционной деятельности располагают, за редким исключением, почти все регионы, требуются уже более тонкие и более приближенные к практике оценки.

3. Анализ инструментов поддержки инвесторов, используемых в регионах или, по крайней мере, предусмотренных нормативно-правовыми актами регионов, позволяет выделить в первом приближении три группы инвестиционных инструментов, различающихся по степени их распространенности. Наиболее массовыми, близкими к повсеместным, являются возможности предоставления налоговых льгот, государственных гарантий в обеспечение займов и бюджетных вложений в инвестиционные проекты. В политическом и управленческом обиходе, когда говорят о поддержке инвесторов, чаще всего подразумевают именно налоговые льготы. Обратной стороной такой широкой распространенности оказывается сравнительно небольшая практическая значимость налоговых льгот в случаях, когда речь идет о выборе инвестора между несколькими площадками в разных регионах. «Пакет» налоговых льгот примерно один и тот же – значит выбор делается по другим основаниям.

Другой класс мер инвестиционной поддержки составляют инструменты сравнительно редкие – из-за того, что они требуют особых условий, имеющихся только в небольшом числе регионов, и/или согласование с федеральными органами власти. Особые экономические зоны, технопарки, инвестиционные проекты с привлечением средств федерального Инвестиционного фонда – это механизмы не для всех и не для многих.

В условиях, когда меры поддержки из первой группы не дают региону значимых конкурентных преимуществ на общем фоне, а доступ к инструментам из второй группы ограничен, повышается значение инвестиционных инструментов, имевших раньше второстепенное значение. Сокращение возможностей для введения налоговых льгот в связи с принятием новой версии Налогового кодекса привело, как одно

из следствий, к введению в оборот субсидирования процентной ставки по кредитам: сейчас такая мера поддержки предусмотрена в половине регионе.

Как общую тенденцию можно отметить повышение значимости институциональных, нефинансовых инструментов инвестиционной поддержки. Все более важными становятся такие факторы, как информационная открытость региональных властей, предоставление ими полной и доступной информации об инвестиционных возможностях.

К числу инвестиционных инструментов, до сих пор недоиспользуемых, относятся льготы, связанные с арендой недвижимости и использованием земель. Предусмотренные, в среднем, в каждом третьем регионе (льготы на недвижимость – чаще, льготы на аренду земли – реже), они, как можно предположить, нередко служили больше для поддержки «своих», приближенных бизнес-структуре, чем для привлечения внешних инвесторов. Опросы инвесторов стабильно показывают, что предоставление земельных участков под инвестиционные проекты остается одной из главных «болевых точек» инвестиционного процесса. Региональные администрации, которые смогут ввести прозрачную цивилизованную процедуру в решении этого вопроса, могут рассчитывать на большой позитивный отклик инвесторов.

4. Проблема совершенствования инвестиционной политики регионов на нынешнем этапе и на перспективу состоит не только и не столько в отсутствии законодательных норм (стадия их разработки и принятия, в основном, уже пройдена), а в том, как она применяется, на кого ориентируется на практике.

Параллельно с проявлением политической воли к выстраиванию справедливых прозрачных отношений с инвесторами, в прямой неразрывной связи с ней, должно идти совершенствование законодательства, избавление его от декларативных двусмысленных норм, поощряющих коррупцию – в частности переход от разрешительного, с обязательным согласованием с администрацией, к заявительному порядку подключения инвесторов к режиму пользования региональными льготами.

Предположение о том, что чем больше льгот и преимуществ для инвесторов предусмотрено законами региона, тем в большей степени там проводится политика, благоприятствующая инвесторам, мало соответствует реальной практике. Регионы с хорошо прописанным инвестиционным законодательством и, одновременно, с достаточно закрытой экономической политикой, препятствующей приходу в регион сильных инвесторов извне – не единичное явление для первой половины 2000-х гг.

Декларация Всемирного банка 2003 г., в которой предоставление налоговых и финансовых льгот в пользу одной определенной корпорации или группы корпораций рассматривается как признак «захвата регионов» данной категорией бизнес-игроков. Исследование экспертов Всемирного банка проводилось, в основном, на данных конца 1990-х гг, поэтому в своих частных деталях постепенно теряет актуальность, но ситуация крайне выборочного применения льгот и преференций для инвесторов, как общая тенденция, сохраняется и сейчас.

За прошедшее десятилетие инвестиционная политика в регионах постепенно совершенствовалась. Вслед за практикой создания внутренних оффшоров, за соглашениями о номинальной регистрации крупной компании в регионе, пришли поиски реальных инвесторов. Причина простая – крупных корпораций в стране не так много, на всех не хватит. Тем более, в самые последние годы, когда появился второй после Москвы мощный центр, стягивающий к себе штаб-квартиры крупных структур – Санкт-Петербург.

Основным приоритетом инвестиционной политики регионов в последнее время выглядит деятельность, направленная на создание особых условий для крупных стратегических инвесторов. По отношению к ним чаще всего применяются налоговые льготы, устанавливаются процедуры сопровождения проектов специализированными подразделениями администраций, выполняющими роль «единого окна» в отношении с этими инвесторами. Политика индивидуальной работы с крупными инвесторами оказывается достаточно успешной в Санкт-Петербурге, на нее возлагаются боль-

шие надежды в Калининградской области, но, в целом, уже сейчас можно предположить, что нацеленность на поиск крупных инвесторов имеет свои ограничения.

Одно из них связано с тем, что большая часть существующих крупных инвестиционных проектов связана с добычей и первичной переработкой на территориях нового освоения в Сибири и на Дальнем Востоке, тогда как в староосвоенных районах Европейской части России крупных инвестиционных проектов существенно меньше.

Регионам, не входящим в группу лидеров по инвестиционной активности, приход к ним крупных инвесторов никак не гарантирован. Таким регионам «второго ряда» рано или поздно придется переориентироваться на создание цивилизованных выгодных условий для всех групп инвесторов, а не только для самых крупных. Именно политика создания инвестиционных условий, достаточно льготных и одновременно равных для всех, в сочетании с информационной открытостью и прозрачностью, должна стать приоритетом для большинства регионов из «средней» группы.

«Инвестиционный голод», накопившийся в предыдущие годы и десятилетия, приводит к тому, что региональные власти охотно принимают практически любые большие инвестиционные проекты на своей территории. Такая позиция, оправданная в краткосрочной перспективе, может привести к дополнительным проблемам в более отдаленном будущем, когда может оказаться, что новые производства оказываются проблематичными с точки зрения стратегических перспектив региона.

Пока завязку таких проблем можно разглядеть, да и то совсем слабо, пунктирно, на примере самых преуспевающих. Например, размещение крупных проектов автосборки в городской черте Санкт-Петербурга сейчас выглядит несомненным достижением городских властей, их весомым успехом в конкуренции с другими региональными площадками. Не исключено, однако, что через полтора-два десятилетия городу придется заново подумать над вопросом, нужны ли городу, с точки зрения его стратегических приоритетов, подобные крупномас-

штабные промышленные производства. Точно также возможно, что следующее поколение политиков и управленцев критически оценит инвестиционные решения, принятые в Москве или Ханты-Мансийском автономном округе. Понятно, что сейчас - это вопрос для очень ограниченного круга регионов, а большая часть региональных руководителей может только мечтать о таких «проблемах».

5. Главный поворот, который предстоит совершить региональным, а затем и местным органам власти, состоит в освоении новых цивилизованных стандартов в отношениях с инвесторами примерно так же, как тема повышения качества корпоративного управления до международных стандартов стала в 2000-е гг. одной из ключевых для ведущих российских бизнес-структур. Одна из трудностей, которую можно даже не предвидеть, а уже наблюдать, заключается в недостатке подходящих образцов, которым можно следовать на практике, а также в отсутствии ясно сформулированного набора критериев, которых нужно стремиться достичь.

Частный, но показательный пример недостатка навыков и образцов дает информационное направление инвестиционной политики. Отражением информационной, а может и всей инвестиционной политики российских регионов служат Интернет-сайты или разделы сайтов, посвященные возможностям инвестиций в регионах. Большинство из них похоже, скорее, на «выставки достижений», чем на инвестиционные предложения, обращенные к инвесторам, понятные, прозрачные и удобные в обращении. Нехватка упорядоченности, недостаток обращения к инвесторам, их запросам и потребностям – таким же получается и первое впечатление об инвестиционной политике основной массы регионов.

Очевидно, что дело здесь не в отсутствии желания хорошо выглядеть перед инвесторами. Такое желание есть: оно, проявляется, например, в ревностном отношении региональных администраций к оценкам, которые выводит их регионам «Эксперт РА». Сказывается, скорее, отсутствие необходимых know-how навыков, как подавать себя инвесторам. Здесь может помочь подходящий, но недостаточно извест-

ный у нас зарубежный опыт, прежде всего опыт американских и канадских штатов.

Другая проблема информационного обеспечения инвестиционного климата – недостаточная заметность и недостаточная известность большинства регионов, что еще больше усугубляется трудностями в поиске информации об инвестиционной политике каждого отдельного региона, а тем более их совокупности. Возможно, что перспективным окажется не продвижение отдельных регионов, а скоординированное, с участием заинтересованных представителей региональных администраций, продвижения общей марки «регионы России» во всем их разнообразии, со всем набором инвестиционных возможностей, которые они готовы представить.

## **Введение. От кризиса к крупным проектам – что дальше?**

Тема инвестиционной политики государственной власти – не случайность в сегодняшней политической повестке. Переход от экономики выживания к экономике роста и развития, ставший реальностью в 2000-е гг., изменил набор задач, стоящих перед властью, как на региональном, так и местном уровне. Задача жесткой финансово-экономической дисциплины – первоочередная в условиях падающего производства и, как следствие, сокращающейся ресурсной базы, остается, но вслед за ней на первый план выходит задача расширения экономической базы, а для этого, как необходимое условие, нужен приток инвестиций.

Разговоры о желательности больших инвестиций извне велись, конечно, и раньше, в девяностые годы. Теперь сложились предпосылки для того, чтобы те благие пожелания начали осуществляться. Иностранные компании, долго присматривавшиеся к России как перспективной, но опасной для ведения бизнеса стране, с начала 2000-х гг., похоже, начал переходить из состояния наблюдателя к роли активного инвестора. Поворотными точками стали первыми сделки с участием крупнейших мировых компаний (пионером здесь можно считать «British Petroleum») и присвоением России рейтинга инвестиционного уровня авторитетными агентствами Moody's и Standard&Poor's. В свою оче-

редь, российские бизнес-структуры начали экспансию в регионы, прежде не замечавшиеся крупным капиталом. Показательны, например, намерения торговой сети сотовой связи «Евро-сеть» прийти во все города с населением более полусотни жителей, а для богатых нефтяных районов – и в более мелкие населенные пункты.

Здесь российский бизнес идет впереди иностранного, для которого, за редкими исключениями, Россия по-прежнему сводится к ограниченному, едва ли больше десятка, набору возможных площадок. Два десятка регионов, имеющих рейтинговую оценку тех же агентств Moody's и Standard&Poor's – примерный показатель количества регионов, находящихся в поле зрения основной массы иностранных инвесторов.

Расширение круга регионов, активно включенных в инвестиционный процесс – одна из ключевых задач нынешнего этапа. Всегда, даже в кризисные девяностые годы выделялась группа регионов, находящихся в относительно благоприятном положении за счет сырьевых ресурсов или столичного положения. В условиях экономического роста положение этих регионов, тем более, должно улучшаться. С другой стороны, даже в нынешней благоприятной конъюнктуре отчетливо выделяется класс регионов – тоже ограниченный: около десятка или полутора десятков – которым вряд ли удастся вырваться из положения отстающих, и которые будет поддерживаться на плаву только с помощью федерального центра. Судьба экономического роста в стране зависит, по большому счету, от основной массы регионов, находящихся в среднем промежуточном положении, не передовых и не кризисных. Дойдут ли до них импульсы роста – это зависит не в последнюю очередь от того, насколько привлекательными они окажутся для внешних инвесторов.

Именно для средней группы регионов, «для второго эшелона» экономического роста, особенно значимым выглядит вопрос качества инвестиционной политики, грамотного применения инструментов привлечения инвесторов. В распоряжении этих регионов, как правило, нет выдающихся сырьевых запасов, исключительного экономико-географического положения

или политико-административных возможностей – того, чем располагают регионы-лидеры. Как следствие – нехватка инвестиций, приходящих «сами собой», без деятельной политики региональных властей. В условиях набирающего обороты экономического роста дефицит инвестиций ощущается особенно остро.

Главным и едва ли не единственным способом добиться притока инвестиций становится более активная и более продуманная инвестиционная политика, создание более благоприятного, чем у соседей, инвестиционного климата. Опыт восточно-европейских соседей (Венгрии, Чехии, Словакии), добившихся заметного прироста иностранных инвестиций именно за счет грамотной работы с инвесторами, отечественные «истории успеха» вроде Новгородской области, ставшей чуть ли не хрестоматийно известной, дают надежду на то, что достижения в этой сфере возможны, наверное, не для всех, но для самых инициативных и удачливых. Другое дело, что желание и политическая воля к созданию удобных условий для инвестиций должны подтверждаться практическими навыками работы, а также видением собственных перспектив. Поэтому особенно важно оценить опыт работы с инвесторами, уже накопленный в российских регионах.

Таким образом, наше исследование включает в себя:

1. Анализ инвестиционной активности в регионах, ее динамики в предыдущие годы, нынешнего состояния и оценку на среднесрочную перспективу, сделанную с учетом уже запланированных к реализации крупных инвестиционных проектов.

2. Оценку регионов России, какими они видятся в исследованиях, посвященных изучению инвестиционного потенциала, инвестиционных рисков, инвестиционного климата в целом. Какими условиями для инвестирования, как и кому они ставятся – эта часть реальности существенно важна для всех сторон инвестиционной деятельности: и для инвесторов, выбирающих площадку для работы, и для региональных властей, заинтересованных в привлечении инвестиций.

Очевидно, что инвестиционный потенциал региона включает в себя часть, которую можно принять за «неподвижную», с трудом поддающуюся изменению – к ней относится, прежде всего, природно-ресурсная составляющая, в несколько меньшей степени – транспортно-географическая. «Подвижная» часть оценки, на которую больше всего могут повлиять федеральные и региональные органы власти, связана с политическими и административными условиями для инвестирования. В этой части, как показывает наш анализ, происходят существенные изменения – возможно, не менее значимые, чем изменения в политической конъюнктуре. Именно вокруг политических и административных факторов сосредоточена немалая часть проблем, связанных с инвестиционным климатом, и именно на этом направлении можно ожидать активных действий, направленных на улучшение условий для инвестиций и бизнеса.

3. Инвестиционная политика региональных властей складывается, в конечном счете, из отдельных инвестиционных инструментов, которые или уже применяются на практике, или еще только намечены в региональных законодательных актах и стратегических документах. Оснащенность российских регионов инструментами инвестиционной политики рассматривается на фоне опыта других стран, как развитых, так и развивающихся, с формирующимися рынками. Наш обзор показывает, что в российских регионах уже был проверен, хотя бы предварительно, не одинаково уверенно и с не одинаковой успешностью, едва ли не весь набор способов инвестиционной поддержки, существующих в мире. Перечень механизмов, остающихся не испытанными в российской практике сокращается буквально на глазах. В текущем 2006 году начинают обкатываться механизмы частно-государственного партнерства (один из первых полигонов – Корпорация развития Красноярского края), следующими на очереди стоят технопарки, внедрение которых уже давно и всерьез обсуждается в правительстве. Не используемыми остаются, по большому счету, только инвестиционные субсидии – инструмент из числа самых важных, даже ключевых, но сам по себе, в

отрыве от остальной практики работы с инвесторами едва ли способный «сделать погоду».

В целом, нужно, в основном, учиться лучше работать с тем, что уже принесено в отечественную практику.

Анализ показывает постепенное смещение усилий от налоговых и финансовых инструментов, которые еще недавно рассматривались как главные и преобладающие, к действиям нефинансового, институционального характера. Подобные сдвиги только частично объясняются воздействием федеральных властей и федерального законодательства, сужением в первой половине 2000-х гг. возможностей для предоставления налоговых льгот в регионах. В не меньшей степени за ними стоит общая логика работы над инвестиционным климатом в регионах.

4. Отдельные инвестиционные инструменты, какими бы действенными они ни выглядели, являются только лишь составными частями единой взаимосвязанной инвестиционной политики, а, в конечном счете, – общей стратегии социально-экономического развития региона. Проблема стратегических приоритетов лишь совсем недавно, в последние год-два, стала предметом дискуссии на общенациональном уровне. На региональном уровне подобные дискуссии о приоритетах развития еще только предстоят. Можно сказать, что проблема выбора стратегических приоритетов на региональном уровне еще, как следует, не осознана, несмотря на немалое количество документов, описывающих стратегию регионального развития на среднесрочную, как правило, перспективу.

Для инвестиционной политики такая неопределенность в приоритетах означает, что у региональных властей, как правило, отсутствует понимание того, какие инвесторы им нужны и на какие инвестиционные проекты регион может рассчитывать. Самый распространенный, от Калининграда до Приморья, ответ на эти вопросы состоит в том, что нужен крупный стратегический инвестор, способный радикально изменить экономическую ситуацию – не так важно из какой отрасли, главное, чтобы с большими деньгами. Ориентация на крупного инвестора – наверно, самая характерная черта нынешнего этапа развития в регионах, по крайней мере, в тех, власти

которых заботятся о поощрении инвестиционной деятельности на своей территории. Подобная стадия, при которой проблемы благоприятного инвестиционного климата решаются хотя бы для одной группы инвесторов – вероятно, необходимый и неизбежный этап развития, который должен быть прожит. Тем не менее, уже сейчас стоит задуматься о его возможных издержках и ограничениях, и о том, куда двигаться дальше.

## Инвестиционная карта России: состояние и тенденции

### Территориальные различия в инвестиционной активности.

Россия в целом, как и отдельные ее отдельные территории, после спада 1990-х гг. вновь стала рассматриваться как серьезный объект для инвестирования начиная примерно с 1999–2000 гг. За последние десять лет инвестиции в основной капитал возросли более чем в восемь раз, и за 2005 г. они составили 3,5 млрд руб.

Несмотря на такой существенный рост, распределение инвестиций за этот период оставалось, в общем, стабильным. Регионы-лидеры по размерам инвестиций остались прежними, происходили лишь незначительные перегруппировки. Основными территориями инвестирования в России остаются субъекты регионов Европейского Центра, Урала и Поволжья. На первые 15 регионов в течение всего периода с 1995 г. до 2005 г. постоянно неизменно приходилось более 50% совокупных инвестиций. С началом экономического роста концентрация инвестиционной активности стала еще более значительной: в 1999 г. тот же показатель превысил 60%. Тенденция изменилась только в последние два года (2004–2005 гг.), когда доля регионов-лидеров вновь снизилась до 56%. На ближайшую перспективу можно предположить дальнейшее межрегиональное сглаживание по объемам инвестиций за счет распространения инвестиционной активности на новые территории.

Двумя бесспорными регионами-лидерами по размерам инвестиций на протяжении прошедшего десятилетия остаются г. Москва и Ханты-Мансийский АО, причем столица всегда значительно обгоняла округ по размерам инвестиций. На эти два региона в 1995–2005 гг. приходилось, в сумме, 17–23% всего объема инвести-

ций в России. В ближайшей и среднесрочной перспективе Москва должна сохранить первенство, а Ханты-Мансийский округ останется в группе лидеров, но возможно, опустится на несколько строчек вниз после запуска крупных сырьевых проектов в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке.

Кроме двух постоянных лидеров, в первую пятерку регионов с самыми большими инвестициями входили различные территории. До 2005 г. к ним относились Московская область и Ямало-Ненецкий АО, передовые позиции которых обеспечивались примерно теми же факторами, что и Москвы и ХМАО, – это столичное положение области и округа – как основного газодобывающего региона РФ. Фундаментальность обоих факторов тоже будет обеспечивать лидирующее положение этих территорий в ближайшей перспективе.

Кроме Московской области и ЯНАО, пятерка регионов с крупнейшими размерами инвестиций включала до 1998 г. попеременно, в силу близких показателей, республику Башкортостан и Татарстан. С 1998 г. их сменил г. Санкт-Петербург, за исключением 2000 г., когда его сместил Краснодарский край. Лидерство национальных республик в конце 1990-х гг. являлось следствием получения ими средств из федерального бюджета, которые позволили им и в дальнейшем остаться в десятке лучших. Устойчивая позиция Санкт-Петербурга обеспечивается благодаря как столичному положению, так и приграничностью территории. Северо-Западный район и, в частности, Санкт-Петербург стали одним из основных транзитных территорий. «Взлет» Краснодарского края в 2000–2002 гг. в первую очередь был обусловлен резким инвестиционным всплеском в сельском хозяйстве, а также вложениями в транспорт.

Состав остальных десяти регионов, входящих в 15 лидеров по масштабам инвестиций, оставался практически неизменным: менялись, в основном, только их места в списке. Одно из редких исключений – Чеченская Республика, занимавшая в силу значительной государственной поддержки в середине 1990-х гг., устойчивые позиции в рассматриваемом списке и выбившая из него после по известным причинам.

Несколько лет в рейтинге присутствовала Нижегородская область, но, не имея устойчивых конкурентных преимуществ, не закрепились в списке лидеров. Точно так же и Ростовская область: приграничное положение территории в отсутствие других сильных инвестиционно привлекательных факторов не смогло обеспечить должного уровня инвестиций. Недолгое время, в середине 1990-х гг., в группу регионов-лидеров входила Кемеровская область, затем она вернулась в 2004 г. благодаря частным инвестициям в угольную промышленность и черную металлургию. Ленинградская область в силу столичного и приграничного положения,

где стали активно развиваться в первую очередь транспортная инфраструктура, заняла устойчивые позиции в лидерах с 1999 г.

Таким образом, оставшиеся из десятки «постоянные» регионы-лидеры представляют собой, в большинстве случаев, наиболее развитые в промышленном отношении территории, на которых располагаются предприятия наиболее инвестиционно привлекательных российских отраслей – топливной и металлургии.

В свою очередь, на последнюю десятку регионов приходится менее 1% всех инвестиций за период 1995–2005 гг.

Таблица 5.

**Инвестиции в основной капитал в российских регионах-лидерах (млн руб., до 1998 г. – млрд руб.)**

1995	1997	1999	2001	2003	2005
Москва (28484)	Москва (53359)	Москва (96064)	Москва (173839)	Москва (269588)	Москва (432425)
Ханты-Мансийский АО (18814)	Ханты-Мансийский АО (34014)	Ханты-Мансийский АО (41830)	Ханты-Мансийский АО (153710)	Ямало-Ненецкий АО (165420)	Ханты-Мансийский АО (228445)
Ямало-Ненецкий АО (13048)	Ямало-Ненецкий АО (25684)	Московская область (37124)	Ямало-Ненецкий АО (99734)	Ханты-Мансийский АО (163212)	Московская область (162016)
Московская область (10913)	Московская область (14151)	Ямало-Ненецкий АО (36487)	Краснодарский край (63395)	г. Санкт-Петербург (111678)	г. Санкт-Петербург (154128)
Республика Башкортостан (8643)	Республика Татарстан (14132)	г. Санкт-Петербург (32671)	Республика Татарстан (56385)	Московская область (105176)	Ямало-Ненецкий АО (138184)
Свердловская область (8395)	Свердловская область (14120)	Краснодарский край (26243)	г. Санкт-Петербург (53169)	Краснодарский край (78041)	Республика Татарстан (136136)
Республика Татарстан (7610)	Республика Башкортостан (12641)	Республика Татарстан (20385)	Московская область (52701)	Республика Татарстан (70302)	Краснодарский край (109978)
Кемеровская область (7531)	г. Санкт-Петербург (11344)	Республика Башкортостан (17387)	Республика Башкортостан (47039)	Республика Башкортостан (54777)	Свердловская область (96449)
Самарская область (7292)	Красноярский край (10742)	Свердловская область (17076)	Пермская область (37977)	Свердловская область (53700)	Республика Башкортостан (84156)
Красноярский край (7075)	Краснодарский край (9933)	Сахалинская область (1516)	Красноярский край (33758)	Ленинградская область (49704)	Кемеровская область (84151)
РФ (266974)	РФ (408797)	РФ (670439)	РФ (1504712)	РФ (2186365)	РФ (3534000)
Доля регионов-лидеров в совокупных инвестициях 44%	49%	51%	51%	51%	46%

«Отстающие регионы» характеризуются практически тем же постоянством состава, что и лидеры, что говорит о «застойности» и устойчивости территориальной структуры инвестиций в стране. Их можно разделить на две подгруппы: к первой относятся сибирские национальные республики (Тыва, Алтай), ко второй подгруппе – малонаселенные автономные округа (Усть-Ордынский АО, Коми-Пермяцкий АО, Эвенкийский АО, Таймыр-

ский АО и др.). Часть этих регионов располагает природными ресурсами, которые могут быть привлекательными для инвесторов. Однако только Ненецкий АО благодаря началу осуществления нефтяных проектов смог покинуть замыкающую десятку в конце 1990-х гг. Вслед за ним в ближайшие годы нижние строчки списка должен покинуть Эвенкийский округ, где начинается разработка месторождений Юрубченско-Тохомской

группы. В силу «политического ресурса» из аутсайдеров вышел и Чукотский АО.

В целом, на сегодняшний день в России наблюдаются значительные диспропорции в инвестиционной активности. Около 20% регионов концентрируют более 50% совокупных инвестиций, и, с другой стороны, приблизительно такая же часть территорий привлекает не более 3%. На остальные, больше половины, субъектов РФ-«средняков» приходится всего около 40% российских инвестиций, хотя потенциально, в силу объективных преимуществ, они могут получать и большие финансовые средства.

Относительные показатели, характеризующие инвестиции в России, выявляют другие стороны региональных диспропорций в стране.

### **Территориальные различия в душевых показателях инвестиций.**

По инвестициям на душу населения за 1995–2005 гг. устойчиво входили в групп лидеров Ямало-Ненецкий АО и Ханты-Мансийский АО, вследствие бесспорного первенства топливной промышленности в привлечении инвестиций, а также относительно небольшой, по сравнению с крупными хозяйственными центрами, численностью проживающего в них населения. Благодаря тем же факторам, с конца 1990-х гг. держится в лидерах Сахалинская область. Еще один регион-лидер по объему привлеченных инвестиций, входящий и в верхнюю группу и по душевым показателям – Ленинградская область, которой помогают факторы «приграничности» и «столичности» в совокупности с развитием транспортной и производственной инфраструктуры.

Лидерство других территорий, преимущественно северных и сибирских, явилось следствием их малочисленного населения в совокупности с относительно большими государственными и частными инвестициями (Коми, Саха (Якутия)).

Худшие душевые инвестиционные показатели имеют, как и следовало, регионы, привлекающие наименьшие инвестиции, в силу отсутствия на их территориях привлекательных для инвестиций секторов экономики. В данной группе, неоднородной по своему составу, можно выделить:

– национальные республики (Кабардино-Балкария, Тыва, Северная Осетия),

– наиболее отсталые области Европейской части России (например, Ивановская область, Брянская область),

– автономные округа (например, Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский АО).

### **Доля инвестиций в валовом региональном продукте.**

На качественном уровне инвестиционный процесс, в том числе и в региональном разрезе, характеризует доля инвестиций в ВВП. Увеличение данного показателя при условии «эффективных» инвестиций, то есть отсутствии накачивания экономики государственными вложениями в непривлекательные («стратегические») сектора хозяйства, приводит к экономическому росту. На рубеже 1980–1990-х гг. в нашей стране доля инвестиций в ВВП составляла около 35%, к 1995 г. она упала и не превысила 15–18%. Во второй половине 1990-х гг. средний показатель по стране составлял чуть более 18% ВВП. До показателя выше 25% инвестиций в ВВП «дотягивали» единицы регионов. К преуспевающим территориям (инвестиции более 25% ВВП) относились экономические неразвитые субъекты РФ со значительной государственной поддержкой такие, как республика Дагестан, Еврейский АО и др. Их лидерство определял также и небольшой ВВП. Неэффективное вложение средств со стороны государства не привели к положительным результатам: практически ни один из прошлых преуспевающих регионов на сегодняшний момент не смог достичь должного уровня экономического развития и инвестиционной деятельности.

Более многочисленна была группа субъектов РФ (более 17 из 89), где в течение конца 1990-х гг. доля инвестиций превысила 20%. Данные территории характеризовались неоднородностью и непостоянством состава. Часть регионов представляла собой инвестиционно привлекательные территории с зарождающимся ростом такие как Кемеровская, Ленинградская, Московская, Сахалинская область, Краснодарский край и др. Другие – субъекты РФ с небольшим ВВП, пользующиеся активной поддержкой со стороны государства (республика Алтай, Кабардино-Балкарская республика, Карачаево-Черкесская республика, Магаданская область и пр.).

Таблица 6.

## Регионы с долей инвестиций в ВРП более 25%, (%)

	2000	2001	2002	2003
Регионы с большим ВРП	Ямало-Ненецкий АО (65,2)	Ямало-Ненецкий АО (49,0)	Ямало-Ненецкий АО (46,0)	Ямало-Ненецкий АО (50,6)
	Краснодарский край (37,2)	Краснодарский край (33,3)	Краснодарский край (32,4)	Ленинградская область (37,2)
	Московская область (25,2)	Ханты-Мансийский АО (28,5)	Ханты-Мансийский АО (26,7)	Астраханская область (33,1)
		Республика Татарстан (25,7)		Краснодарский край (28,3)
		Республика Башкирия (25,4)	г. Санкт-Петербург (25,6)	
Регионы с средним ВРП	Астраханская область (38,8)	Астраханская область (42,8)	Сахалинская область (56,4)	Сахалинская область (39,1)
	Ленинградская область (32,7)	Ленинградская область (39,8)	Астраханская область (29,4)	Амурская область (33,2)
	Ставропольский край (27,6)	Амурская область (36,7)	Амурская область (29,3)	Тверская область (29,8)
	Республика Коми (26,4)	Сахалинская область (34,9)	Архангельская область (28,2)	Калининградская область (26,6)
	Тверская область (25,1)	Белгородская область (26,4)	Ленинградская область (27,7)	Архангельская область (26,6)
		Республика Коми (25,3)		
	Томская область (25,1)			
Регионы с маленьким ВРП	Таймырский АО (89,9)	Таймырский АО (60,9)	Ненецкий АО (85,5)	Ненецкий АО (68,0)
	Республика Калмыкия (27,6)	Ненецкий АО (55,2)	Эвенкийский АО (60,2)	Чукотский АО (47,5)
	Ненецкий АО (30,4)	Республика Калмыкия (41,1)	Республика Калмыкия (49,5)	Эвенкийский АО (40,0)
	Костромская область (26,1)	Новгородская область (28,2)	Таймырский АО (46,9)	Таймырский АО (29,5)
		Республика Дагестан (25,2)	Чукотский АО (43,8)	Агинский Бурятский АО (25,7)
			Республика Мордовия (31,1)	Республика Калмыкия (25,2)
			Республика Адыгея (25,2)	

С 2000 г. группа преуспевающих регионов значительно расширилась: только территорий с показателями более 25% ВРП стало 12–18. Таким образом, инвестиционный рост охватил более 20% субъектов РФ. Территорий, «выигравших» только благодаря незначительному ВРП или господдержке, практически не осталось (иногда, однако, в список попадали такие, как республика Дагестан, Агинский, Бурятский АО). Большинство территорий с маленьким ВРП либо снизили свои инвестиционные показатели и покинули список, либо смогли воспользоваться своим потенциалом, в первую очередь природно-ресурсным. К последним регионам, на территории которых за последние годы начался ряд крупных проектов, и где доля инвестиций превысила 25% ВРП, относятся Республика Коми, Архангельская, Амурская области, Ненецкий АО, Таймырский АО и пр.

Кроме этого, за последние пять лет, согласно доли инвестиций в ВРП, в России появились территории настоящего **инвестиционного роста**. К ним относятся регионы со значительным, растущим ВРП, доля инвестиций в котором на протяжении четырех лет стабильно превышала 28%, основными их преимуществами является наличие инвестиционно привлекательных отраслей (топливная промышленность, сельское хозяйство и пищевая индустрия), а также выгодное положение (приграничное, приморское). К сожалению, таких регионов в России пока всего три: Ямало-Ненецкий АО, Ленинградская область и Краснодарский край. С некоторой оговоркой (из-за сравнительно небольшого размера ВРП) к этим регионам можно отнести и Астраханскую область.

## Динамика инвестиций по регионам

Рассмотрение динамики инвестиций позволяет выявить, возможно, самые перспективные, с точки зрения инвестиционного процесса регионы – **группу территорий-средняков** по объемам инвестиций, которые в дальнейшем могут стать объектом активного инвестирования. С 1996 г. относительно большое число регионов развивалось темпами выше среднероссийских. Среди них были и отсталые территории, которые особенно во второй половине 1990-х гг. характеризовались высокими показателями благодаря федеральным средствам (Коми-Пермяцкий АО, Агинский Бурятский АО, республика Алтай, Северная Осетия и Тыва, Читинская область и пр.).

Среди регионов, в которых инвестиции увеличивались ускоренными темпами, есть как регионы с большим ВРП (Татарстан, Ленинградская, Сахалинская, Челябинская область, Санкт-Петербург, ЯНАО), так и регионы, занимающие по размеру ВРП более скромные позиции (Карелия, Архангельская, Калининградская, Кемеровская, Липецкая, Новосибирская, Тамбовская, Томская и Ярославская области).

И те, и другие способны в перспективе стать центрами привлечения инвестиций, основанием для которых является наличие природно-ресурсного потенциала, развитых инвестиционно привлекательных отраслей промышленности (нефтяной и нефтехимической промышленности, черной металлургии, угольной отрасли), выгоды положения части территорий.

## Иностранные инвестиции в регионах

В качестве последней показательной характеристики инвестиционного процесса в регионах России могут служить иностранные инвестиции. За последние годы их доля в целом по стране постепенно возросла и на сегодня превысила 5%. Основными сферами вложения иностранного капитала являются обрабатывающие производства, оптовая и розничная торговля, а также добыча полезных ископаемых. Тем самым одним из основных факторов, определяющим приход иностранного инвестора, можно назвать «центральность» и «столичность», развитость инфраструктуры, а также богатство природными ресурсами. Таким образом, лидерами по привлечению иностранных инвестиций являются Москва и Санкт-

Петербург, а также пристольные области: Московская и Ленинградская, и основные промышленные регионы: Свердловская, Челябинская, Омская область, Краснодарский край и ряд других. «Центральность» обеспечивает приход зарубежных инвесторов и в не столичные, но расположенные в Европейской части страны субъекты РФ. Основная же масса российских территорий лишена значительных иностранных инвестиций в силу периферийности, неразвитости инфраструктуры и экономики.

На сегодняшний момент территориальные диспропорции в инвестиционных процессах в России достаточно велики. На менее чем 20% регионов приходится более 55% совокупных инвестиций. Часть регионов практически вообще не привлекают инвестиций. И та и другая группы субъектов РФ имеют для сложившейся ситуации объективные предпосылки. Наиболее привлекательными факторами для инвестирования в регионы является наличие богатых сырьевых запасов, развитой промышленности и в целом экономики, а также инфраструктуры, не последнюю роль играет положение территории (столичное, приграничное). Основная же масса субъектов РФ лишена совокупности этих объективных факторов, что приводит к их «инвестиционному голоду». Для уменьшения диспропорций в инвестиционном процессе необходимо создать или усилить субъективные преимущества регионов такие, как создание различных режимов поддержки инвесторов, улучшение законодательства и пр.

Из представленной таблицы 7 видно, что хорошие инвестиционные перспективы за счет больших (стоимостью свыше 3 млрд руб.) бизнес-проектов имеют, прежде всего, регионы, в которых должна начаться разработка крупных сырьевых месторождений. Во вторую очередь, регионы с развитой металлургией и нефтехимией, а также портовые регионы: иначе говоря, регионы, связанные с дальнейшей переработкой и транспортировкой сырья. Для остальных регионов перспективы появления в них крупных инвестиционных проектов, по меньшей мере, не гарантированы.

Таблица 7.

**Соотношение между сложившимся уровнем инвестиций и перспективами крупных инвестиционных проектов.**

Нынешнее состояние инвестиций	Перспективы			
	Наиболее высокие	Высокие	Средние	Низкие
Наиболее высокие	-	Московская область Ямало-Ненецкий АО г. Санкт-Петербург Краснодарский край Республика Татарстан	г. Москва Ханты-Мансийский АО	
Высокие	Свердловская область Красноярский край	Ленинградская область Республика Башкортостан Сахалинская область Кемеровская область Челябинская область Пермский край Нижегородская область Ростовская область	Самарская область	
Средние	Иркутская область	Тюменская область Республика Коми Архангельская область Хабаровский край Липецкая область Читинская область	Вологодская область Волгоградская область Оренбургская область Саратовская область Белгородская область Омская область Новосибирская область Ставропольский край Воронежская область Амурская область Калининградская область Тверская область Приморский край Ненецкий АО Рязанская область Мурманская область Астраханская область Томская область Курская область Тульская область Костромская область Пензенская область Смоленская область Республика Карелия Тамбовская область Ульяновская область Калужская область Орловская область Республика Бурятия Камчатская область Брянская область Еврейская область Псковская область Магаданская область	Республика Адыгея Ярославская область Республика Дагестан Алтайский край Удмуртская республика Чувашская республика Владимирская область Республика Мордовия Кировская область Новгородская область Ивановская область Республика Хакасия Курганская область Чукотский АО Республика Марий Эл Чеченская область Карачаево-Черкесская республика Кабардино-Балкарская республика Республика Северная Осетия-Алания Республика Калмыкия
Низкие	Эвенкийский АО Таймырский АО		Республика Тыва	Усть-Ордынский Бурятский АО Корякский АО Агинский Бурятский АО Республика Ингушетия Республика Алтай

Источники: Сборник «Регионы России» Росстата (текущее состояние инвестиций); Институт региональной политики (перспективы инвестиций).

## Оценки инвестиционного климата в регионах<sup>2</sup>

Рейтинги инвестиционных рисков и инвестиционных возможностей служат для инвестора лишь предварительным ориентиром для инвесторов, рассматривающих возможности для работы в том или ином регионе. Тем не менее, значение таких общих оценок трудно переоценить. Для инвестора они важны как первые стадии процедура выборы площадки. Для региональных властей – как инструмент, с помощью которого регион и его базовые характеристики оказываются в поле зрения инвесторов. В такой роли выступают не только рейтинги, направленные на оценку региональных условий для прямых инвестиций. Кредитные рейтинги, предназначенные, в первую очередь, для портфельных инвесторов, одновременно могут служить и для косвенной оценки инвестиционного климата. Финансово-экономические приоритеты региональной власти, уровень ее ответственности и дисциплины, хозяйственная конъюнктура в регионе – все эти факторы, влияющие на кредитный рейтинг важны, в конечном счете, для всех инвесторов. Для иностранных инвесторов важна сама по себе возможность получить оценку в привычной, известной по другим странам, шкале. Для региональных властей, в свою очередь, само по себе прохождение процедуры получения кредитного рейтинга служит косвенным подтверждением их готовности играть по правилам.

### Кредитные рейтинги региональных и местных органов власти России

На сегодняшний день услуги по предоставлению кредитных рейтингов в России оказывают рейтингové агентства как международного уровня (Standard&Poor's, Moody's Investor's Service и Fitch Ratings), так и национальные (Moody's Interfax Rating Agency, рейтинговый консорциум Эксперт РА-АК&М).

Рейтинговые агентства Standard&Poor's (далее S&P), Moody's Investors Service (далее Moody's) и Fitch Ratings обладают вековым опытом присвоения рейтингов эмитентам по всему миру и являются мировыми лидерами в

этой области. Все три компании происходят из США, но сегодня в их офисах в разных странах мира трудятся интернациональные коллективы аналитиков. Рейтинговые агентства Moody's Interfax (контрольный пакет акций принадлежит Moody's Investor's Service) и консорциум Эксперт РА-АК&М присваивают рейтинги только по национальным шкалам.

Кредитный рейтинг, вне зависимости от его вида и специфики индивидуальной методики каждого агентства, представляет собой **независимое мнение** агентства о способности и готовности или желании эмитента полностью и своевременно выполнять свои долговые обязательства. Таким образом, значимость рейтинга для эмитента опирается, прежде всего, на **репутацию** рейтингового агентства. С другой стороны, значение рейтинга в той или иной степени отражает вероятность дефолта эмитента.

Например, статистика дефолтов корпоративных эмитентов, которым присвоены рейтинги S&P за период 1981–2005 гг., показывает, что вероятность дефолта для эмитентов с наивысшим значением рейтинга AAA по международной шкале Standard&Poor's (Таблица 8) в течение первых двух лет после присвоения рейтинга составляет 0%, на третий год достигает 0,03%, а на пятый 0,11%. При этом из 100 эмитентов с рейтингом BBB за первый год после присвоения рейтинга дефолт объявили 0,27%, а за пять лет – 3,11%<sup>3</sup>. По подсчетам Fitch Ratings процент дефолтов по корпоративным облигациям США, которым присвоены рейтинги AAA, составил в среднем менее 0,1% в год, а для облигаций с рейтингом BBB – 0,35%<sup>4</sup>.

Важно отметить, что кредитные рейтинги оценивают **только кредитные риски**, процедура присвоения рейтинга не включает аудит. Кредитный рейтинг не является рекомендацией по покупке ценных бумаг, мнением об их инвестиционной привлекательности для конкретного инвестора или об их рыночной цене. По этим причинам важно отличать кредитный рейтинг от рейтинга инвестиционного.

<sup>3</sup> По данным Standard& Poor's Global Fixed Income Research, 2006.

<sup>4</sup> По данным официального сайта Fitch Ratings в России <http://www.fitchratings.ru/about/history/index.wbp>

<sup>2</sup> Раздел подготовлен при участии П.В. Темериной и Н.А. Угаровой (МГУ им. М.В. Ломоносова).

Таблица 8.

**Значения долгосрочных кредитных рейтингов по международной шкале Standard&Poor's**

Инвестиционная категория	AAA	очень высокая способность своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства; самый высокий рейтинг.
	AA	высокая способность своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства.
	A	умеренно высокая способность своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства, однако большая чувствительность к воздействию неблагоприятных перемен в коммерческих, финансовых и экономических условиях.
	BBB	достаточная способность своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства, однако более высокая чувствительность к воздействию неблагоприятных перемен в коммерческих, финансовых и экономических условиях.
Спекулятивная категория	BB	вне опасности в краткосрочной перспективе, однако более высокая чувствительность к воздействию неблагоприятных перемен в коммерческих, финансовых и экономических условиях.
	B	более высокая уязвимость при наличии неблагоприятных коммерческих, финансовых и экономических условий, однако в настоящее время имеется возможность исполнения долговых обязательств в срок и в полном объеме.
	CCC	на данный момент существует потенциальная возможность невыполнения эмитентом своих долговых обязательств; своевременное выполнение долговых обязательств в значительной степени зависит от благоприятных коммерческих, финансовых и экономических условий.
	CC	в настоящее время высокая вероятность невыполнения эмитентом своих долговых обязательств.
	C	в отношении эмитента возбуждена процедура банкротства или предпринято аналогичное действие, но платежи или выполнение долговых обязательств продолжаются.
	SD	выборочный дефолт по данному долговому обязательству при продолжении своевременных и полных выплат по другим долговым обязательствам.
	D	дефолт по долговым обязательствам.

Могут быть дополнены знаками (+) или (-) для обозначения промежуточных значений

**Прогнозы**

- Позитивный – рейтинг может повыситься  
 Негативный – рейтинг может понизиться  
 Стабильный – изменение маловероятно  
 Развивающийся – возможно повышение или понижение рейтинга

Источник: официальный сайт рейтингового агентства Standard&Poor's в СНГ <http://www.sandp.ru>

Для оценки инвестиционной привлекательности того или иного проекта для конкретного инвестора кредитного рейтинга недостаточно, необходим детальный анализ рисков, которые не изучаются в процессе присвоения кредитного рейтинга. Тем не менее, наличие кредитного рейтинга, особенно от уважаемого рейтингового агентства, и его значение является чрезвычайно важным фактором для потенциальных инвесторов. Получение рейтинга дает эмитенту:

- независимую оценку рисков кредитования;
- кредитную историю, понятную мировому инвестиционному сообществу;
- облегчение процесса размещения ценных бумаг;
- доступ к новым категориям инвесторов;

– инструмент внутреннего стратегического планирования.

Рейтинг по национальной шкале присваивается рейтинговыми агентствами международного уровня эмитентам (региональным и местным органам власти, а также корпорациям, банкам, страховым, финансовым и инвестиционным компаниям), как правило, в странах со спекулятивными значениями суверенного рейтинга для большей дифференциации показателей. Рейтинг эмитента по международной шкале, как правило, не превышает значение суверенного рейтинга. При этом максимальное значение по национальной шкале соответствует значению суверенного рейтинга. Процедура присвоения рейтинга по национальной шкале не включает оценку рисков,

в одинаковой степени влияющих на всех национальных эмитентов.

Наличие рейтинга по международной шкале позволяет сравнивать эмитентов из разных стран мира, например, регион России со штатом в Бразилии. Рейтинги по национальным шкалам дифференцируют эмитентов только в рамках страны, рейтинги по национальным шкалам в разных странах несопоставимы.

Несмотря на то, что рейтинговые шкалы различных агентств внешне мало отличаются, рейтинги для одного и того же эмитента от разных агентств несопоставимы. Это связано как с различиями методик оценки и несоответствием интервалов между категориями с одинаковыми индексами, так и с самой сущностью рейтинга, являющегося относительной величиной, позволяющей сравнивать между собой эмитентов, которым они присвоены.

Внешне рейтинговые шкалы агентств Fitch и S&P практически аналогичны, только категориям SD и D по шкале S&P соответствуют DDD, DD и D по шкале Fitch. Для краткосрочных рейтингов агентством Fitch Ratings используется отдельная шкала, в которой наивысшее значение рейтинга обозначается как F1, а затем без промежуточных значений следуют F2, F3, B, C и D.

Рейтинговая шкала Moody's внешне отличается незначительно: наивысшая оценка обозначается как Aaa, затем следует Aa, A, Baa, Ba и т.д. Промежуточные значения обозначаются не +/-, а 1 (наивысшее значение), 2 и 3.

Международные шкалы являются исходными, национальные выстраиваются по тем же принципам, а к индексу добавляется обозначение страны, например: Ca1.ru по российской национальной шкале Moody's, uaBB+ по украинской национальной шкале S&P, AA+(rus) по российской национальной шкале Fitch.

**Процесс присвоения рейтинга.** За принятием решения о присвоении рейтинга следует подписание соглашения с выбранным агентством, в котором оговариваются обязанности сторон. Рейтинговое агентство формирует группу аналитиков, которая находится в контакте с эмитентом в процессе присвоения рейтинга и после первого присвоения. Аналитической группой проводится сбор информации из

как открытых источников и источников, которые агентство считает надежными, также агентство запрашивает непубличную информацию непосредственно от эмитента, которая предоставляется на условиях конфиденциальности, закрепленных соответствующим соглашением. В результате анализа полученной информации принимается решение о присвоении рейтинга, о значении которого сообщается эмитенту с подробным обоснованием. В случае согласия эмитента, результат публикуется и становится общедоступным.

Помимо значения рейтинга публикуется аналитический отчет, предоставляющий развернутое обоснование принятого решения, анализ финансово-экономических показателей эмитента и критериев, по которым принималось решение. В дальнейшем рейтинг может быть пересмотрен в результате существенных событий, влияющих на эмитента, или изменения его финансово-экономических показателей. Если таких событий не происходит, рейтинг пересматривается или подтверждается один раз за период, установленный рейтинговым агентством.

Процедура присвоения кредитного рейтинга региональным органам власти проводится по унифицированным критериям, единым для всех эмитентов. Принципиальным является выбор национальной или международной шкалы, однако очевидно, что рейтинги по обеим шкалам являются взаимодополняющими. Особенно это касается привлечения иностранных инвестиций, когда принципиальным оказывается сравнение региона не только с другими регионами России, но и с потенциальными объектами инвестирования в других странах.

На значение рейтинга региона и прогнозы по его изменениям оказывают влияние как прямые, так и косвенные факторы. По этой причине в процессе присвоения рейтинга изучаются не только финансово-экономические показатели такие, как доходы бюджета, объем и структура долга, ВРП на душу населения и другие, но и социальные, политико-административные факторы, качество управления, налоговая политика государства, проводимые реформы и их возможные последствия для региона, другие федеральные инициативы, которые могут пря-

мо или косвенно повлиять на экономическое положение региона.

Любые реформы, инициируемые федеральным центром, в краткосрочном периоде оказывают негативное воздействие на уровень рейтингов регионов, поскольку непредсказуемость их последствий оказывает дестабилизирующее действие. Однако в долгосрочном периоде реформы, направленные на увеличение прозрачности финансовых отношений, положительно влияют на прогнозы. Например, реформа социальных льгот, вызвавшая столь широкий резонанс в регионах и в краткосрочном периоде оказавшая слабое негативное влияние на региональные рейтинги, в долгосрочном периоде оценивается аналитиками S&P как шаг к увеличению прозрачности<sup>5</sup>.

Важным фактором, сдерживавшим рост кредитных рейтингов регионов России в последнее время, стала административная реформа. Назначения губернаторов повлияли на уровень рейтингов только тех регионов, где им не удалось сохранить свои посты, для тех регионов, где были назначены новые фигуры, это влияние было негативным.

Важным фактором в изменении рейтинга региона является диверсифицированность экономики. В случае явного доминирования нескольких крупных предприятий в структуре налоговых поступлений зависимость региона от этих предприятий сказывается на уровне рейтинга региона. При этом связь между рейтингом компании и рейтингом региональных органов власти может быть обратной. Так, по данным S&P, ужесточение налоговой политики, в результате которого рейтинг ОАО НК ЮКОС упал до значения D (дефолт), привело к росту ликвидности многих регионов, а в Ханты-Мансийском АО денежные резервы превысили 50% расходов бюджета<sup>6</sup>.

Кредитные истории большинства российских регионов, имеющих рейтинги, демонстрируют стабильное увеличение значений рейтинга со времени присвоения (в большинстве слу-

чаяв это не ранее 2000 года) до настоящего момента, что отражает общие тенденции развития российской экономики. По этой причине выбор примера не является принципиальным и ограничивается длительностью периода существования кредитной истории.

В этом контексте удачным примером является Самарская область (Таблица 9). Регион находится в значительной финансовой зависимости от ключевых налогоплательщиков – ОАО «Автоваз» и компаний группы «Самаранефтегаз». Самарской области присвоены рейтинги S&P (BB-/Позитивный по международной шкале в иностранной валюте и ruAA- по национальной шкале)<sup>7</sup>, Moody's Investors Service (Ba2 по международной шкале в иностранной валюте) и Moody's Interfax (Aa2(rus) по национальной шкале)<sup>8</sup>. Аналитики обоих агентств указывают на влияние доминирующих компаний на значение кредитного рейтинга. Перспективы российской автомобильной отрасли не могут в такой ситуации не влиять на прогноз по региону.

Поскольку доминирующей отраслью в регионе является машиностроение, большинство предприятий которого являются поставщиками ОАО «Автоваз», любые изменения на автомобильном рынке России сказываются на доходах бюджета области.

Приход на предприятие команды менеджеров из компании «Рособоронэкспорт» и последовавшие ожидания государственных инвестиций обещали укрепление позиций компании, однако отказ нового менеджмента «Автоваза» от заявленных планов строительства нового завода в значительной степени нивелировал позитивный эффект от смены руководства. Таким образом, ключевым фактором, влияющим на развитие автомобильной отрасли и опосредованно на показатели Самарской области, остались объективные тенденции снижения доли отечественной продукции на российском рынке.

<sup>5</sup> Аналитический отчет S&P «Региональные и местные органы власти России: обзор сектора». 28.09.2005 <http://www.sandp.ru/>

<sup>6</sup> Аналитический отчет S&P «Региональные и местные органы власти России: обзор сектора». 28.09.2005 <http://www.sandp.ru/>

<sup>7</sup> Standard&Poor's Информация об эмитенте Самарская область <http://www.sandp.ru/page.php?path=issuer&id=5>

<sup>8</sup> Moody's Interfax Самарская область. Кредитно-рейтинговый отчет <http://rating.interfax.ru/data/rating/Samara,%20oblast%20of%20-%202004.pdf>

Таблица 9.

**История кредитного рейтинга Standard&Poor's Самарской области**

Дата	Рейтинг по международной шкале в иностранной валюте / прогноз	Рейтинг по национальной шкале
26.05.06	BB-/Позитивный/--	ruAA-
08.09.05	BB-/Стабильный/--	ruAA-
12.03.04	BB-/Стабильный/--	ruAA-
25.04.03	B+/Позитивный/--	ruAA-
21.10.02	B+/Стабильный/--	--
13.11.01	B/Позитивный/--	--
04.09.00	B-/Стабильный/--	--
31.07.00	CCC/Позитивный/-- CreditWatch	

Источник: Standard&Poor's Информация об эмитенте Самарская область  
<http://www.sandp.ru/page.php?path=issuer&id=5>

Положение другого крупного налогоплательщика области, «Самаранефтегаза», резко ухудшилось, добыча нефти в области упала на 20%<sup>9</sup>, однако этот фактор в совокупности с негативными для автомобильной отрасли тенденциями не помешал S&P повысить прогноз в мае текущего года со стабильного до позитивного. Аналитики агентства объясняют улучшение прогноза тенденцией к диверсификации доходов (снижение доли машиностроения этому способствует), высоким качеством управления финансами в области (этот фактор указывают и аналитики Moody's), высокими финансовыми показателями, относительно низким долгом. Среди возможных в перспективе негативных факторов аналитики делают акцент на риски изменения налогового и бюджетного законодательства.

Пример Самарской области весьма показателен для подтверждения того факта, что экономические показатели не всегда напрямую влияют на значение кредитного рейтинга. Уровень развития институциональной среды, качество управления, прозрачность и стабильность в ряду прочих факторов, влияющих на кредитный рейтинг, перевешивают.

Присвоение кредитного рейтинга без сомнения позитивно сказывается на репутации региона или любого другого эмитента. Особен-

но это становится важным для привлечения иностранных инвестиций, поскольку мнение рейтинговых агентств международного уровня, сформулированное в виде кредитного рейтинга, представляет собой в некотором роде финансовую визитную карточку.

Вопрос о необходимости наличия рейтингов нескольких агентств не является принципиальным, поскольку методики рейтингового процесса во многом сходны. Однако при выборе агентства ключевую роль играет, прежде всего, его репутация и история присутствия на рынке, поскольку рейтинг – это, прежде всего, мнение, и другого способа проверить качество работы рейтингового агентства, кроме как обратиться к его опыту, не существует. Выбор вида рейтинга зависит от масштаба инвестиционных проектов, на которые рассчитывает эмитент, тем не менее, для формирования наиболее полной картины предпочтительно наличие рейтингов как по национальной, так и по международной шкалам.

Для агентства международного уровня на российском рынке определяющим фактором является его опыт в России, странах СНГ и сопоставимых развивающихся странах. Поскольку российский рынок, по мнению, в том числе, рейтинговых аналитиков, является уникальным, опыт работы в России и наличие постоянно действующего представительства в стране, является определяющим фактором при выборе рейтингового агентства.

<sup>9</sup> Standard&Poor's Информация об эмитенте Самарская область  
<http://www.sandp.ru/page.php?path=issuer&id=5>

Таблица 10.

**Действующие кредитные рейтинги региональных и местных органов власти России.**

Эмитент	Standard&Poor's			Fitch Ratings						Moody's Interfax	Эксперт РА-АК&М	
Башкортостан	BB/Стабильный/--	BB/Стабильный/--										
Карелия	--/--/--	--/--/--	отозван	B+	B+	Стабильный	B	A(rus)	Стабильный			
Коми				BB-	BB-	Стабильный	B	A+(rus)	Стабильный			A+
Саха (Якутия)	--/--/--	--/--/--	ruA	B+		Стабильный	B	A(rus)	Стабильный			
Татарстан	BB-/Стабильный/--	BB-/Стабильный/--		BB	BB	Стабильный	B	AA(rus)	Стабильный			
Удмуртия										Aa2.ru		
Чувашия										Aa3.ru		
Краснодарский край	V+/Позитивный/--	V+/Позитивный/--	ruA+									
Красноярский край												A (срок действия истек)
Ставропольский край	V/Позитивный/--	V/Позитивный/--	ruA									
Вологодская область	V+/Стабильный/--	--/--/--	ruA							Aa2.ru		
Иркутская область	V+/Стабильный/--	--/--/--										
Калужская область	--/--/--	--/--/--	отозван									A+
Кировская область				B	B	Стабильный	B	BBB(rus)	Стабильный			
Ленинградская область	V+/Позитивный/--	--/--/--	ruA+	B	B	Стабильный	B	BBB(rus)	Стабильный			
Липецкая область				BB-	BB-	Позитивный	B	AA-(rus)	Позитивный			
Московская область	BB/Стабильный/--	--/--/--	ruAA									
Нижегородская область				B+	B+	Стабильный	B	A(rus)	Стабильный			
Омская область										Aa3.ru		
Пермская область										Aa1.ru		A+ (срок действия истек)
Ростовская область												A+
Самарская область	BB-/Позитивный/--	--/--/--	ruAA-							Aa2.ru		
Свердловская область	BB-/Стабильный/--	BB-/Стабильный/--	ruA									
Смоленская область												V++

Эмитент	Standard&Poor's			Fitch Ratings						Moody's Interfax	Эксперт РА-АК&М	
Томская область	--/--/--	--/--/--	ruA									
Челябинская область											Aa2.ru	
Ямало-Ненецкий АО Ярославская область	BB+/Стабильный/--	--/--/--										A
Москва	BBB+/Стабильный/--	--/--/--		BBB+	BBB+	Стабильный	F2	AAA(rus)	Стабильный		Aaa.ru	A++
Санкт-Петербург	BBB-/Стабильный/--	BBB-/Стабильный/--		BBB-	BBB-	Позитивный	F3	AA+(rus)	Позитивный		Aaa.ru	
Ханты-Мансийский АО	BB+/Позитивный/--	--/--/--	ruAA+									
Уфа (Башкортостан)	B+/Стабильный/--	B+/Стабильный/--	ruA+									
Нижнекамск (Татарстан)											Aa3.ru	
Череповец (Вологодская область)	--/--/--	--/--/--	отозван									
Братск (Иркутская область)	B/Стабильный/--	--/--/--	ruA									
Балашихинский район (Московская область)	B-/Позитивный/--	--/--/--	ruBBB+									
Клинский район (Московская область)	B-/Стабильный/--	--/--/--	ruBBB-									
Одинцовский район (Московская область)											A2.ru	
Новосибирск	B/Позитивный/--	--/--/--	ruA									
Омск	B/Стабильный/--	--/--/--	ruBBB+									
Сургут (Ханты-Мансийский АО)	BB-/Стабильный/--	--/--/--	ruAA-									

## Комплексные оценки инвестиционного климата

Под предпринимательским климатом региона, как правило, понимается общие для всех или большинства предпринимателей, действующих на той или иной территории, возможности и условия для ведения предпринимательства и достижения его целей. Рейтинги регионов, составляемые для инвесторов, призваны, в первую очередь, охарактеризовать свойства объекта инвестирования, которые формируются именно на региональном уровне и которые нельзя оценить, рассматривая конкретное предприятие или проект.

Вторая функция региональных рейтингов – помощь в управлении территориями. Создание благоприятного инвестиционного климата способствует привлечению не единичных «рисковых» инвесторов, а расширению инвестиционной активности во многих секторах экономики, что, в конечном счете, обеспечивает полноценное социально-экономическое развитие территории.

Первые попытки создать комплексные оценки инвестиционной привлекательности регионов России во многом заимствовали западные традиции проведения подобных исследований: систему индикаторов для оценки инвестиционного климата, способы их количественной оценки, методику нормирования, итогового «взвешивания» и суммирования. Отличительной особенностью первых западных рейтингов, появившихся в России, является акцент на оценке инвестиционных рисков. Например, интересны методики «Multinational Business», «PlanEcon», «Fortune», которые были разработаны специально для анализа инвестиционной привлекательности стран с переходной экономикой (СНГ и Восточной Европы). В них не предполагалось проведение интегральных оценок, но список выбранных показателей довольно четко характеризует представление западных инвесторов о важнейших факторах инвестиционного климата в странах с переходным типом экономики. Показатели характеризуют в большинстве своем возможные риски (экономические, политические, социальные) и лишь в самых общих чертах характеризуют инвести-

ционный потенциал или инвестиционную емкость экономик стран-реципиентов (покупательная способность населения, ВВП на душу населения).

Эти оценки принадлежат к самому началу реформ в странах Восточной Европы и России (1990 г.), но и сегодня для иностранных инвесторов наиболее важной частью инвестиционного климата является оценка политических региональных рисков, то есть отношения региональных властей к иностранным инвестициям, а среди факторов, отражающих потенциал, выделяется характеристика транспортно-географического положения региона.

Отсутствие у иностранного инвестора достаточного интереса к характеристикам инвестиционного потенциала регионов, в том числе к ресурсному фактору, связано, прежде всего, с существующими барьерами со стороны крупного российского бизнеса, контролирующего экспортно-ориентированные отрасли добывающей промышленности России. Производственный потенциал обрабатывающих отраслей оказался непривлекательным из-за своей технической отсталости (иностранцам оказалось выгоднее строить новые предприятия).

Для российских же инвесторов, наоборот, основное значение имеет нынешнее состояние экономики, отраслевая структура региона и его ресурсный потенциал. Эти, выявленные специалистами рейтингового агентства «Эксперт-РА», приоритеты отражает список ведущих регионов-реципиентов российских инвестиций (Москва, затем ХМАО, ЯНАО).

В соответствии с интересами отечественных инвесторов дальнейшая адаптация западных методик российскими экспертами была связана с расширением системы индикаторов в двух направлениях:

- включение характеристик инвестиционного потенциала;
- выработка более индикативных показателей инвестиционного риска.

Среди первых наиболее основательных российских оценок следует назвать:

1. Обзор инвестиционной привлекательности экономических районов России агентства «Юниверс», основанный на расчете итогового

показателя регионального предпринимательского риска (1993 г.);

2. методику мониторинга социально-политического климата российских территорий аналитиков журнала «Коммерсантъ» (1993);

3. методику анализа инвестиционного климата регионов России группы авторов под руководством А. С. Мартынова (1994 г.).

Эти работы имели большое значение для анализа основных проблем, связанных с непосредственным переложением западных систем индикаторов инвестиционного климата на российскую действительность.

В основу работы агентства «Юниверс» легла (с некоторыми корректировками) методика фирмы «Rundt». При таком подходе сначала была проведена оценка инвестиционного климата России в целом, затем определялись интегральные оценки инвестиционных рисков по экономическим районам. Систему выбранных для оценки показателей трудно назвать индикативной, отражающей наиболее важные диверсифицирующие факторы инвестиционного климата первой половины 90-х. Во-первых, не были определены ключевые показатели, во-вторых, многие показатели нуждаются в дополнительной интерпретации, так как не имеют однозначного влияния на инвестиционный климат (характеристика официальной оппозиции администрации региона, влияние нелегальной оппозиции администрации региона, вмешательство администрации региона в экономику, конфликты с федеральными властями, фактор региональной специфики, конфликты рабочей силы с управленческим аппаратом и др.).

Такие довольно неоднозначные характеристики регионов в итоге служат скорее примером попытки описать и осмыслить начало процесса регионализации в России, в том числе увеличения разнообразия жизненных укладов населения и форм ведения хозяйства. Отсутствие четкой структурированной системы показателей и недостаточная обоснованность выбора индикаторов снижает практическую ценность данного исследования.

Более адаптированная к российским реалиям система интегрируемых индексов была представлена в рейтинге журнала «Коммер-

сантъ» [Паны дерутся – у инвесторов чубы трещат. // Коммерсантъ 1993. – №12, №16.]. Интегральная оценка осуществлялась авторами на основании индексов, распределенных по шести группам различных видов инвестиционного риска (противодействие приватизации, экологический риск, социальные риски, экономические риски, нерыночное поведение населения, геополитические риски). Методика интегрирования показателей предполагала ранжирование регионов по величине каждого показателя, по каждому из показателей определялся размах вариации, затем величины показателей разбивались на интервалы, таким образом, регионам присваивались места в частных рейтингах либо равные номерам интервалов разбивки показателей, либо в соответствии с величинами балльных оценок. Рейтинги по каждому типу риска представляли собой среднее частных рейтингов. Интегрирование представляло собой сумму частных рейтингов по типам риска. Особенности применяемой методики сделали итоговый результат – интегральный индекс – трудно интерпретируемым показателем. Прежде всего, это связано с суммированием большого числа показателей разного уровня значимости без «весовой» корректировки. Используемая методика агрегирования (складывание рангов и баллов) вносит существенное искажение в итоговую оценку. Важнейшей причиной является невозможность в балльной шкале передать реальный разброс количественных показателей, отражающих сильную дифференциацию российских регионов по большинству показателей. В результате, лидеры «притянуты» к срединной части, а средняя часть мало отличающихся субъектов, наоборот, искусственно количественно «растянута». При анализе результатов рассматриваемого рейтинга можно выявить еще одну методическую трудность, связанную с тем, что некоторые используемые индикаторы при одной и той же количественной характеристике могут говорить о различных тенденциях в регионах разного генетического типа, так как эти сходные величины обуславливаются действием различных факторов (например, показатель развита фермерских хозяйств).

Первые рейтинговые исследования столкнулись с недостаточной статистической обеспеченностью для непосредственного расчета индикаторов по западным стандартам. В результате данные статистики заменялись балльными экспертными оценками. В ситуации отсутствия традиции экспертных рейтинговых исследований это приводило к высокой степени субъективизма оценок и невозможности корректного сопоставления результатов рейтингов разных лет.

На следующем этапе развития рейтинговых исследований в России следует отметить следующие:

- «Методика оценки региональных рисков в России», выполненная Institute for Advanced Studies (IAS) по заказу Банка Австрии (1995 г.);
- «Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России», ежегодно (с 1996 г.) выполняемый «Эксперт-РА»;
- «Методика оценки инвестиционного климата регионов России» ИЭ РАН (1996 г.);
- «Методика расчетов индексов инвестиционной привлекательности регионов» – результат совместного исследования Экспертного института (Россия) и Центра по изучению России и Восточной Европы Университете Бирмингема (Великобритания) (1996 г.).

Каждая из этих методик является результатом специальных широкомасштабных исследований.

Наиболее правомерно сравнение первых трех, так как они обладают сходной методологией.

Системы показателей первых трех рейтингов включают обширную базу исходных данных (от 75 до 100), объединенных в группы факторов инвестиционного климата. Общим для этих трех методик является использование для агрегирования данных метода суммирования «взвешенных» балльных оценок. Балльная оценка несет на себе уже упоминавшиеся недостатки, негативное влияние которых возрастает по мере увеличения количества агрегируемых данных, так как складываются и накапливаются искажения в количественных расстояниях между субъектами частных рейтинговых шкал. В итоге незначительное колебание отдельных индексов может привести к существенным «перестановкам» в рейтинговых оценках.

В «Методике оценки инвестиционного климата регионов России» ИЭ РАН использовано 65 экспертнооцениваемых и 10 статистических показателей, разбитых на семь групп, отражающих: ресурсный потенциал региона, производственный потенциал региона, степень развитости инфраструктуры региона, социально-политическую обстановку, социально-культурный потенциал, организационно-правовой потенциал, финансовый потенциал. Таким образом, в отличие от предыдущих методик, данная учитывает исключительно инвестиционный потенциал без выделения факторов инвестиционного риска. Методика переполнена показателями, особенно если учесть балльный способ их оценки и чрезвычайно широкий охват разнообразных сторон социально-экономической жизни регионов. Эти черты снижают практическую ценность работы и затрудняют интерпретацию итогового индекса, делящего многообразие субъектов на 8 групп по уровню благоприятности инвестиций (наиболее благоприятный для всех типов инвесторов, благоприятный для крупных инвесторов, потенциально благоприятный, средний, менее благоприятный и т. д.). Как видно из итоговой характеристики, она не слишком содержательна. Так как за этим синтетическим индексом скрыты все важнейшие различия регионов, являющиеся наиболее информативными для конкретных инвесторов, разнообразие которых не исчерпывается величиной планируемых инвестиционных вложений.

«Методика оценки региональных рисков в России», выполненная Institute for Advanced Studies (IAS) по заказу Банка Австрии, рассматривает 98 частных факторов, отражающих некоторые элементы инвестиционного риска и инвестиционного потенциала. Показатели объединены в 11 групп, характеризующих политическую, демографическую, этническую, криминальную и экологическую обстановку в регионе, экономическое и финансовое состояние в регионе, развитие процесса приватизации, состояние рынка труда, инфраструктурный потенциал региона. Интегральный индекс обладает теми же недостатками, что и инвестиционный рейтинг в «Методике оценки инвестиционного климата регионов России» ИЭ РАН

(1996 г.) – отличается включением в интегральную оценку элементов и потенциала и риска.

Одной из наиболее известных методик оценки инвестиционного климата стала работа рейтингового агентства «Эксперт-РА» - «Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России». Для составления рейтинга инвестиционной привлекательности регионов было использовано более сотни показателей регионального развития в статике и динамике, а также авторские расчетные показатели, такие, например, как индекс реальных доходов населения, индекс Джини и другие.

Важной принципиальной особенностью этой методики является разделение индекса инвестиционного климата на два синтетических блока: инвестиционный потенциал и инвестиционный риск.

Инвестиционный потенциал – характеристика количественная, учитывающая основные макроэкономические характеристики, насыщенность территории факторами производства (природными ресурсами, рабочей силой, основными фондами, инфраструктурой и т.п.), потребительский спрос населения и другие показатели. Его расчет основан на абсолютных статистических показателях.

Совокупный потенциал региона включает следующие интегрированные его виды: ресурсно-сырьевой, производственный, потребительский, инфраструктурный, инновационный, трудовой, институциональный, финансовый.

Инвестиционный риск оценивает вероятность потери инвестиций и дохода от них. Риск – характеристика вероятностная, качественная. Применительно к региону выделены следующие виды риска: политический, экономический, социальный, криминальный, экологический, финансовый, законодательный.

Таким образом, к наиболее ценным достижениям этой методики следует отнести возможность временных сопоставлений, так как рейтинги проводились с 1996 г. ежегодно, разделение инвестиционного климата на два основных блока: инвестиционный риск и инвестиционный климат – позволяет инвесторам делать более точные выводы о возможностях капиталовложений. Ценным достижением яв-

ляется включение в методику законодательного риска.

Методика ТАСИС принципиально отличается от всех ранее рассмотренных. Вкратце методика сводится к следующему.

Эта методика имеет довольно сложный математический аппарат. Регион рассматривается, прежде всего, как совокупность сосредоточенных в нем различных отраслей промышленности. Важнейшей отличительной особенностью является то, что, несмотря на название итогового индекса – инвестиционной привлекательности – результатом расчетов фактически является оценка насыщенности того или иного субъекта РФ инвестициями, причем, не абсолютная, а относительная, то есть по сравнению с довольно низким среднероссийским уровнем. Эта методика позволяет лишь найти ответ на вопрос – какой регион в каком-то конкретном году был по российским меркам относительно «переинвестирован», а какой «недоинвестирован». Дополнительно введен индекс объема капиталовложений, характеризующий, по мнению авторов методики, надежность инвестиций, то есть, чем больше в регион вложено средств, тем надежнее будущие инвестиции. Таким образом, использование чисто статистического подхода к оценке инвестиционной привлекательности в регионах России не позволило авторам данной методики оценить качественные различия в существующих инвестициях. Таким образом, полное избавление от качественных характеристик и субъективных оценок не добавили результатам этой методики информативности и эффективности в практическом использовании.

**Типы регионов по характеристикам инвестиционного климата.** На основе исследования рейтингового агентства «Эксперт-РА» можно рассмотреть сложившуюся картину инвестиционного климата в России. Эта методика имеет многолетнюю историю и позволяет проводить исследования в динамике, важно, что на протяжении этих лет сохранены основные подходы представления итоговых результатов в матричной форме: инвестиционный потенциал – инвестиционный риск.

## Оценка инвестиционного климата рейтинговым агентством «Эксперт РА» (2004–2005 гг.).

	Умеренный риск	Высокий риск	Экстремальный риск
Высокий потенциал	(1В) Московская, Свердловская, Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский (5)	-	-
Средний потенциал	(2В) Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, Краснодарский, Красноярский, Волгоградская, Иркутская, Кемеровская, Ленинградская, Нижегородская, Новосибирская, Пермская, Ростовская, Самарская, Челябинская, Ямало-Ненецкий (16)	-	-
Пониженный потенциал	(3В1) Удмуртия, Чувашия, Приморский, Ставропольский, Хабаровский, Архангельская, Белгородская, Владимирская, Вологодская, Воронежская, Калининградская, Калужская, Курская, Липецкая, Мурманская, Омская, Оренбургская, Пензенская, Рязанская, Саратовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Ярославская (26)	(3С1) Дагестан, Коми, Брянская, Алтайский (4)	-
Незначительный потенциал	(3В2) Адыгея, Алтай, Бурятия, Карелия, Мордовия, Хакасия, Астраханская, Ивановская, Кировская, Костромская, Новгородская, Орловская, Псковская, Смоленская, Тамбовская, Агинский Бурятский, Ненецкий (17)	(3С2) Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Марий Эл, Северная Осетия, Тыва, Амурская, Камчатская, Курганская, Магаданская, Сахалинская, Читинская, Еврейская, Коми-Пермяцкий, Таймырский, Чукотский, Эвенкийский, (5)	(3Д) Ингушетия, Кабардино-Балкария, Чеченская, Корякский, Усть-Ордынский

Источник: <http://www.raexpert.ru/>

Примечание: Оценку с минимальным риском (А) не получил ни один регион.

В первую группу (высокий потенциал - умеренный риск) рейтингового исследования журнала «Эксперт» в 2005 г. попали субъекты - давние лидеры. Это, прежде всего, крупнейшие экспортеры – Ханты-Мансийский АО, Свердловская область. Они характеризуются повышенными доходами за счет экспорта сырья и продукции первых переделов, но положительная динамика за счет многолетних высоких доходов от экспортной деятельности наблюдается там и в других сферах социально-экономической жизни населения. В группу лидеров попали и столичные центры (Москва и Московская область, Санкт-Петербург). Во-первых, их положение связано с тем, что именно столичные города были реципиентами большей части благ, связанных с ведением Россией внешней торговли. Именно через столицы

осуществляется «вход» иностранных фирм, кроме того, здесь платят часть налогов большинство крупных отечественных экспортеров (Газпром, некоторые нефтяные компании), к столицам приурочено развитие третичной экономики, обусловленной процессом экономической глобализации России (банковские услуги, финансовые и торговые операции и др.). Еще одной важной причиной высокого инвестиционного потенциала регионов группы 1В является максимальная концентрация в пределах столичных регионов платежеспособного потребительского спроса, на который ориентируется как отечественный, так и современный западный инвестор, приходящий в Россию. Широкий спрос обеспечивает минимальные риски и максимально быстрый оборот вложенных средств.

**Вторая группа** (средний потенциал – умеренный риск (2B)) объединяет обширную группу регионов, среди которых можно выделить несколько различных генетических типов. Наиболее развитые регионы освоенной части России:

1. регионы, центрами которых являются крупнейшие города с относительно «здоровой» востребованной на мировом рынке промышленностью (Республика Татарстан, Нижегородская область, Республика Башкортостан, Самарская область, Ленинградская область, Пермская область, Волгоградская область, Новосибирская область, Челябинская область);

2. ресурсные регионы слабо освоенной зоны с повышенным уровнем доходов за счет экспортноориентированных отраслей специализации (Кемеровская область, Ямало-Ненецкий АО, Красноярский край, Республика Саха, Иркутская область);

3. наиболее развитые субъекты Северного Кавказа, имеющие преимущества выгодного географического положения и динамичную экономику, развивающуюся за счет торговли (портовое хозяйство) и отраслей импортозамещения (пищевой промышленности, машиностроения) (Ростовская область, Краснодарский край).

**Третья группа** (пониженный потенциал – умеренный риск) весьма обширная. Главную часть группы составляют старо освоенные области центральной России, Центрально-Черноземного района, Поволжья. Они не имеют, как правило, мощных экспортноориентированных предприятий – «дойных коров федерального бюджета», нет на их территории городов-миллионеров, то есть крупногородской среды активизирующей глобализацию потребления и широкий потребительский спрос, привлекающий инвесторов.

**Четвертая группа** (незначительный потенциал – умеренный риск) объединяет уже субъектов аутсайдеров, депрессивные регионы, в которых экономический спад в период кризиса был максимален, а ресурсов (в широком смысле) для восстановления производственного потенциала не нашлось ни прочной сырьевой ба-

зы, ни крупногородской среды, ни востребованных на мировом рынке производств.

**Последние три группы** (пониженный потенциал – высокий риск, незначительный потенциал – высокий риск, низкий потенциал – экстремальный риск) можно объединить в характеристике – наименее развитые субъекты РФ, их структура экономики имеет лишь отдельные жизнеспособные производства, что не позволяет этим субъектам РФ вести политику, ориентированную на развитие) (Таблица 11).

Наибольшая ценность рейтингового исследования агентства «Эксперт-РА» заключается в возможности сопоставления рейтинговых исследований разных лет.

Рейтинговую динамику инвестиционного потенциала субъектов РФ целесообразно разбить на два этапа до 1998 г. и после.

В переходный период, особенно в первые кризисные годы, наиболее сильным фактором динамики социально-экономического состояния регионов и их инвестиционного климата было избирательное воздействие экономической глобализации на унаследованную отраслевую структуру регионов. Поэтому наибольший спад на себе испытали старопромышленные регионы, специализирующиеся на продукции машиностроения, текстильной, легкой и др. Именно старопромышленные регионы Центральной России имеют максимальный спад комплексного индекса инвестиционной привлекательности (с 1996–1998 гг.) в рейтинге агентства «Эксперт-РА» (Рязанская область (снижение инвестиционного потенциала на 29 пунктов с 15 до 44), Тульская (23, с 11 до 34 места), Владимирская (16, с 16 до 32), Калининградская (14, с 27 до 41), Белгородская (13, с 7 до 20), Смоленская (8, с 42 до 50), Калужская (7, с 33 до 40) и т. д.). Второй группой регионов также резко снизивших свою привлекательность стали отсталые республики юга России и субъекты Дальнего Востока (Северная Осетия (25, с 42 до 67), Камчатская область (16, с 56 до 72) и т. д.).

Наоборот, минимальный спад в экономике и соответственно относительный подъем по сравнению с другими регионами, испытали сырьевые регионы, специализирующиеся на

добыче полезных ископаемых, ставшие «сырьевой периферией мировой экономики»: Ямало-ненецкий АО (рост инвестиционной привлекательности на 52 пункта, с 69 до 17), Ханты-мансийский АО (38, с 44 до 6), Вологодская область (19, с 64 до 45). Соответственно заметен и рост роли сырьевого фактора в общей интегральной оценке инвестиционной привлекательности.

Сравнение частных рейтингов инвестиционного потенциала дает материал для анализа основных тенденций трансформации экономики. Так, после взлета инвестиционного рейтинга регионов, ориентирующихся на добычу топливных ресурсов, существенно возрос производственный потенциал у субъектов, специализирующихся на производстве черной металлургии: Белгородская (продвижение на 16 позиций вверх, с 36 до 20), Липецкая (на 15, с 58 до 43) и Вологодская (на 13, с 58 до 45). Это событие приурочено к периоду 1998–1999 гг., так как дефолт создал благоприятные ценовые условия для экспорта отечественной стали, ставшей более конкурентоспособной.

Дальнейшее изменение социально-экономического положения регионов было связано с ростом потребительского спроса и развитием отраслей импортозамещения. Соответственно увеличение инвестиционной привлекательности охватило южные районы и территории Центрально-черноземного района, где развивалась пищевая промышленность, регионы с крупными машиностроительными центрами Центрального района и Поволжья, а также крупнейшие города (Москву и Санкт-Петербург), где активно развивалась сфера услуг, торговля и строительство.

В этой связи интересно наблюдение аналитиков журнала «Эксперт» в 2000 г. Они констатировали, что формирование благоприятного инвестиционного климата в России начинает приобретать вид постепенно затухающих концентрических волн повышенной инвестиционной привлекательности, идущих от центра инвестиционного ядра к периферии. Это проявилось в значительном улучшении инвестиционного климата в регионах, находящихся на ближней периферии инвестиционного ядра: в Белгородской, Нижегородской, Костромской

областях и в Татарстане. Для того чтобы эта волна роста инвестиционной привлекательности регионов пошла дальше на периферию, там должны формироваться субцентры и новые инвестиционные ядра - возникать регионы с минимальным инвестиционным риском. В первую очередь на роль таких субцентров может претендовать Татарстан, который уже имел минимальный риск в рейтинге 1998–1999 гг., а также Краснодарский край, Башкортостан, Нижегородская, Ростовская, Самарская, Пермская и Тюменская области. Дополняющими такие крупные центры, могут стать относительно небольшие по потенциалу регионы с минимальным инвестиционным риском вроде Новгородской и Ярославской областей. На эту роль в новых инвестиционных ядрах, если исходить из сегодняшнего уровня и позитивной динамики рисков, могут претендовать в первую очередь Астраханская, Кировская и Томская области.

Исследования рейтингового агентства «Эксперт» позволяют сделать вывод о высокой степени значимости региональной политики для улучшения инвестиционного климата. Продуманная социально-экономическая политика и эффективная работа с инвесторами, приходящими в регион, позволили лидерам - Новгородской, Ярославской, Белгородской, Орловской областям и Санкт-Петербургу - создать на своей территории устойчиво благоприятный инвестиционный климат. На лидерство этих регионов не смогли оказать существенного негативного влияния даже такие факторы, как изменение межбюджетных отношений, приостановление режима свободных экономических зон, усложнение внутривластной ситуации и - в большинстве случаев - ограниченность инвестиционного потенциала.

### **Политическая и административная составляющие инвестиционного климата**

Компоненты инвестиционного климата, связанные с политикой и управлением, заслуживают отдельного рассмотрения, по крайней мере, по двум причинам. С одной стороны, политические и административные риски, а также издержки работы судов и правоохранительных органов, привычно называются как самые

сложные и болезненные составляющие инвестиционной деятельности и вообще бизнеса в России. Показательный, но далеко не единственный пример – опрос российских и западных менеджеров, проведенный аналитическим центром «Эксперт» (2004 г.), в ходе которого и те, и другие выше всего оценили риски, связанные с деятельностью бюрократии и коррупции, а также риски потери собственности, тоже политические по своей природе. С другой стороны, именно в политике и в управленческой практике возможны самые большие перемены, существенно влияющие на инвестиционный климат в целом.

Ряд исследований 1990-х и 2000-х гг., ставивших своей целью оценить политические риски для инвестиций в регионах России, сами по себе могут служить свидетельством постепенных изменений политической обстановки. В оценках первой половины и середины 1990-х гг. (рейтинги агентства «Юниверс» 1993 г., оценки газеты «Коммерсантъ» 1993 г. и др.) основное внимание уделялось серьезным угрозам политической стабильности, в том числе геополитическим, этнополитическим, конфликтам региональных властей с федеральными, жесткому соперничеству между исполнительными и представительными органами регионов – проблемам, которые были актуальными в течение 1990-х гг., но, по большей части, потеряли значимость в 2000-е гг.

В последние годы исследования, посвященные политическим и административным рискам для бизнеса в регионах, проводились эпизодически, от случая к случаю. Они получали большой резонанс, широко обсуждались, но затем не получали продолжения, так и оставались разовыми акциями.

Оценки уровня коррупции в регионах, проведенные российским отделением «Трансперенси Интернешнл» совместно с фондом «ИНДЕМ» (2002 г.) и рейтинги регионов по условиям малого бизнеса, составленные общероссийской организацией «ОПОРА России» на основе исследования ВЦИОМ (2005 г.), по содержанию близки друг к другу и основывались на похожих подходах. В обоих случаях базу исследова-

ния составляли опросы мелких и средних предпринимателей в регионах.

Результаты этих исследований выглядят противоречивыми, хотя из-за очень невысокой корреляции между показателями двух рейтингов (точнее, рэнкингов). Среди редких совпадений – неожиданно высокая оценка предпринимательского климата Башкортостана: первое место в стране по оценке «ИНДЕМ», второе – по оценке «ОПОРА». Такой результат, вступающий в явное противоречие с представлениями экспертного сообщества о положении предпринимателей в республике, заставляет задуматься о надежности самого метода оценок на основе одних только опросных данных, без дополнительного учета местных условий, в которых проводился опрос. Другая принципиальная проблема в использовании инвесторами результатов обоих исследований состоит в том, насколько отношение к мелким и средним предпринимателям может служить индикатором отношения региональных властей к другим категориям инвесторов, к более крупному бизнесу.

Пожалуй, главный содержательный вывод, который можно сделать на основе данных исследования «Трансперенси Интернешнл»/«ИНДЕМ», заключается в том, что северные области Европейской части России в среднем менее коррумпированы, чем более южные регионы. Такая закономерность, скорее всего, действительно существует и должна учитываться инвесторами, работающими в разных частях страны.

Другая, но тоже значимая сторона взаимоотношений власти и бизнеса в регионах была затронута в исследовании сотрудников ЦЭФИР, получившем широкую известность как один из разделов меморандума Всемирного банка 2004 г. В этом исследовании налоговые льготы, скидки, инвестиционные кредиты, бюджетные гарантии для кредитов, предоставление льготного порядка пользования имуществом, введение режима особой экономической зоны для предприятия и другие подобные формы поддержки (целый ряд из них подробнее рассматривается ниже в нашем докладе), в случае, если эти льготы предоставляются одному предприятию или группе предприятий, рассматривались как свидетельство «захвата госу-

дарства» бизнес-группой, контролирующей эти предприятия. По результатам анализа были определены регионы, «захваченные» бизнесом общероссийского масштаба (Карелия, Красноярский край, Приморский край, Вологодская, Липецкая, Свердловская, Оренбургская области), бизнесом регионального масштаба (Мордовия, Татарстан, Калининградская, Ростовская, Тульская, Тюменская, Челябинская области) или иностранными инвесторами (Удмуртия, Оренбургская, Саратовская область).

Исследование ЦЭФИР/Всемирного банка по своей методике предполагает использование длинных, желательнее около десятилетия, временных рядов данных, и поэтому отражает не только и не столько актуальное состояние дел, но и реалии прошедших 1990-х гг. С учетом этой особенности получается, что анализ «захвата государства» в регионах полезен тем, что позволяет говорить о важной проблеме неравного доступа инвесторов к региональным, но не очень подходит для решения прикладных задач оценки политических и административных условий для инвестиционной деятельности.

В целом, преимущественным способом приобретения знаний о политических и административных рисках в российских регионах по-прежнему остается «разведка боем» - собственные контакты с чиновниками региональных администраций.

## **Инвестиционные инструменты регионального уровня: зарубежный и российский опыт<sup>10</sup>**

### **Зарубежный опыт применения инструментов и режимов поддержки инвесторов на региональном уровне, частно-государственного партнерства с региональными властями**

Повышение конкурентоспособности страны в глобальном аспекте требует согласованных усилий не только национального правительства, но и региональных властей способных в определенной степени воздействовать на условия привлечения внутренних и иностранных инве-

стиций в экономику региона. Анализ международного опыта механизмов стимулирования инвестиционной активности показывает определенную зависимость между оснащенностью региональных властей механизмами воздействия на инвестиционную привлекательность региона и административно-территориальным устройством государства. В целом региональные власти унитарных государств, таких как Франция, обладают небольшими полномочиями в сфере финансового и нефинансового стимулирования инвестиций. В связи с этим, значительной компетенцией в сфере поддержки инвестиционной активности обладают местные (муниципальные, общинные) власти. Напротив, в классических федерациях, таких как Канада и США, региональные власти обладают значительными полномочиями в сфере стимулирования инвестиционной активности.

Отдельно следует упомянуть о разной направленности использования региональных инструментов стимулирования инвесторов. В случае развивающихся стран, региональное стимулирование инвестиций направлено на привлечение любых прямых инвестиций, преимущественно в обрабатывающую промышленность или способных сократить безработицу. Основные усилия сосредоточены в привлечении иностранных инвестиций, так как финансовая система развивающихся стран не способна удовлетворить потребности экономики в финансировании. В развитых странах, напротив, основной эффект от использования региональных инструментов ожидается в привлечении инвестиций в важные для региона отрасли: высокотехнологичные или ресурсные. Кроме того, особое внимание в развитых странах уделяется малому и среднему бизнесу, для поддержки которых предусмотрены специальные инструменты. Отдельно следует рассматривать проекты частно-государственного партнерства на региональном уровне. В основном, такие проекты направлены на содержание коммунального хозяйства и обновление, и модернизацию инфраструктурных объектов.

Для стимулирования инвестиций в современных налоговых системах в основном применяются следующие инструменты:

<sup>10</sup> Раздел подготовлен при участии к.э.н. О.В. Сидоровой (Научно-исследовательский центр Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан).

- уменьшение налоговых ставок;
- перенос убытков на будущее;
- налоговые льготы (скидки) при осуществлении капитальных вложений;
- налоговые каникулы;
- инвестиционный налоговый кредит;
- льготный режим налогообложения при выплате дивидендов;
- льготный режим налогообложения доходов от прироста стоимости капитала при долгосрочных инвестициях;
- прямые налоговые вычеты (скидки) по определенным видам затрат компаний из налогооблагаемой прибыли;
- снижение либо отсутствие пошлин;
- налоговые кредиты (скидки) при увеличении добавленной стоимости;
- налоговые льготы, основанные на численности занятых;
- налоговые вычеты (скидки) для прибыли, получаемой в твердой валюте.

Для стимулирования региональных инвестиций на практике обычно используется совокупность различных налоговых инструментов для привлечения инвестиций в определенный регион и таким образом решающих проблему выравнивания развития регионов (например, пониженные ставки по налогу на прибыль, налоговые льготы при инвестировании (реинвестировании) капитала, налоговые каникулы, ускоренная амортизация). Одной из целей стимулирования региональных инвестиций является, например, строительство промышленных центров (применяется в основном предоставление налоговых каникул, полное или частичное освобождение от налогообложения вновь создаваемых производственных предприятий, расположенных в отдалении от крупных городов). Также региональными властями используются различные неналоговые механизмы стимулирования инвестиций, такие как гранты на обучение персонала, строительство новых заводов и т.д. Кроме того, важную роль в стимулировании инвестиционной активности играет информационная политика региональных властей. К ней можно отнести создание и уровень информационной насыщенности сайтов

регионов, а также создание региональных агентств и корпораций развития.

Налоговое стимулирование региональной инвестиционной деятельности применяется в большинстве стран мира. Наибольшее развитие такие механизмы приобрели в развитых странах Европы и Америки, где существуют высокоразвитые системы сбора и администрирования налогов, а также устоявшаяся система межбюджетных отношений. В данных условиях способность региона предоставлять налоговые льготы зависит от государственного устройства страны. Во Франции, например, большими полномочиями по стимулированию инвестиций обладают местные (муниципальные власти), схожая ситуация сложилась и в Великобритании. Во Франции местные власти могут освободить от уплаты профессионального налога<sup>11</sup> (частично или полностью) вновь созданные компании в сфере промышленного производства и услуг на пять лет. Для этого инвестиции компании должны превысить устанавливаемую местными властями определенную сумму, а число занятых превысить 30 человек. Также на местном уровне налоговые льготы предоставляются главным образом фирмам, осуществляющим программу подготовки кадров на производстве (в размере 25% от суммы этих расходов, но не более 500 тыс. евро), а также компаниям, реализующим программу научно-технических исследований (30% от ежегодного увеличения расходов на научно-исследовательские цели, но не более 15 млн евро, так называемый «исследовательский налоговый кредит»). На компании, проводящие научно-исследовательские разработки распространяется также и режим ускоренной амортизации. Также местные органы власти (муниципалитеты, торговые палаты и т.д.), продающие или сдающие в аренду земельные участки, могут предоставлять субсидии инвесторам на перестройку существующего или строительство

<sup>11</sup> Профессиональный налог — относится к числу прямых местных налогов, которые ежегодно взимаются местными органами власти (коммунами, департаментами, другими региональными подразделениями страны) со всех видов предпринимательской деятельности. При существовании множества ставок профессионального налога средний уровень его по стране составлял 21%.

нового предприятия (в пределах до 25% стоимости объекта). В ряде районов страны местные власти предоставляют компаниям значительные средства из специальных фондов финансирования программ профессионального обучения и подготовки кадров.

Налогообложение доходов организаций в Канаде осуществляется на двух уровнях: федеральном и провинциальном, что свидетельствует о высоком развитии бюджетного федерализма и суверенитете провинций. Федеральная ставка *корпоративного налога* составляет 21% (увеличивается на 4% специальной федеральной надбавкой), провинциальные ставки устанавливаются законодательными органами провинций в зависимости от вида деятельности<sup>12</sup>. Только отдельные провинции (Ньюфаундленд, Лабрадор, Квебек и Юкон) стимулируют привлечение инвестиций в производственный сектор льготными налоговыми ставками, остальные установили на своих территориях равное налоговое бремя для всех хозяйствующих субъектов, за исключением предприятий малого бизнеса. Показательно, что отношение к субъектам малого бизнеса определяется исключительно объемом дохода (выручки), а не видом деятельности или численностью работников.

В провинции Манитоба предприятия могут использовать налоговый вычет в размере 5 млн долл. при расчете налога на основные средства (Capital tax). Кроме того, правительство провинции предоставляет инвестиционный налоговый кредит в размере 35% от суммы инвестиций на три года<sup>13</sup>.

Обширным инструментарием оснащены региональные власти США. В штате Миссури действует программа стимулирования инвестиционной активности в депрессивных общинах. Она направлена на предоставление налоговых кредитов предприятиям, инвестирующим в открытие или расширение бизнеса в депрессивных зонах. К таким предприятиям предъявляются следующие требования: более 75% со-

трудников должны работать на территории депрессивной общины, общая численность работников должна превышать 100 человек и компания должна работать в высокотехнологичной отрасли (машиностроение, биомедицинское и медицинское оборудование, научные исследования, программное и аппаратное обеспечение компьютеров, телекоммуникации). Компаниям, удовлетворяющим данным требованиям, штат предоставляет 40% налоговую скидку в региональной части подоходного налога (действует в течение трех лет после начала работы компании). Кроме того, налоговый кредит в части налогообложения средств, затраченных на приобретение оборудования, может достигать 40% (действует в течение четырех лет после покупки оборудования). На 1,5% может быть снижен налог на сотрудников (в течение 3 лет после начала работы компании). В то же время установлены лимиты, которые программа не может превысить. Сумма налоговых кредитов, предоставленных в рамках этой программы, не может превысить 8 млн долл. в год, а налоговые льготы для одного предприятия не могут превысить 125 тыс. долл. в год.

В штате Калифорния, кроме обычных налоговых каникул и льгот, были выделены специальные зоны экономического развития. Инвесторы, принявшие решение о размещении своей компании на территории таких зон, пользуются различными налоговыми кредитами, предоставляемыми региональными властями. Кроме того, для стимулирования научных разработок используются налоговые кредиты на исследовательские цели<sup>14</sup>. Компания может получить 15% налоговую скидку на оплату внутренних исследований и налоговую льготу в размере 24% на оплату услуг внешних исследовательских организаций.

Кроме налогового стимулирования региональной инвестиционной активности применяются другие финансовые механизмы поощрения инвестиций. Определенная разница в таких инструментах наблюдается между развитыми и развивающимися странами. В Мексике в штате Коаила (Coahila) региональные власти за свой счет обучают будущих сотрудников предпри-

<sup>12</sup> [http://canada.gc.ca/main\\_e.html](http://canada.gc.ca/main_e.html)

<sup>13</sup> [www.gov.mb.ca](http://www.gov.mb.ca) Сайт министерства промышленности, экономического развития и добычи полезных ископаемых провинции Манитоба.

<sup>14</sup> California Investment Guide.

ятия и платят им стипендию. Инвестор обязан принять на работу 80% студентов, успешно завершивших учебу по затребованной им программе. Такое положение связано с общим низким качеством рабочей силы в стране. В развитых странах используется индивидуальный подход к требованиям инвесторов. В качестве примера можно привести Саскачеван в Канаде, где региональные власти выделяют компаниям гранты на обучение и переподготовку сотрудников. Размер гранта достигает 5 тыс. долл. на человека, но не может превысить 150 тыс. долл. на одну компанию. Финансовая поддержка обучения сотрудников фирм на территории региона является более тонким инструментом поддержки инвесторов. Растут требования, предъявляемые к рабочей силе в развитых странах, что приводит к повышению стоимости переподготовки сотрудников компаний. Гранты, предоставляемые региональными властями, позволяют компенсировать часть затрат фирмы на подготовку сохранения конкурентных преимуществ<sup>15</sup>.

Штат Иллинойс (США) предоставляет гранты на строительство новых заводов по производству биотоплива в штате. Программа по выделению таких грантов была принята губернатором в июне 2003 года. В 2004 году на эту программу было выделено 15 млн долл. К предпринимателям предъявляются требования по обеспечению определенных производственных мощностей (более 30 млн галлонов в год), грант достигает 10 центов на галлон мощности нового предприятия или 5 центов для модернизированного. Общий объем гранта не может превышать 6,5 млн долл. Одним из основных условий предоставления грантов по этой программе является обеспечение более высокого уровня цен для местных производителей кукурузы и соевых бобов. Для этих целей может быть использовано до 1,5 млн долл. из общего объема выделенного гранта<sup>16</sup>.

Еще одним важным инструментом стимулирования региональных инвестиций является создание агентств и корпораций регионального развития. Являясь партнерствами между региональными (местными) властями и корпоративным секто-

ром, содействуют привлечению инвестиций в экономику региона. Еще одной целью их деятельности является продвижение региона, как привлекательного места для ведения бизнеса на территории страны и за ее пределами. Важной элементом работы таких организаций является координация действия и согласование интересов местных властей и компаний, работающих в регионе<sup>17</sup>.

Одним из важных элементов региональной политики по стимулированию внешних и внутренних инвестиций является информационное обеспечение предоставляемых инструментов и осуществляемых программ. В современных условиях всеобщего проникновения телекоммуникационных технологий и «всемирной информационной паутины» особую роль играет «представленность» региональных инвестиционных инструментов в Интернете. В качестве позитивного примера можно выделить сайты властей штатов (Калифорния, Иллинойс, Аризона, Миссури и др.) в США. На них представлена подробная информация об условиях и объемах предоставляемых налоговых льгот, выделяемых грантах и различных механизмах поддержки предпринимателей. Также следует отметить тот факт, что в некоторых штатах есть возможность электронной подачи заявки на предоставление налоговых льгот.

Негативным примером могут служить федеральные земли Германии, на сайтах которых предоставлена информация о возможности получения налоговых и инвестиционных льгот, но нет конкретных механизмов и условий их получения. Даже высокоинформативный сайт Баварии не предоставляет информации о конкретных условиях получения налоговых льгот.

Использование механизма частно-государственного партнерства для реализации

<sup>17</sup> В качестве примера можно привести «Корпорацию развития Виктории». Частно-государственная (private/public) экономическая организация развития графства Виктория. Своими основными целями она ставит привлечение новых инвесторов в экономику региона, а также содействие расширению деятельности уже работающих на территории региона. Средствами реализации поставленных целей является организация взаимодействия между местными властями и компаниями, маркетинг территории, информационное обеспечение экономики региона, а также налаживания взаимодействия между высшими школами и потребителями рабочей силы. [www.victoriaedc.com](http://www.victoriaedc.com)

<sup>15</sup> [www.gov.sk.ca](http://www.gov.sk.ca)

<sup>16</sup> [http://business.illinois.gov/grants\\_loans.cfm](http://business.illinois.gov/grants_loans.cfm)

проектов в сфере общественной инфраструктуры, социальных и муниципальных услуг получило широкое распространение во всем мире. Проекты частно-государственного партнерства – это особый вид сотрудничества государственного и частного секторов с целью реализации долгосрочных инвестиционных проектов. Типичные проекты ЧГП – строительство/реконструкция транспортной инфраструктуры (аэропортов, автомобильных и железных дорог, тоннелей, мостов), общественных объектов недвижимости (больниц, школ, музеев), коммунальных сооружений (объектов в сфере канализации, водоснабжения, мусоропереработки), а также управление указанными объектами. В проектах ЧГП частный сектор берет на себя обязательства по разработке, строительству, финансированию объектов и управлению ими в соответствии с параметрами и стандартами, установленными государством. Взамен частный сектор получает от государства оплату, размер которой зависит от достигнутых результатов. В ряде проектов эта оплата (или ее часть) будет получена из доходов от коммерческой эксплуатации объекта. На региональном уровне основное развитие получили проекты по управлению городским коммунальным хозяйством, медицинскими учреждениями. В 1991 г. было основано региональное государственно-частное партнерство по управлению коммунальным хозяйством метрополитеновского ареала Вашингтона<sup>18</sup>. В партнерство вошли власти графств, не территории которых располагается метрополитеновский ареал и компании, предоставляющие услуги по управлению домами и коммунальным хозяйством. За годы работы партнерства стоимость домов в населенном пункте росла более высокими темпами, чем в стране в целом, а качество предоставления коммунальных услуг значительно выросло.

Разными странами мира накоплен обширный инструментарий стимулирования региональных инвестиций. Ускоряющаяся глобализация сделала практически прозрачными границы стран, что привело к увеличению конкуренции между регионами за инвестиции, национальные и иностранные. Особенно это ха-

рактерно для развитых стран, региональные власти которых должны конкурировать за инвестиции не только между собой, но и с развивающимися странами. Наличие значительного количества региональных инструментов привлечения инвестиций способствует росту экономики региона и повышению уровня жизни населения.

### **Инвестиционные инструменты регионального уровня в России: законодательство и практика применения.**

#### **Региональные инвестиционные инструменты: общая характеристика законодательной базы**

Процесс формирования инвестиционного законодательства начался в РФ в 1992 г. и продолжается в настоящее время. Пик вступления в силу нормативно-правовых актов в инвестиционной сфере в субъектах федерации приходится на период 1997–2000 гг., когда более 2/3 российских регионов законодательно закрепили собственные стандарты ведения инвестиционной деятельности. При этом необходимо отметить, что в ряде российских регионов инвестиционное законодательство до сих пор отсутствует.

Тем не менее, многие регионы за короткий срок сформировали более цельную и последовательную, чем на федеральном уровне, инвестиционную политику. В то же время массового качественного перелома положения в сфере привлечения инвестиций пока не произошло. Таким образом, наличие инвестиционного законодательства на уровне субъекта федерации является важным элементом стимулирования инвестиционной активности в регионе, но не единственным, сокращающим только законодательный риск инвестирования в регион.

Само по себе понятие «инвестиционное законодательство» достаточно условно, поскольку на уровень привлечения инвестиций оказывает влияние общее состояние действующих нормативно-правовых актов, регулирующих значительно более широкий круг социально-экономических отношений (градостроительные, земельные, имущественные и прочие вопросы).

<sup>18</sup> [www.wahpdc.org](http://www.wahpdc.org)

Возникновение, изменение и прекращение правоотношений при реализации хозяйствующими субъектами, органами государственной власти своих прав и обязанностей в инвестиционной сфере регулируется целой системой нормативных правовых актов законного и подзаконного характера.

Эту систему нормативных правовых актов (далее НПА) условно можно классифицировать по следующим основным группам:

- первая группа – федеральные: общие и специальные;
- вторая группа – региональные: общие и специальные.

В первой группе **федеральные общие** (комплексные) НПА носят универсальный характер и устанавливают основополагающие принципы нормативного регулирования инвестиционной деятельности на всей территории Российской Федерации и распространяются на всех физических и юридических лиц, государственные образования либо комплексно регулируют правоотношения в отдельных сферах экономики и составляют отдельные отрасли или подотрасли российского законодательства.

К ним относятся: Гражданский кодекс Российской Федерации, законодательные акты в сфере приватизации, Федеральные законы «Об акционерных обществах» и «Об обществах с ограниченной ответственностью», система отраслевых актов налогового законодательства, Федеральные законы «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», «О валютном регулировании и валютном контроле», Таможенный кодекс и иные акты таможенного законодательства, Федеральные законы «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «О естественных монополиях», Закон Российской Федерации «О недрах» и некоторые другие законодательные акты, а также правовые акты Президента Российской Федерации, правовые акты Правительства Российской Федерации, отдельные акты Центрального банка Российской Федерации и некоторые нормативные акты федеральных органов исполнительной власти.

**Федеральные специальные** (предметные) НПА ориентированы на регулирование правового

режима собственно инвестиционной деятельности или ее конкретных организационных и правовых форм, легализованных в Российской Федерации.

К подобным актам относятся, прежде всего, Федеральные законы «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений», «Об иностранных инвестициях», Федеральные законы «О рынке ценных бумаг», «О лизинге», «О соглашениях о разделе продукции», «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» и некоторые другие, а также НПА Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, отдельные ведомственные нормативные акты Министерства финансов, Федеральной налоговой службы, Государственного таможенного комитета и т.д.

Во второй группе принцип классификации НПА аналогичен первой. К республиканским общим НПА можно отнести: законы субъекта федерации о бюджете субъекта федерации на соответствующий финансовый год, в которых предусматривается финансирование соответствующих форм и методов государственного регулирования инвестиционной деятельности на территории региона, региональные законы о налоговых льготах, о порядке предоставления государственной финансовой поддержки и другие постановления Правительства субъекта Федерации.

К региональным специальным НПА в наиболее общем виде относятся законы об инвестиционной деятельности на территории соответствующего региона, постановления Правительства субъекта Федерации, касающиеся порядка принятия решений о финансировании инвестиционных проектов за счет средств региональных бюджетов, о мерах по реализации, порядка предоставления государственных гарантий в инвестиционной сфере и некоторые другие.

Наиболее типичными инструментами стимулирования привлечения отечественных и иностранных инвестиций в регион, отраженными в современном инвестиционном законодательстве, являются:

- временное полное или частичное освобождение от уплаты налогов в бюджеты субъектов Федерации;
- отсрочка или рассрочка уплаты налогов в региональные бюджеты;
- предоставление инвестиционных налоговых кредитов;
- предоставление инвесторам гарантий и поручительств региональных администраций;
- льготная ставка арендной платы за пользование земельными участками и имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта РФ;
- оказание помощи по созданию инфраструктуры бизнеса, получения в аренду и приобретения в собственность земельных участков и объектов нежилого фонда, отнесенных к государственной собственности субъекта Федерации.

Несмотря на то, что возможности Федерального центра в воздействии на инвестиционные процессы в силу сложившегося распределения прав по уровням несравнимо больше, чем у региональных властей, именно на последних возлагается задача учета особенностей территориальной динамики инвестиционного процесса и формирования рациональной инвестиционной политики с учетом местной специфики.

Сегодня в сфере регионального инвестиционного законодательства в большинстве субъектов Федерации выстроена система правовых актов, не одинаковых по своей юридической силе, масштабам действий и тематике. По степени разработанности мер государственной поддержки инвестиционной деятельности, представленных в региональном инвестиционном законодательстве (см. Приложение), субъекты федерации можно разделить на несколько групп:

1. регионы с наиболее разработанным инвестиционным законодательством;
2. регионы с достаточно разработанным инвестиционным законодательством;
3. регионы с недостаточно разработанным инвестиционным законодательством;

4. регионы с отсутствием инвестиционного законодательства<sup>19</sup>.

Само по себе наличие в регионе мер господдержки инвестиций, закрепленное в соответствующих нормативно-правовых актах, не дает гарантии оживления инвестиционной активности субъекта федерации. Например, законодательство об инвестиционной деятельности в Брянской и Тамбовской областях существует с 1997 г. и постоянно корректируется, но на приток инвестиций в названные регионы не влияет. Точно так же, как и отсутствие закона «Об инвестициях» при благоприятных исходных условиях экономического развития отсутствие не означает потерю инвестиционной привлекательности региона. Тем не менее, сопоставление объема инвестиций в регионах с характером законодательного регулирования на региональном уровне, проведенное в начале 2000-х гг. Е. Коломак (Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск), показало, что наличие или отсутствие в регионе законодательства о поддержке инвесторов оказывается, в целом, значимым фактором повышения инвестиционной активности.

Изученная выборка нормативно-правовых документов позволяет сделать вывод об значительных различиях регионального инвестиционного законодательства, как по широте охватываемых отношений, так и по уровню юридической техники, степени регламентации, наличию механизмов реализации, прямо закрепленных в законе, или, наоборот, большому числу отсылочных норм.

Поэтому в региональном инвестиционном законодательстве целесообразно определить права и обязанности всех участников инвестиционной деятельности, как инвесторов, так и государственных органов. При этом такие нормы должны быть четко взаимосвязаны –

<sup>19</sup> При анализе мер и инструментов региональной инвестиционной политики, представленных в законодательстве об инвестиционной деятельности субъектов РФ, использованы НПА, доступные пользователям на официальных сайтах администраций регионов в Интернете, сайте «Государственные и муниципальные финансы»: <http://www.gmf.ru>, сайте «Инвестиционные возможности России»: <http://www.ivr.ru>, данные информационно-правовых систем «Консультант» и «Гарант».

каждому праву инвестора должна корреспондировать соответствующая обязанность государственного органа, и наоборот. Кроме того, следует отразить гарантии реализации соответствующих прав и положения о взаимной ответственности.

Налоговые льготы должны быть четким по срокам, процентам в зависимости от срока окупаемости инвестиционного проекта. Эта черта присуща законодательству субъектов первой группы. При этом должно быть гарантировано сохранение названных в законе норм и их «неухудшение» для уже реализуемых проектов в будущем при возможном изменении законодательства.

В случае применения государственных инвестиционных программ и формирования реестров инвестиционных проектов в законе должны быть установлены четкие критерии отбора, исчерпывающие перечни документов, представляемых организациями для включения в программы и реестры, и исчерпывающие перечни оснований для отклонения тех или иных инвестиционных проектов.

Особое место в инвестиционном законодательстве имеет формирование информационной инфраструктуры инвестиционной деятельности. Целесообразно установление не только правовых, но и организационных мер государственной информационной поддержки, включающих:

а) создание системы информирования потенциальных инвесторов, в том числе и иностранных, о политике региона по привлечению инвестиций;

б) создание информационно-аналитических и консалтинговых центров по вопросам привлечения инвестиций, рейтинговых агентств, оценивающих кредитоспособность и осуществляющих регулярное проведение рейтингов, публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности.

Анализ инструментов поддержки инвесторов, используемых в регионах или, по крайней мере, предусмотренных нормативно-правовыми актами регионов, позволяет выделить, в первом приближении, три группы инвестиционных инструментов по степени, различающихся по степени их распро-

странности. Наиболее массовыми, близкими к повсеместным, являются возможности предоставления налоговых льгот, государственных гарантий в обеспечение займов и бюджетных вложений в инвестиционные проекты. В политическом и управленческом обиходе, когда говорят о поддержке инвесторов, чаще всего подразумевают именно налоговые льготы. Обратной стороной такой широкой распространенности оказывается сравнительно небольшая практическая значимость налоговых льгот в случаях, когда речь идет о выборе инвестора между несколькими площадками в разных регионах. «Пакет» налоговых льгот примерно один и тот же, значит, выбор делается по другим основаниям.

Другой класс мер инвестиционной поддержки составляют инструменты сравнительно редкие – из-за того, что они требуют особых условий, имеющихся только в небольшом числе регионов, и/или согласование с федеральными органами власти. Особые экономические зоны, технопарки, инвестиционные проекты с привлечением средств федерального Инвестиционного фонда – это механизмы не для всех и не для многих.

В условиях, когда меры поддержки из первой группы не дают региону значимых конкурентных преимуществ на общем фоне, а доступ к инструментам из второй группы ограничен, повышается значение инвестиционных инструментов, имевших раньше второстепенное значение. Сокращение возможностей для введения налоговых льгот в связи с принятием Налогового кодекса РФ (первой его части и главы по налогу на прибыль второй части) привело в том числе к введению в оборот субсидирования процентной ставки по кредитам: сейчас такая мера поддержки предусмотрена в половине регионов. По данным исследования ЦЭФИР, за период 2000–2003 гг. практика предоставления налоговых льгот в регионах сократилась примерно вдвое по сравнению с периодом 1996–1999 гг., и одновременно примерно настолько же увеличилось предоставление субсидий по кредитам<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Yakovlev E., Zhuravskaya E. State Capture: From Eltsin to Putin. – [www.cefir.ru](http://www.cefir.ru), March 2005.

Как общую тенденцию можно отметить повышение значимости институциональных, нефинансовых инструментов инвестиционной поддержки. Сегодня все большее значение приобретают меры активизации инвестиционного процесса, напрямую не связанные с государственными финансами. Роль властей в привлечении инвестиций не уменьшается, но заметно меняется потребность в характере их деятельности. От чиновников *все больше ждут усилий институционального (нефинансового) характера*. К ним, в первую очередь, относятся снижение административных барьеров и развитие региональной инфраструктуры поддержки инвестиций.

Таблица 12.

#### Распространенность основных региональных инструментов поддержки инвесторов в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Инструменты поддержки инвесторов	Количество регионов, в законодательстве которых предусмотрен данный инструмент
Налоговые льготы	73
Государственные гарантии в обеспечение займов	61
Бюджетные вложения в инвестиционные проекты	60
Инвестиционный налоговый кредит	50
Субсидирование процентной ставки по кредиту	43
Экспертиза инвестиционных проектов из бюджетных средств	43
Льготы при аренде недвижимости	35
Льготные условия на пользование землей	28
Особые экономические зоны	7
Прочие	50

#### Основные финансовые инструменты инвестиционной политики

**Налоговые льготы.** Применение налоговых льгот как инструмента поддержки инвесторов на региональном уровне приобретает особый смысл в условиях транзитивных региональных экономик в связи с дефицитом долгосрочных финансово-кредитных ресурсов, недостаточным уровнем развития инфраструктуры внутренних финансовых рынков, высокими административными барьерами входа и функционирования на региональных рынках и т.д. В этих условиях налоговые

льготы представляют собой достаточно распространенный и эффективный региональный инструмент стимулирования инвестиционных процессов, отличающийся наряду со своим основным назначением высокой фискальной эффективностью. Например, Вологодская область в результате целевого предоставления инвесторам налоговых льгот за несколько лет превратилась из депрессивного региона в регион-донор (!), причем рост производства до 24–25% в год компенсировал потери регионального и местного бюджетов от снижения налоговых ставок.

Введение в действие первой части Налогового кодекса РФ лишило российские регионы права предоставления налоговых льгот инвесторам, которым они обладали до 1 января 1999 г. Принятие второй части Налогового кодекса РФ наряду с отменой инвестиционной льготы вернуло региональным властям полномочия по установлению для инвесторов льгот по федеральному налогу на прибыль в части, идущей в региональные бюджеты. В настоящее время легитимность использования налоговых льгот региональными властями в качестве инвестиционного инструмента регламентируется Налоговым кодексом РФ (Часть II Ст. 284, Ст. 380, Ст. 394). Причем поскольку инвестиционные льготы, как таковые, отменены, льготирование заключается в снижении ставок федеральных, региональных и местных налогов вплоть до нулевого значения в пределах компетенции региональных и местных властей.

Правовые основы использования налоговых инструментов для регулирования инвестиций на региональном уровне, как правило, закрепляются в законах субъектов федерации об общих принципах организации инвестиционной деятельности (в таких разделах как формы государственной поддержки инвестиционной деятельности; налоговые льготы, предоставляемые инвесторам; условия налогового стимулирования и др.) и в реже применяемых в региональной практике нормативно-правовых актах, регламентирующих порядок предоставления и границы налоговых льгот на территории регионов. Так, в настоящее время формально не заложены основы налогового регулирования инвестиционной деятельности в связи с отсутствием (либо непредставлением в

доступных источниках информации, что равносильно для инвестора) хотя бы одного из вышеперечисленных законов, только в г. Москве, Свердловской области, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе и Карачаево-Черкесской Республике<sup>21</sup>.

Содержательно региональное законодательство, регламентирующее использование налоговых льгот в качестве инвестиционного инструмента, в большинстве случаев ориентировано на принятые на федеральном уровне нормативные акты, такие как Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», а также Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», которые отражают основные положения применения этого инвестиционного инструмента. Вместе с тем следует отметить, что многие принятые на региональном уровне нормативно-правовые акты либо слепо копируют, либо излишне детализируют нормы федерального законодательства, зачастую не отражая в достаточной мере принципиальные требования к условиям предоставления инвесторам налоговых льгот с учетом реалий конкретного региона. Это снижает эффективность применения льгот по отдельным налогам. Кроме того, наблюдается неодинаковая прозрачность применения налоговых льгот в качестве инвестиционного инструмента в различных регионах Российской Федерации, о чем косвенно свидетельствует отсутствие разделов по инвестиционному законодательству на официальных сайтах многих субъектов федерации, например, Республики Татарстан, Курганской области, Челябинской области и др.

<sup>21</sup> До последнего времени нормы, регулирующие и стимулирующие инвестиционную деятельность, отсутствовали в законодательстве Свердловской области. Только в июне 2006 г. был принят закон «О государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности в Свердловской области», который должен начать действовать с 1 января 2007 года. Отсутствие регулирующих инвестиционные процессы и предоставление налоговых льгот по ним законов обусловило 74 место Свердловской области по степени минимальности законодательного риска по данным рейтинга национального рейтингового агентства «Эксперт» (2004–2005 гг.) среди 89 субъектов Российской Федерации, снижающее ее инвестиционную привлекательность в целом.

Наиболее распространенными *налоговыми льготами* для поддержки инвесторов, устанавливаемыми большинством регионов, является снижение ставки налога на прибыль в части зачисляемой в региональные бюджеты до 13,5%, освобождение от уплаты налогов на имущество и на землю. Широкий диапазон детализации оснований, правил и норм для налоговых послаблений инвесторам по регионам. Так, в Калмыкии введен принцип пропорциональности предоставляемых льгот объему осуществленных инвестиций. В проекте новой редакции закона о налоговых льготах организациям, осуществляющим инвестиции в экономику этой республики заложена норма о минимальном 25-процентном размере инвестиций от суммы предоставляемых налоговых льгот.

В Нижегородской и Пензенской областях введена ступенчатая шкала снижения ставки по налогу на прибыль, в части зачисляемой в республиканский бюджет, в зависимости от удельного веса выручки от реализации инвестиционного проекта в общей сумме выручки от реализации продукции. В Республике Северная Осетия-Алания размер предоставляемых инвестиционных налоговых льгот классифицирован в зависимости от срока предоставления (в период срока окупаемости, в течение одного года, двух и трех лет после его завершения) и объема инвестиционных вложений.

В Вологодской области условиями предоставления налоговых льгот инвесторам, осуществляющим капитальные вложения в собственные производственные основные фонды, являются реинвестирование полученных в результате предоставления налоговых льгот денежных средств в производство промышленной и сельскохозяйственной продукции в пределах территории области.

Интересна практика предоставления налоговых льгот в Саратовской области, предусматривающая оценки направления использования средств, высвобождающихся у инвестора в связи с их получением, и степени достижения цели предоставления льгот.

Колеблются по регионам сроки предоставления налоговых льгот: от одного года до пяти лет. Для современной российской практики, по

экспертным оценкам, оптимальный период действия налоговой льготы составляет три года. За меньший отрезок времени льгота (особенно предоставленная на инновационные цели) просто не срабатывает, а за больший — возникают возможности злоупотреблений и потери ее эффективности.

*Государственная поддержка инвестиционной деятельности в форме субсидирования части процентной ставки по банковским кредитам, привлекаемыми предприятиями на осуществление инвестиционных проектов.* В настоящее время частичное субсидирование кредитных процентных ставок является одним из инструментов стимулирования инвестиционной активности в регионах.

Практически все субъекты Федерации, обладающие сегодня развитым инвестиционным законодательством (см. Приложение), в разной степени осуществляют компенсацию инвесторам части затрат по уплате процентов по привлекаемым заемным средствам для реализации инвестиционных проектов. Таким образом, за счёт средств регионального бюджета организуется встречное финансирование предприятий, привлекающих кредиты с целью осуществления инвестиционных проектов. При этом объём бюджетного субсидирования привязан к сумме процентов, которую предприятие должно уплатить в течение года за пользование банковским кредитом. В результате, инвестор дополнительно получает средства для компенсации затрат по выплате процентов за пользование кредитом. Помощь предоставляется на конкурсной основе и является особенно значимой в период освоения инвестиций и выхода на проектную мощность.

Размер компенсации зависит от:

- объема и срочности кредита;
- срока окупаемости проекта (как правило, от года до трех лет);
- ожидаемой экономической отдачи от инвестиций.

Самым проработанным с экономической точки зрения в этой сфере является законодательство Новгородской области (компенсация действительна только для инвестиций на цели развития производства, также из бюджета области выделяются субсидии лизингополучате-

лям для компенсации части лизинговых платежей при осуществлении инвестиционной деятельности)<sup>22</sup>, Ханты-Мансийского автономного округа, Ставропольского края, Томской, Воронежской, Брянской, Курской и Смоленской областей, Республики Коми и др.

В Ставропольском крае, одном из первых в Российской Федерации, был разработан и освоен механизм субсидирования процентной ставки по краткосрочным банковским кредитам, привлекаемым на реализацию быстро окупаемых инвестиционных проектов. В отличие от федерального механизма субсидирования 2/3 процентной ставки по кредитам, уже по факту использованным на пополнение оборотных средств предприятий АПК, минэкономразвития края принимает решение о субсидировании в начальном периоде - перед размещением кредитов или в процессе размещения кредита. А управление остатком основного долга по кредиту со стороны предприятий в зависимости от графиков освоения инвестиционных за-

<sup>22</sup> На территории Новосибирской области с октября 1999 г. по 2005 г. предоставлены следующие виды экономической поддержки инвесторам, реализующим инвестиционные проекты:

а) кредиты из средств бюджета Новосибирской области составили 93,857 млн рублей;

б) субсидирование инвесторам части процентной ставки по банковским кредитам. По этой статье выделено 58,252 млн рублей;

В июне–июле 2006 г. проведены презентации шести инвестиционных проектов. По результатам презентаций приняты решения о предоставлении государственной поддержки следующим проектам:

– ОАО «Главновосибирскстрой», реализующему инвестиционный проект «Вторая линия производства газобетона», в виде субсидий за счет средств областного бюджета для компенсации части процентной ставки по банковским кредитам в сумме 68,714 млн рублей и в виде льгот по налогу на имущество организаций в размере 34,136 млн рублей;

– ОАО «Искитимцемент», реализующему инвестиционный проект «Реконструкция цементного завода с переводом на сухой способ изготовления цемента», в виде субсидий за счет средств областного бюджета для компенсации части процентной ставки по банковским кредитам в сумме 38 млн рублей и в виде льгот по налогу на имущество организаций в размере 5,968 млн рублей;

– ООО «КПД – Газстрой», реализующему инвестиционный проект «Реконструкция предприятия с целью дальнейшего наращивания объемов производства», в форме субсидий за счет средств областного бюджета для компенсации части процентной ставки по банковским кредитам в сумме 35,861 млн рублей.

трат и получения дополнительной прибыли приводит к фактическому сокращению суммы выплат по процентам и, соответственно, по субсидиям.

Субсидирование процентных ставок по банковским кредитам является пока единственным действующим в крае механизмом поддержки малых предприятий. Около 39% всех организаций, получивших государственную поддержку относятся к малым. На них израсходована пятая часть средств, предусмотренных на субсидирование.

Потребность в привлечении льготных кредитов и получении положительного решения кредитного комитета банка заставляет часть предприятий выводить из «тени» выручку от реализации продукции и имущество. Становится выгодным платить налоги и получать поддержку со стороны правительства края.

Субсидирование с процентных ставок по банковским кредитам осуществляется ежемесячно, причем средства направляются не на счета предприятий, а по договору об исполнении обязательства третьим лицом, перечисляются непосредственно банку – кредитору. Это исключает нецелевое использование бюджетных средств. Особенностью данного механизма является то, что период субсидирования по каждому предприятию не совпадает с бюджетным годом. Поэтому структура расходов каждого года состоит из обязательств по решениям прошлого года и расходов по решениям текущего года. Для того, чтобы бюджетные расходы на субсидирование не росли из года в год, а оставались на примерно одном уровне, который соответствует спросу со стороны предприятий, планируется выйти на стабильный уровень ежемесячно принимаемых решений.

Субсидии предоставляются организациям на невозвратной и бесплатной основе. Однако приобретаемое за счёт льготных кредитов оборудование сразу монтируется и включается в производственно – технологический цикл, что, как правило, приводит к увеличению физических объёмов выпуска продукции, росту массы прибыли и стоимости имущества. Увеличивается налогооблагаемая база, а, следовательно, растут налоговые платежи в бюджет. Таким образом, возврат бюджетных средств обеспечивается косвенно – через прирост

налоговых платежей предприятий, получивших государственную поддержку.

Используя субсидирование процентной ставки по банковскому кредиту, ЗАО «СтавТелеСот» осуществило инвестиционный проект по расширению сети подвижной радиосвязи стандарта GSM – 900, стоимостью 29 млн рублей. Введены пять станций связи в городах КМВ, шесть – в г. Ставрополе и станция в г. Светлограде.

Практика подтверждает высокий уровень бюджетной эффективности используемого механизма субсидирования части процентных ставок по банковским кредитам, привлекаемым на реализацию инвестиционных проектов.

С развитием инвестиционного законодательства Республики Коми в части внесения в республиканское законодательство таких форм, как субсидирование из республиканского бюджета части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным субъектами инвестиционной деятельности для реализации инвестиционных проектов, и субсидирование части затрат по обслуживанию облигационных займов, привлеченных субъектами инвестиционной деятельности для реализации инвестиционных проектов, отпала необходимость в ежегодном принятии отдельных постановлений правительства Республики Коми.

Активное совершенствование системы активизации инвестиций в форме субсидирования кредитных выплат проводит администрация Саратовской области. В настоящее время здесь отменено ранее установленное 10 процентное ограничение в объеме средств областного бюджета, направляемых на финансирование одного инвестиционного проекта в форме субсидии на компенсацию 2/3 (3/4) ставки банковского кредита (лизинговых платежей), но не более 2/3 (3/4) ставки рефинансирования ЦБ РФ. Это обусловлено тем, что предприятие реализует инвестиционный проект, используя собственные и привлеченные источники финансирования. Государственная областная поддержка обеспечивает предприятию снижение стоимости использования этих средств. Поскольку Правительство области заинтересовано в реализации крупных проектов, направленных на увеличение капитализации предприятий, нецелесообразно ограничивать средства, направляемые на эту форму поддержки.

Хорошо отработана система проведения конкурсов по финансовой поддержке инвестиционных проектов в Псковской области, где кроме общепринятых критериев получения субсидий, дополнительно оговариваются параметры соотношения поступлений в бюджет от реализации проекта на рубль бюджетных средств (бюджетная эффективность); количество создаваемых рабочих мест (один из параметров социальной эффективности).

Заслуживает внимания опыт Ростовской области, где инвесторов также поддерживают субсидиями процентной ставки по банковским кредитам и затрат по лизингу<sup>23</sup>. При этом, если инвестор, производит подакцизную продукцию, занимается реконструкцией производства при объеме инвестиций более 10 млн долл. и получает льготу по налогу на прибыль, его обязывают участвовать в областных социальных программах. Таким образом, развивается не только производство, но и социально-культурная сфера.

В основном, область ориентируется на поддержку производителей, для которых пополнение оборотных средств означает покупку материалов и в дальнейшем скажется на расширении производства и росте налоговых поступлений в бюджет, тогда как рост объемов торговли не дает такого эффекта. В текущем году нормативные документы о субсидиях в Ростовской области предусмотрели около десяти видов помощи<sup>24</sup>. При этом спрос на некоторые виды субсидий превысил предложение. Самые популярные виды финансовой помощи

<sup>23</sup> Отдельного разъяснения требует компенсация расходов на оплату услуг по землеустроительным работам (межевание, инвентаризация земель, геодезические, картографические работы). Такую помощь получают лишь те предприниматели, которые хотят вложить деньги в строительство производственных комплексов, магазинов, автосервисов и прочих объектов для ведения бизнеса. При этом расходы на землеустроительные работы по существующим объектам не рассматриваются.

<sup>24</sup> Необходимо отметить, что некоторые областные субсидии требуют пояснений. В частности, не все предприниматели имеют равный доступ к субсидированию процентных ставок. Например, предприятия из сферы торговли и услуг, в отличие от производителей, не могут воспользоваться субсидией процентной ставки по кредиту для пополнения оборотных средств, им доступна только субсидия процентной ставки по кредиту на реализацию инвестиционных проектов — к ним относится строительство или покупка оборудования.

— это субсидирование лизинговых платежей и процентной ставки по кредитам, а также субсидии для начинающих предпринимателей.

Если срок кредита превышает два года, областная администрация все равно будет субсидировать процентную ставку, но только в течение двух лет. При этом действует следующее правило: предприятие, которое воспользовалось долгосрочным кредитом в ноябре прошлого года и обратилось в областную администрацию в 2006 г., будет получать возмещение процентной ставки начиная с января 2006 г. По аналогичной схеме происходит субсидирование части лизинговых платежей и процентной ставки по кредиту всем предприятиям-экспортерам, взявшим рублевый кредит в российских банках. Отличие лишь в том, что экспортеры могут получить компенсацию и за прошлый, 2005-й год. Кроме того, в их случае различия между производителями и продавцами не делается, поскольку продают в основном производители.

В Башкортостане наиболее актуальным направлением финансовой поддержки малого бизнеса является реализация механизма возмещения кредитным организациям части процентной ставки по кредитным договорам с субъектами малого предпринимательства, осуществляющими деятельность в приоритетных направлениях. В 2005 г. из бюджета Республики Башкортостан на эти цели выделено 4 млн рублей.

Среди общих причин, отрицательно влияющих на эффективное использование инвесторами субсидированных кредитов, можно выделить следующие:

- неоднократный рост тарифов естественных монополий, который в сочетании с высокой продолжительностью производственного цикла привели к дефициту оборотных средств в ряде отраслей промышленности (особенно в сельском хозяйстве и строительстве);
- сезонный характер сельхозпроизводства в сочетании с падением цен реализации готовой продукции, которые создали проблемы в ряде регионов даже для финансово — устойчивых организаций;
- изменения в налоговом законодательстве;
- низкий уровень корпоративного управления.

**Использование льготных тарифов для инвесторов реального сектора экономики в качестве**

инструмента региональной инвестиционной политики в настоящее время практически не применяется. Поскольку РАО ЕЭС является естественной монополией, тарифы жестко регулируются государством, причем их рост сегодня даже не покрывает темпов инфляции. В соответствии с действующим законодательством, Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК) может устанавливать льготные тарифы только для оптовых покупателей, а не для инвесторов. Эта проблема может быть решена только с переходом к конкурентному рынку, причем рынку не только электроэнергетики, но и мощностей.

### Особые экономические зоны и технопарки

Особые экономические зоны и технопарки представляют собой инструменты, предполагающие согласованные действия двух уровней власти, федерального и регионального, причем ведущую роль в этой связке играет федеральное правительство.

Особенность статуса Особой экономической зоны заключается в действующих на её территории льготах по налоговым и таможенным платежам для участника Особой экономической зоны<sup>25</sup>. Нефинансовые меры поддержки включают в себя: «Принцип одного окна», отсутствие градостроительных регламентов для земельных участков, расположенных в границах ОЭЗ, лишение лица

<sup>25</sup> Например, финансовые и налоговые преференции для резидентов ОЭЗ в Санкт-Петербурге выражаются в ставке ЕСН – 14%, отсутствии таможенных пошлин, 0% ставке по земельному, транспортному налогам и налогу на имущество, а также в налогообложении прибыли по ставке 20%.

В ОЭЗ в г. Томске льгота на прибыль организаций заключается в пониженной ставке налога, которая составляет 13,5%. Льгота по налогу на имущество организаций – резидентов ОЭЗ состоит в виде освобождения от уплаты этого налога.

В ОЭЗ «Казинка» резидентам предоставляются привилегии в виде снижения ставки по налогу на прибыль на 4 процентных пункта в течение пяти календарных лет со дня включения в реестр резидентов ОЭЗ, освобождения от уплаты налога на имущество в течение пяти лет с момента постановки имущества на учет, гарантии администрации области по займам и кредитам, направленным на реализацию инвестиционных проектов, освобождения от уплаты земельного налога в течение пяти лет с момента возникновения права собственности на земельный участок и от уплаты транспортного налога в течение пяти календарных лет со дня включения в реестр резидентов ОЭЗ. Максимальный размер арендной платы за земельные участки составляет 2% их кадастровой стоимости в год.

статуса резидента особой экономической зоны допускается только в судебном порядке.

В настоящее время действуют ОЭЗ промышленно-производственного типа – «Алабуга» (Республика Татарстан), ОЭЗ «Казинка» (Липецкая область), технико-внедренческого типа – Санкт-Петербург, Москва (г. Зеленоград), Московская область (г. Дубна), Томская область (г.Томск), Магаданская область и Особая экономическая зона в Калининградской области.

Необходимо отметить, что в настоящее время из ранее созданных ОЭЗ остались только зоны в Калининградской области и в Магадане. Новый федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», в отличие от старой редакции аналогичного закона, принятого Госдумой РФ в 1996 г., заменяет таможенные преференции налоговыми льготами, которыми могут воспользоваться резиденты ОЭЗ, инвестирующие в экономику области не менее 150 млн рублей. Они полностью освобождаются только от налогов на прибыль и на имущество в первые 6 лет, а впоследствии на такой же срок — от оплаты половины их ставки. Кроме того, их предприятия должны находиться на территории области и использовать труд ее жителей. Эти требования ликвидируют режим таможенного оффшора, когда предприниматели регистрировали в регионе свои фирмы, пользовались его льготами, а бизнес вели в других местах.

Впрочем, налоговые «каникулы» касаются только «новичков» зоны, приходящих сюда с крупными капитальными вложениями. А в отношении юридических лиц, осуществлявших свою деятельность на основании прежнего закона, действует переходный десятилетний период, в течение которого при вывозе своей продукции на остальную территорию страны они не оплачивают таможенные пошлины и налоги, если этот товар соответствует критериям достаточной переработки.

Что касается особенностей функционирования ОЭЗ в Магадане, то в соответствии с новой концепцией, границы ОЭЗ расширяются до границ Магаданской области. При этом резидентами ОЭЗ могут стать только юридические лица, которые обязаны будут вкладывать деньги в инвестиционные проекты территории.

Сумма вклада – от 100 тысяч евро и выше. Участники ОЭЗ освобождаются от налога на прибыль первые шесть лет, за ними остается право пользования таможенными льготами. Перестает существовать внебюджетный фонд особой экономической зоны. Для нынешних участников ОЭЗ в новом законопроекте предусмотрен трехлетний переходный период.

В *технопарках*, в отличие от особых экономических зон, для которых законодательно прописаны четкие налоговые и иные послабления, предполагается привлекать инвесторов возможностью предоставления юридических, финансовых, информационно-технологических и маркетинговых услуг. Пока что все эти льготы лишь обсуждаемы и незначительны. В бюджете на 2007 г. на создание технопарков планируется выделить менее 2 млрд руб.- сумма достаточно скромная даже для одного инвестиционного проекта. Эти же деньги планируется направить сразу на несколько технопарков, что делает господдержку каждого из них символической. Федеральные деньги пойдут на строительство инженерной и транспортной инфраструктуры, а также на разработку проектно-сметной документации.

Компаниям, работающим в сфере высоких технологий, будут предоставлены равные условия, причем независимо от того, являются ли они резидентами технопарков или нет. Льготы будут распределяться по отраслевому принципу, например компании, которые будут экспортировать высокие технологии, получают льготы по единому социальному налогу (ЕСН). Чем больше будет средний доход на одного работника компании в год, тем меньше будет ставка налога<sup>26</sup>.

### Снижение административных барьеров

Рост инвестиций в реальный сектор российской экономики и, как следствие, рост произ-

водства возможны только при снижении административных барьеров и улучшении инвестиционного климата в целом.

Реализуемая в настоящее время Федеральная целевая программа (ФЦП) «Административная реформа» предполагает снижение издержек бизнеса на преодоление административных барьеров к 2010 г. с 10% от прибыли компании до 3%.

Правительство уже сделало шаг вперед в этом направлении, упростив систему администрирования. Однако практика применения законов о снижении административных барьеров нуждается в совершенствовании. В мае 2006 г. Контрольное управление Администрации Президента РФ обнародовало доклад об исполнении прошлогодних поручений главы государства, адресованных Федеральному собранию, в котором особенно отмечено, что *задача по снижению административных барьеров практически осталась не решенной*.

Тем не менее, сегодня в ряде субъектов Федерации предпринимаются действенные шаги по снижению административных барьеров с целью привлечения инвестиций. В качестве основных направлений в данной сфере управления можно выделить:

- деятельность администраций по созданию системы «одного окна»<sup>27</sup>;
- процесс сопровождения реализации инвестиционных проектов чиновниками.

Интересен в этом отношении опыт Санкт-Петербурга, где создано «единое информационное окно» для инвесторов. Петербургская модель отношений с инвесторами предусмат-

<sup>26</sup> Правительственная программа предусматривает создание семи пилотных проектов – в Московской, Тюменской, Нижегородской, Калужской и Новосибирской областях, а также в Татарстане и Санкт-Петербурге. Причем в Северной столице к работе подключились инвесторы из Финляндии. К 2011 г. в технопарках планируется создание 75 тыс. новых рабочих мест, а годовая стоимость произведенной в них продукции может превысить 100 млрд. руб. При этом средняя выручка на одного сотрудника компании к концу 2011 г. может составить 1,5 млн. руб., что соответствует уровню мировой практики.

<sup>27</sup> В соответствии с федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» от 8.08.2001 г. № 129-ФЗ), изменениями к нему (от 23.06.2003 г. № 76-ФЗ), постановлениями Правительства РФ (от 19.06.2002 г. № 438, от 16.10.2003 г. № 630) установлена единая процедура государственной регистрации для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Данная процедура (принцип «одного окна») предусматривает однократное представление хозяйствующим субъектом в регистрирующие (налоговые органы) пакета документов, определенных федеральным законодательством. Процедура присвоения кодов и постановка на статистический учет в составе ЕГРПО не требует личного обращения организаций и индивидуальных предпринимателей в органы государственной статистики.

ривает принцип «единого окна», прежде всего, для крупных стратегических инвесторов: их отношения с региональными органами власти координируются, как правило, через Комитет по инвестициям в городском правительстве.

Успешным примером снижения административных барьеров является деятельность администрации Белгородской области, которая образовала в ряде городов и районов целую систему единых муниципальных центров, выполняющих функции по обслуживанию граждан и юридических лиц по принципу «одно окно». Совершенствование работы названной системы находится в ведении управления информационных социальных технологий и лицензирования аппарата губернатора области.

Одним из самых действенных примеров в части внедрения универсальной процедуры регистрации по принципам «одного окна» и «единого окна»<sup>28</sup> является опыт Республики Татарстан, которая раньше других регионов РФ приступила к работе по упорядочению, упрощению и ускорению процедуры государственной регистрации в РТ. В результате внедрения принципа «одного окна» в Татарстане появилась, т.н. «сточная регистрация», т.е. от момента сдачи документов в Регистрационную палату до получения свидетельства о регистрации с информацией о постановке субъекта предпринимательской деятельности на соответствующие учеты проходит не более 8 рабочих часов.

Сегодня во всех муниципальных образованиях Краснодарского края работают представители краевой службы «одного окна». Помощью этой службы в прошлом году воспользовались более двух тысяч предпринимателей. Выделено почти 2,5 тысячи земельных участков по муниципальным инвестиционным проектам, предоставлено с торгов 26 земельных участков. Сроки прохождения документов при оформлении лицензий, согласований, землеустроительных документов удалось сократить с трех лет до трех месяцев. Сегодня на сопровождении службы «одного окна» находится почти две тысячи краевых и муниципальных инвестици-

онных проектов с общей суммой инвестиций 160 млрд рублей. Успешная практика работы по принципу «одного окна» накоплена в Самарской, Челябинской, Ростовской, Калужской областях.

На снижение административных и законодательных барьеров для предпринимательской деятельности направлен проект "Анализ законодательных и административных преград для ведения предпринимательской деятельности и оценка затрат, связанных с их преодолением", реализуемый в Новгородской области. Проект был организован по инициативе администрации губернатора Нижегородской области Консультативной службой по иностранным инвестициям совместного подразделения группы Всемирного Банка и Международной Финансовой корпорации США (FIAS)<sup>29</sup>. Первые результаты и рекомендации по устранению законодательных и административных преград будут представлены в октябре 2006 г. Параллельно этот проект реализуется в настоящее время в Ленинградской и Магаданской областях<sup>30</sup>.

Что касается сопровождения инвестпроектов чиновниками, то положительным примером в этом отношении является деятельность администрации Краснодарского края. Здесь в структуре администрации успешно работает Департамент проектного сопровождения. Сегодня инвестиционный проект сопровождается чиновниками краевой администрации на всех этапах его воплощения – от подписания протокола о намерениях и до пуска нового производства. В 2005 г., таким образом, было реализовано два десятка только крупных инвестиционных проектов с общей суммой вложений в 12 млрд рублей, в том числе проекты «Бондюэль», «Метро Кэш энд Кэрри», Сочинской ТЭЦ.

<sup>29</sup> Проект осуществляется при поддержке Министерства по антимонопольной политике РФ, Департамента внешнеэкономических связей и ресурсов министерства внешнеэкономических связей и торговли Нижегородской области и Нижегородской Ассоциации промышленников и предпринимателей

<sup>30</sup> В 2002 году аналогичные проекты уже были осуществлены в Пермской, Калининградской и Томской областях, по результатам которых эксперты FIAS представили соответствующие рекомендации в администрации данных регионов.

<sup>28</sup> Система «единого окна» касается внедрения универсальной процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним по принципу «единого окна».

Тюменские власти заявили о готовности в индивидуальном порядке работать с каждым инвестором и даже «водить его за руку по кабинетам и вместе преодолевать бюрократические препоны».

В Ростовской области существует порядок сопровождения инвестиционных проектов, в соответствии с которым инвесторам предоставляется информация о текущем состоянии инвестплощадок на территории области. Представители «Агентства инвестиционного развития» Ростовской области (АИР) надеются, что это позволит ускорить их реализацию. Однако расходы на исследование площадок предполагается возложить на самих инвесторов.

Положительная практика административного сопровождения приоритетных инвестиционных проектов накоплена в Калининградской, Тверской, Амурской и других областях.

#### Региональные инструменты развития инвестиционной инфраструктуры

**Венчурные фонды.** Появившись в России в 1993 г., венчурные фонды к сегодняшнему дню либо прекратили свое существование, либо преобразовались в фонды прямых инвестиций (private equities funds). Новый этап развития венчурного бизнеса был положен в августе 2006 г., когда глава МЭРТа Герман Греф объявил об учреждении Российской венчурной компании со стопроцентным государственным капиталом и уставным фондом 15 млрд рублей. Она должна будет создать в России около 15 венчурных фондов для инвестирования в высокотехнологичные отрасли. Капитализация каждого из них, согласно плану МЭРТа, не превысит 3 млрд рублей.

Основными проблемами, тормозящими развитие венчурной индустрии в регионах, являются отсутствие инфраструктуры привлечения венчурных инвестиций, серьезной законодательной базы, в том числе и защиты разработок, изобретателей.

Сегодня объем венчурных инвестиций в России не поддается достоверной оценке, поскольку официальной статистики не ведет ни одна организация, включая Российскую ассоциацию венчурного инвестирования (РАВИ), которая публикует в своих обзорах данные,

основанные не на реальных инвестициях, а на мнениях сотрудников венчурных фондов<sup>31</sup>. По данным РАВИ, на нашем рынке действует около 25 активных управляющих компаний, которые работают с 60 венчурными фондами. В ассоциацию включено 43 члена (27 полных и 16 ассоциативных), из них 22 – с иностранным капиталом. При этом начиная с 1993 г. за 10 лет фонды, созданные ЕБРР<sup>32</sup>, инвестировали около 1,8 млрд долл. в более чем 250 средних и малых предприятий.

Сегодня определенные сдвиги на венчурном рынке становятся более заметны. В марте 2006 г. АФК «Система» заявила, что собирается инвестировать значительные суммы в инновационные проекты и для этого создать паевой венчурный фонд с объемом инвестиций 200–300 млн долл.

Венчурные компании сосредоточены, как правило, в Москве или Санкт-Петербурге. По федеральным округам картина достаточно стандартная. Лидирует Центральный, за ним Северо-Западный и на третьем месте уверенно держится Приволжский, за ним идет Сибирский – распределение вполне предсказуемое.

Между тем, богатейший банк инноваций имеется как раз в регионах с хорошо развитой научно-производственной инфраструктурой, к каким относятся, например, большинство субъектов Уральского Федерального округа. Например, в Челябинской области венчурный бизнес до последнего времени практически отсутствовал. Господдержки ему не оказывалось. Только в этом году областные власти обратили свое внимание на инновации, оказав Уральскому региональному информационно-инновационному центру (одному из пяти информационно-инновационных центров, созданных в России по инициативе Минпромнауки) моральную поддержку по организации в Челя-

<sup>31</sup> По данным аналитического центра «Альпари СПб» в настоящее время объем венчурных инвестиций в России в 50–70 млн долл. в год.

<sup>32</sup> Большинство иностранных фондов (особенно ЕБРР) при выходе на рынок старались приобретать российский менеджмент, лучше осведомленный об особенностях российского рынка. Когда ЕБРР стал выходить из своих венчурных проектов, часть фондов была продана менеджменту. Поэтому сложно отделить чисто российские фонды от иностранных: со временем микшировались опыт, подходы, взгляды. Российские менеджеры получили возможность развивать венчурные инвестиции самостоятельно.

бинске постоянно действующей выставки инновационных проектов, открыть которую планируется 1 октября. Среди действующих венчурных фондов можно выделить Финансово-промышленный венчурный фонд ВПК, Уральский Венчурный Фонд (УВФ), Южно-Уральский Венчурный Инновационный Фонд «Инновации. Технологии. Развитие», Челябинский «W-Центр».

Среди инфраструктурных элементов поддержки инвестиционного процесса в регионах следует особо отметить деятельность Национального Агентства Прямых Инвестиций (НАПИ), одним из перспективных направлений работы которого является создание и сопровождение деятельности *региональных инвестиционных фондов*, которые, в свою очередь, позволяют аккумулировать значительные финансовые средства российских и зарубежных инвесторов для прямых инвестиций в наиболее перспективные существующие предприятия региона и в проекты по созданию новых производств. Успешная работа таких фондов позволяет решить ряд важных социально-экономических задач региона: поднять капитализацию местных предприятий, провести их технологическую модернизацию, увеличить объем реализации товаров (услуг), расширить налогооблагаемую базу, создать новые рабочие места, улучшить инвестиционный климат и привлечь инвесторов для дальнейших инвестиций в развитие предприятий.

Примерами проектов, успешно реализованных НАПИ, являются:

- разработка «Стратегии привлечения инвестиций» в г. Казань;
- разработка «Стратегии Пензенской области по привлечению инвестиций» и содействие в организации Пензенского Агентства Инвестиций и Развития;
- разработка стратегии привлечения инвестиций в Краснодарский край,
- маркетинг Краснодарского края<sup>33</sup>, создание и сопровождение инвестиционного фонда развития Краснодарского края;

<sup>33</sup> Подготовка и проведение специальных мероприятий для инвесторов, презентационные мероприятия, подготовка и распространение профильной информации среди целевых инвесторов, содействие в орга-

– диагностика инвестиционного климата Ростовской области с разработкой рекомендаций по улучшению инвестиционного климата и повышению инвестиционной привлекательности предприятий Ростовской области. Создание Агентства инвестиций и развития Ростовской области (РАИР)<sup>34</sup>.

В 2005 г. создано Агентство инвестиций и развития Южного федерального округа (АИР ЮФО) с целью продвижения регионов Юга России и привлечения инвестиций для их развития. Совместно с Администрацией Полномочного Представителя Президента РФ по Южному Федеральному Округу, АИР ЮФО ведет комплексную работу по созданию правовых и организационных основ привлечения инвестиций и созданию механизмов инвестирования в регионах ЮФО, участвует в разработке федеральной целевой программы «Юг России» на 2007–2011 гг.

В 2004 г. первый региональный инвестиционный фонд был создан в Краснодарском крае. Он работает в рамках частно-государственного партнерства, общий объем инвестиций в него должен составить 100-150 млн долл., при этом доля региональной администрации не должна превышать 20 %.

В 2007 г. администрация Ленобласти намерена создать региональный инвестиционный фонд, объем средств которого в следующем году составит 1 млрд руб. Из них 500 млн будут выделены из бюджета региона, а еще 500 млн – предоставлены в форме гарантий и залогов правительства области. Средства из инвестиционного фонда будут направлены на реализацию проектов по схеме государственно-частного партнерства. Средства будут направляться на реализацию таких проектов, к которым инвесторы проявляют небольшой инте-

низации и проведении встреч с потенциальными инвесторами Края.

<sup>34</sup> Сентябрь 2004 г. — подписан государственный контракт между Ростовской администрацией и РАИР на содействие по привлечению инвестиций, в размере 5 млн. долларов на 5 лет.

Сентябрь 2004 г. — РАИР и РосЕвроГрупп подписывают контракт на сопровождение инвестиций в Ростовскую область в размере 300 млн. долларов.

Объем иностранных инвестиций в Ростовской области в 2004 г. – 263 млн. долларов.

Объем иностранных инвестиций в Ростовской области в 2005 г. – 412 млн. долл. в (рост 56,7% в сравнении с 2004 г.).

рес, например, из-за длительного срока окупаемости. К таким проектам относятся проекты реконструкции ЖКХ, имеющие очевидный экономический эффект, но длительный период окупаемости.

Основные трудности деятельности региональных инвестфондов состоят сегодня в проблемах аккумулирования финансовых средств. Так на заседании госсовета в Казани Президент России Владимир Путин подчеркнул, что финансирование региональных инвестиционных фондов может осуществляться только из местных бюджетов, межбюджетная перекачка средств недопустима, но, вместе с тем, федеральный центр может оказывать региональным инвестфондам административную и правовую поддержку.

Положение осложняется тем, что более половины российских регионов сохраняют хронический дефицит бюджета и не в состоянии в полной мере выполнять возложенные на власти субъектов федерации конституционные функции без помощи федерального центра. Естественно, такая ситуация оказывает негативное влияние и на инвестиционный климат регионов.

С 1 января 2006 г. в действие вступил новый мощный фактор риска – муниципальная реформа, порождающий бесчисленное множество дотационных муниципальных образований, не обладающих достаточными финансовыми ресурсами даже для покрытия текущих расходов.

Немаловажную роль в развитии региональной инвестиционной инфраструктуры играет *проведение инвестиционных ярмарок, форумов, круглых столов* и т.д., целью проведения которых является привлечение внимания как государственных, так и бизнес-структур к инвестиционному потенциалу региона, ознакомление деловых и научных кругов с перспективными проектами для привлечения крупных долгосрочных инвестиций на основе государственно-частного партнерства, обсуждение возможностей дальнейшего эффективного и взаимовыгодного межрегионального и международного сотрудничества.

Среди наиболее значимых направлений здесь можно выделить уже ставшие традиционными мероприятия международного, общероссийского и регионального характера. Среди них, в первую очередь, хотелось бы выделить:

**на международном уровне:**

– Международный инвестиционный форум Юга России;

– Международную инвестиционную ярмарку в Харбине, в которой традиционно принимают участие руководители Камчатской областной администрации и крупнейших камчатских предприятий, представляя свою продукцию и перспективные инвестиционные проекты на международном уровне;

– Торгово-инвестиционную ярмарку стран Северо-Восточной Азии, в программе которой традиционно проходит День Приморья;

– Международную ежегодную Евро-Азиатскую промышленную выставку, патронируемую Правительством, Союзом машиностроительных предприятий и крупными промышленными предприятиями Свердловской области, в рамках которой проводится закрытая специализированная «Ярмарка инвестиций и производственных заказов»;

– Ежегодную международную конференцию «Инвестиционный потенциал Республики Саха (Якутия) – Восточный вектор развития России», которая в этом году проводится в четвертый раз и с 2006 г. имеет международный статус;

– Международный экономический форум, который в начале октября откроется в Хабаровске, в рамках которого пройдет дальневосточная торгово-промышленная ярмарка;

– Международный экономический форум Кубани, которому Постановлением правительства Российской Федерации от 25 сентября 2004 г. №1240-р присвоен статус ежегодного мероприятия, основной целью проведения которого является организация консультаций и дискуссий между бизнесом и властью об ускорении процессов инвестиционного развития регионов России;

**на региональном уровне:**

– Ежегодный федеральный инвестиционный форум;

– Восточно-Сибирский инвестиционный форум «Инвестиционные решения развития региона», проводимый, в первую очередь, для хозяйствующих субъектов, которые нуждаются в инвестиционных ресурсах для осуществления своих задач;

– Байкальскую ярмарку инновационных и инвестиционных проектов;

– Красноярский экономический форум, в рамках которого проводится Выставка круп-

нейших инвестиционных проектов Сибири и Дальнего Востока;

– Калужский инвестиционный форум, в рамках которого проводятся Презентации инвестиционных возможностей области, в результате чего расширяется информационное поле о возможностях области в привычных для инвестора координатах: риск-потенциал;

– Выставку «Инвестиционные возможности юга России, программа которой нацелена не только на презентацию инвестиционного потенциала российских регионов, но также на содействие изобретателям, разработчикам и производителям высокотехнологичной продукции в освоении российского и зарубежного рынков инноваций, привлечение внимания потенциальных инвесторов и заказчиков к конкурентоспособным технологиям и разработкам;

– Саратовский инвестиционный форум «Волжские просторы», который стал итоговым мероприятием совместного проекта Правительства Саратовской области и Фонда «Новая Евразия»: «Формирование и реализация программ инвестиционного развития муниципальных образований Саратовской области»;

– Орловскую областную ярмарку инвестиций. В этом году прошла десятая юбилейная областная ярмарка инвестиций «Орел-2006», которая принесла Орловской области 27 млрд руб.;

– Российский Венчурный Форум, который в этом году пройдет в Санкт-Петербурге 10–11 октября.<sup>35</sup>

#### Информационное направление инвестиционной политики

Информационной политике, на первый взгляд, уделяют внимание многие регионы, но зачастую это малоэффективные PR-акции или стандартный набор публичных мероприятий (участие в выставках, презентациях и др.). Наиболее функциональная информация пред-

ставлена слабее. По данным мониторинга проекта ТАСИС «Содействие ходу реформ в регионах» (заказчик – Министерство экономического развития и торговли), в 2005 г. лишь в нескольких регионах были подготовлены каталоги промышленных площадок для инвесторов. В числе первых это сделали власти Самарской области, которые с 1990-х гг. формируют комплексную информационную и имиджевую политику. Большинство субъектов РФ, как правило, ограничиваются информацией о своих инвестиционных предложениях, не проработанных детально.

В современных условиях «визитной карточкой» региона для потенциальных инвесторов выступают страницы регионов в Интернете. Анализ состояния российских региональных Интернет-сайтов показывает, что возможности такого способа информирования пока используется только в небольшой степени, часто непродуктивно.

Оценку *сайта региона*, как средства привлечения потенциальных инвесторов, необходимо проводить по двум основным параметрам: а) качество и насыщенность информацией; б) ее доступность.

Насыщенность инвестиционной информацией сайта региональных властей *зависит от количества инструментов, которые реально могут быть использованы* региональными властями для поддержки инвесторов. Такой информации явно не хватает. Преобладают общие обзоры об экономико-географическом положении региона, его потенциале, темпах и перспективах развития региональной экономики. Основные усилия часто направлены на рассказ о позитивных сдвигах в экономике региона под руководством действующего губернатора – тема, важная, скорее, для отношений с федеральными органами власти, а не с потенциальными инвесторами. Впрочем, даже такая информация часто подолгу не обновляется: встречаются сайты, на которых последняя качественная и количественная информация о региональной экономике датируется 2002–2003 гг.

<sup>35</sup> Российский Венчурный Форум – место встречи профессионалов инвестиционного рынка – проект, реализация которого нацелена на развитие деловой инвестиционной инфраструктуры национального масштаба. В Форуме планируется участие около 80 инновационных компаний малого и среднего высокотехнологичного бизнеса и более 150 инвесторов – представителей венчурных фондов и фондов прямого инвестирования, бизнес-ангелов, банковских и иных инвестиционных институтов. Предварительное количество участников Форума – более 700 человек.

**Интернет-сайты и разделы сайтов, посвященные инвестициям в регионах**

<b>Регион</b>	<b>Интернет-сайт, раздел сайта по инвестиционной тематике</b>
Республика Алтай	<a href="http://www.altai-republic.ru/modules.php?op=modload&amp;name=Sections&amp;file=index&amp;req=viewarticle&amp;artic=15&amp;page=1">www.altai-republic.ru/modules.php?op=modload&amp;name=Sections&amp;file=index&amp;req=viewarticle&amp;artic=15&amp;page=1</a>
Республика Башкортостан	<a href="http://www.minecon.bashkortostan.ru/economy.buryatia.ru:8085/econ/kom_makrinvest_faip2005.html">www.minecon.bashkortostan.ru/economy.buryatia.ru:8085/econ/kom_makrinvest_faip2005.html</a>
Республика Бурятия	<a href="http://www.diap.ru/eco/invest.htm">www.diap.ru/eco/invest.htm</a>
Республика Дагестан	<a href="http://www.ingushetia.ru/about/invest.shtml">www.ingushetia.ru/about/invest.shtml</a>
Республика Ингушетия	<a href="http://www.mininvestrk.ru/popup24.htm">www.mininvestrk.ru/popup24.htm</a>
Республика Калмыкия	
Республика Карачаево-Черкесия	<a href="http://www.kchr.info/?page=invest">www.kchr.info/?page=invest</a>
Республика Карелия	<a href="http://gov.karelia.ru/gov/Invest/index.html">http://gov.karelia.ru/gov/Invest/index.html</a>
Республика Коми	<a href="http://econom.rkomi.ru/invest/inv.phtml">http://econom.rkomi.ru/invest/inv.phtml</a>
Республика Марий Эл	<a href="http://gov.mari.ru/invest/">http://gov.mari.ru/invest/</a>
Республика Мордовия	<a href="http://whrm.moris.ru/portret/me/invest/ginvest.html">http://whrm.moris.ru/portret/me/invest/ginvest.html</a>
Республика Саха (Якутия)	<a href="http://economy.ykt.ru/main.asp?c=595">http://economy.ykt.ru/main.asp?c=595</a>
Республика Татарстан	<a href="http://www.tatarmintorg.ru/investment.html">http://www.tatarmintorg.ru/investment.html</a>
Республика Тыва	<a href="http://www.pptuva.ru/pages/invest_pasp.htm">http://www.pptuva.ru/pages/invest_pasp.htm</a>
Республика Удмуртия	<a href="http://www.udmurt.ru/ru/official/economic/minec/invest">www.udmurt.ru/ru/official/economic/minec/invest</a>
Республика Хакасия	<a href="http://www.rhlider.ru/about-republic/economy-sectors/investment/">www.rhlider.ru/about-republic/economy-sectors/investment/</a>
Республика Чувашия	<a href="http://gov.cap.ru/hierarhy.asp?page=../25/26981">http://gov.cap.ru/hierarhy.asp?page=../25/26981</a>
Краснодарский край	<a href="http://economy.kubangov.ru/www.krskstate.ru/page.aspx?pageid=20068&amp;year=&amp;month=&amp;day=&amp;vyear=&amp;vmonth=&amp;p=">http://economy.kubangov.ru/www.krskstate.ru/page.aspx?pageid=20068&amp;year=&amp;month=&amp;day=&amp;vyear=&amp;vmonth=&amp;p=</a>
Красноярский край	<a href="http://www.perm.ru/finanses/inv_policy/">www.perm.ru/finanses/inv_policy/</a>
Пермский край	<a href="http://www.stavinvest.ru/rus/investmentsituation.html">www.stavinvest.ru/rus/investmentsituation.html</a>
Ставропольский край	<a href="http://adm.khv.ru/invest2.nsf/pages/ru/invest.htm">http://adm.khv.ru/invest2.nsf/pages/ru/invest.htm</a>
Хабаровский край	<a href="http://www.amurobl.ru/index.php?r=2&amp;c=4990">www.amurobl.ru/index.php?r=2&amp;c=4990</a>
Амурская область	<a href="http://www.dvinaland.ru/economy/investment.asp?part=4">www.dvinaland.ru/economy/investment.asp?part=4</a>
Архангельская область	<a href="http://economy.astrobl.ru/?type=article&amp;ID=48">http://economy.astrobl.ru/?type=article&amp;ID=48</a>
Астраханская область	<a href="http://www.bryanskobl.ru/~pab/investment/">www.bryanskobl.ru/~pab/investment/</a>
Брянская область	<a href="http://www.volganet.ru/economics/main.htm">www.volganet.ru/economics/main.htm</a>
Волгоградская область	<a href="http://www.vologda-oblast.ru/main.asp?V=25&amp;LNG=RUS">www.vologda-oblast.ru/main.asp?V=25&amp;LNG=RUS</a>
Вологодская область	<a href="http://invest.ivanovo.ru/">http://invest.ivanovo.ru/</a>
Ивановская область	<a href="http://www.govirk.ru/qa/38.0.html">www.govirk.ru/qa/38.0.html</a>
Иркутская область	<a href="http://www.kaliningrad-rda.org">www.kaliningrad-rda.org</a>
Калининградская область	<a href="http://www.inkaluga.ru">www.inkaluga.ru</a>
Калужская область	<a href="http://www.kemerovo.su/Ekonomik/inv_fond.asp?n=10&amp;sn=1">www.kemerovo.su/Ekonomik/inv_fond.asp?n=10&amp;sn=1</a>
Кемеровская область	<a href="http://www.gov-vyatka.ru/econom/invest/what/policy.php">www.gov-vyatka.ru/econom/invest/what/policy.php</a>
Кировская область	<a href="http://invest.kurganregion.ru/">http://invest.kurganregion.ru/</a>
Курганская область	<a href="http://www.lenobl.ru/economics/investment">www.lenobl.ru/economics/investment</a> , <a href="http://www.lenobl-invest.ru">www.lenobl-invest.ru</a>
Ленинградская область	<a href="http://www.admlr.lipetsk.ru">www.admlr.lipetsk.ru</a>
Липецкая область	<a href="http://www.magadan.ru/economica">www.magadan.ru/economica</a> , <a href="http://www.kolyma.ru/Sez/index.htm">http://www.kolyma.ru/Sez/index.htm</a>
Магаданская область	<a href="http://www.invest.vnn.ru">www.invest.vnn.ru</a>
Нижегородская область	<a href="http://region.adm.nov.ru/econom/site/invest/index.htm">http://region.adm.nov.ru/econom/site/invest/index.htm</a>
Новгородская область	<a href="http://www3.adm.nso.ru/ru/invest.php">www3.adm.nso.ru/ru/invest.php</a>
Новосибирская область	<a href="http://www.adm.orel.ru/invest">www.adm.orel.ru/invest</a>
Орловская область	<a href="http://www.penza.ru/root/economics/investments">www.penza.ru/root/economics/investments</a>
Пензенская область	<a href="http://www.invest.pskov.ru">www.invest.pskov.ru</a>
Псковская область	<a href="http://www.donland.ru/content">www.donland.ru/content</a>
Ростовская область	<a href="http://www.gov.ryazan.ru:8101/">www.gov.ryazan.ru:8101/</a>
Рязанская область	<a href="http://www.economy.sam-reg.ru">www.economy.sam-reg.ru</a>
Самарская область	<a href="http://www.saratov.gov.ru/">www.saratov.gov.ru/</a>
Саратовская область	<a href="http://www.sakhipa.ru">www.sakhipa.ru</a>
Сахалинская область	<a href="http://www.midural.ru/minek/Invest/Invest.html">www.midural.ru/minek/Invest/Invest.html</a>
Свердловская область	<a href="http://admin.smolensk.ru/invest/index.htm">admin.smolensk.ru/invest/index.htm</a>
Смоленская область	<a href="http://region.tver.ru/inv_regulations.html">http://region.tver.ru/inv_regulations.html</a>
Тверская область	<a href="http://www.tomskinvest.ru/">http://www.tomskinvest.ru/</a>
Томская область	<a href="http://www.admtyumen.ru/economics/Investicii">www.admtyumen.ru/economics/Investicii</a>
Тюменская область	<a href="http://www.ulyanovsk-adm.ru/">tp://www.ulyanovsk-adm.ru/</a>
Ульяновская область	<a href="http://www.ural-chel.ru/vknew/econ.shtml">www.ural-chel.ru/vknew/econ.shtml</a>
Челябинская область	<a href="http://obladm.chita.ru/econ.php?id=1">http://obladm.chita.ru/econ.php?id=1</a>
Читинская область	<a href="http://www.adm.yar.ru/invest/inv_pol/index.htm">www.adm.yar.ru/invest/inv_pol/index.htm</a>
Ярославская область	<a href="http://www.gov.spb.ru/economics/investitions">www.gov.spb.ru/economics/investitions</a>
Санкт-Петербург	<a href="http://www.eao.ru/?p=96">www.eao.ru/?p=96</a>
Еврейская АО	<a href="http://www.aginskoe.ru/konkurs.htm">www.aginskoe.ru/konkurs.htm</a>
Агинский Бурятский АО	<a href="http://www.admhmao.ru/invest/index.htm">www.admhmao.ru/invest/index.htm</a>
Ханты-Мансийский АО	

С точки зрения качества информации, предпочтительным выглядит конкретное описание льгот, предоставляемых инвесторам. В большинстве случаев такая информация дается в косвенном виде: законодательная поддержка инвестиций на региональном уровне, иногда с добавлением федеральных законов. Реже приводится перечень конкретных льгот по различным налогам и условия предоставления таких льгот. Во многих случаях бросается в глаза бессистемность предоставляемой информации: создается впечатление, что в инвестиционный раздел просто складывается вся имеющаяся информация такого рода.

Крайне важное условие, тоже часто не соблюдаемое – *доступность информации*. Если сравнивать сайты российских регионов с сайтами региональных властей провинций Канады и США, то в России инвестиционный раздел «скрыт» внутри ссылок на различные региональные министерства и ведомства, что значительно усложняет доступ к нему. Только немногие регионы имеют отдельные интернет-страницы, посвященные инвестиционной политике, но на них не всегда есть ссылка с основного регионального сайта. Более того, обычно имеющаяся на сайте ссылка на характер инвестиционной привлекательности региона, на меры инвестиционной политики, находится далеко не на первых позициях.

В выгодную сторону, на общем фоне, отличаются инвестиционные сайты и страницы примерно десятка регионов, среди которых есть как регионы, известные своими успехами, сегодняшними или прошлыми, в привлечении инвестиций (Нижегородская, Самарская, Амурская области, Татарстан, Калмыкия), так и более скромные (Марий Эл, Мордовия, Псковская, Орловская области).

Иностранцы сайты регионов несут посыл на привлечение инвестиций в экономику региона, причем не только иностранных, но и национальных, а также стимулирование внутренних региональных инвестиций. Российские региональные интернет-сайты пока заметно отстают и в этом отношении: нацеленности на инвесторов, адресных инвестиционных предложений в них гораздо меньше, чем «плакатной» саморекламы.

Другая проблема информационного обеспечения инвестиционного климата – недостаточная заметность и недостаточная известность боль-

шинства регионов, что еще больше усугубляется трудностями в поиске информации об инвестиционной политике каждого отдельного региона, а тем более их совокупности. Возможно, что перспективным окажется не продвижение отдельных регионов, а скоординированное, с участием заинтересованных представителей региональных администраций, продвижение общей марки «регионы России» во всем их разнообразии, со всем набором инвестиционных возможностей, которые они готовы представить.

### Инвестиционная политика регионов: сколько дорог ведет к успеху<sup>36</sup>

Инвестиционная политика регионов, как и другие виды политики, находится в стадии формирования, она существенно менялась в течение переходного периода под влиянием объективных и субъективных факторов. Приоритетные механизмы и формы инвестиционной политики в регионах только складываются. Тем не менее, анализ региональных практик позволяет выделить три основных типа инвестиционной политики в 1990–2000 гг.

Представленные типы разделяются по нескольким взаимосвязанным основаниям:

- *по эволюционному тренду* (исчезающие, наиболее широко распространенные, только формирующиеся);
- *по целям региональных властей* (реальное привлечение инвестиций бизнеса или попытки с помощью различных институциональных механизмов получить дополнительные доходы для инвестиций из бюджета и внебюджетных фондов);
- *по «адресности»* (на какой круг частных инвесторов нацелена политика региона).

В течение переходного периода наиболее очевидна постепенная смена целей: если в 1990 г. и в начале 2000 г. провозглашаемая задача привлечения инвесторов зачастую камуфлировала намерения региональных властей пополнить доходы бюджета путем получения особых институциональных преимуществ и выстраивания особых отношений, то примеры последних лет показывают, что именно привлечение частных инвестиций все чаще ставится во

<sup>36</sup> Раздел подготовлен д.г.н. Н.В. Зубаревич (Независимый институт социальной политики, МГУ им. М.В. Ломоносова).

главу угла. Эволюция типов региональной инвестиционной политики во многом обусловлена институциональными изменениями на федеральном уровне, в том числе постепенным отходом от практики предоставления особых преференций отдельным субъектам РФ.

### **Тип 1. Инвестиционная политика в регионах – особых зонах и в регионах – внутренних офшорах**

**Псевдоинвестиционная политика.** В 1990-е гг. власти некоторых регионов получали особый налоговый статус, мотивируя это проблемами развития и необходимостью реализации специальных инвестиционных проектов (строительства новых столиц, мест проведения международных соревнований и т.д.). Республики Калмыкия, Ингушетия, Алтай фактически стали особыми зонами с льготами по налогу на прибыль или таможенным платежам. Для получения льгот компании из других регионов и крупные, и небольшие переводили юридические адреса в эти республики. Были созданы и муниципалитеты-офшоры (особые экономические или таможенные зоны) в г. Углич, в порту Находка и др.

Инвестиционные результаты такой политики оказались скромными. Строительство новой столицы Ингушетии г. Магас велось в основном на федеральные трансферты, т.к. бюджет республики остался высокдотационным (в конце 1990-х гг. расходы на эти цели достигали трети всех расходов бюджета). В Калмыкии инвестиции направлялись на строительство Чесс-Сити для проведения шахматной олимпиады и были в душевом измерении более значительными (Таблица 14). Однако за исключением строительства экономически неоправданных объектов, призванных подтвердить статусные амбиции губернаторов, другого инвестиционного эффекта от деятельности особых зон в регионах и муниципалитетах практически не было. При этом дополнительные бюджетные и внебюджетные доходы от притока компаний-налогоплательщиков только частично направлялись на «престижно-статусные» инвестпроекты, контроль за полученными средствами был минимальным. В лучшем случае эти финансовые ресурсы шли на латание бюджетных «дыр».

Несколько иной случай – инвестиционная политика в Калининградской области, получившей статус особой экономической зоны как экс-

клав. Таможенные льготы распространялись на импортную продукцию при условии ее частичной переработки на территории области. В 1990-е гг. результат такой политики мало отличался от слаборазвитых республик, область стала центром серого импорта и теневой экономики при минимуме реальных инвестиций.

Однако с 2003–2004 гг. обозначился позитивный сдвиг: душевые инвестиции в основной капитал превысили среднероссийский уровень (в 2004 г. таких регионов в России было только 14, с корректировкой на коэффициент удорожания капитальных затрат), темпы роста инвестиций в Калининградской области устойчиво превышают средние по стране (Таблица 14). На волне общероссийского экономического роста институциональные преимущества постепенно стали давать отдачу. Но все же главным фактором инвестиционного роста оказалась не столько политика властей региона, сколько объективные выгоды приграничного положения на путях торговых потоков. Этот фактор проявляется во всех портовых регионах Европейской части страны.

**Политика наращивания бюджетных доходов и инвестиций из бюджета в обмен на налоговые льготы крупным компаниям.** Взаимовыгодная практика таких обменов сложилась в начале 2000-х гг. В рамках действовавшего до 2003 г. законодательства региональные власти имели достаточно широкие возможности предоставления льгот. Крупная компания могла получить налоговые льготы в обмен на резкое увеличение поступлений налогов в бюджет региона. С этой целью компания переводила в регион юридические адреса своих подразделений или трейдеров. Особые налоговые условия для крупной компании создавались двумя путями: с помощью избрания ее представителей губернаторами, что было легче сделать в небольших по численности населения регионах, или путем достижения договоренностей с действующими губернаторами.

С 2003 г. внутренние офшоры были запрещены федеральным законодательством (для действующих срок был продлен до 2004 г.). Из льгот по федеральным налогам, которые может предоставлять регион, осталась только 4-процентная льгота по региональной части налога на прибыль (17,5%). Тем не менее, и эта льгота привлекательна для крупных компаний, поэтому данная схема все еще существует.

**Душевые инвестиции в основной капитал в регионах-лидерах, с корректировкой на коэффициент удорожания капитальных затрат (тыс. руб.).**

	2004		2000
Российская Федерация	19.0	Российская Федерация	8.0
Ямало-Ненецкий АО	188.5	Ямало-Ненецкий АО	102.8
Ненецкий АО	187.5	Ханты-Мансийский АО	48.4
Ханты-Мансийский АО	77.3	Ненецкий АО	44.0
Чукотский АО	64.7	г. Москва	18.3
Сахалинская область	41.8	Республика Калмыкия	17.1
Ленинградская область	41.4	Таймырский АО	16.6
г. Москва	30.5	Ленинградская область	11.8
Эвенкийский АО	26.7	Астраханская область	10.0
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	24.6	Республика Татарстан	9.6
г. Санкт-Петербург	23.0	Краснодарский край	8.4
Московская область	20.5	г. Санкт-Петербург	7.9
Тверская область	20.3	Московская область	7.9
Липецкая область	20.1	Республика Коми	7.8
Калининградская область	19.2	Пермская область	7.0
Республика Татарстан	18.7	Новгородская область	6.7

Особые отношения некоторых регионов с крупными компаниями породили краткосрочный инвестиционный бум за счет инвестиций из региональных бюджетов. Однако инвестиционный тренд в таких регионах нестабилен, всюду за бумом последовал спад. В республике Мордовия (ЮКОС) суммарный рост инвестиций в основной капитал за 2000–2003 гг. был относительно небольшим – на 72% в сопоставимых ценах, а инвестиционный спад начался с 2004 г. Характер инвестиций напоминает «статусные» проекты, описанные в предыдущей модели: немалая часть средств направлялась на строительство самого крупного православного храма за пределами Москвы. Основная часть возросших доходов шла на текущие бюджетные расходы, т.е. вообще не имела инвестиционной составляющей.

В Чукотском АО (Сибнефть) инвестиции в основной капитал за 1999–2003 гг. росли несоизмеримо быстрее – ежегодно в два–три раза (индекс роста инвестиций за четыре года – в 38 раз). Для сравнения, бюджет округа увеличился за тот же период только в четыре раза в сопоставимых ценах. Однако с 2004 г. и на Чукотке началось сокращение инвестиций, а в 2005 г. оно стало обвальным в связи с продажей Сибнефти и сменой юридического адреса ее трейдеров. В Агинском Бурятском АО регистрация компаний группы БИН-банка позволила ежегодно наращивать инвестиции в полтора раза, в основном они шли в социальную сферу (строительство школ,

больницы). В обоих округах инвестиционный процесс почти полностью финансировался из бюджета: суммарно на долю региональной и муниципальной собственности приходилось от 70% (Агинский Бурятский АО) до 95% (Чукотский АО) всех инвестиций в основной капитал. Таким образом, и эта модель особых отношений с крупными компаниями не была ориентирована на реальное привлечение инвестиций бизнеса.

**Тип 2. Бюджетная инвестиционная политика в сверхбогатых регионах**

К этому типу в полной мере относится только один субъект РФ с наиболее высокими доходами бюджета – Москва. Это уникальный для России пример «*города-корпорации*» с гигантской хозяйственной деятельностью его органов управления, в том числе, в инвестиционном процессе: на долю инвестиций из бюджета города приходится 38% всех инвестиций в столице (2005 г.). Это именно бюджетные инвестиции, система внебюджетных фондов почти не используется, т.к. бюджет города весьма непрозрачен, что позволяет властям маневрировать ресурсами без особого контроля. Вместе с федеральным вкладом доля инвестиций государства достигает в Москве 44%, выше эта доля только в слаборазвитых республиках.

Условно к этому же типу можно отнести другой сверхбогатый субъект РФ – Ханты-Мансийский АО. Его отличия от столицы очень существенны: доля инвестиций из бюджета не превышает 12–15%, т.к. доминируют инвестиции крупных нефтяных компаний. Но главное отли-

чие – в уникальном механизме инвестирования. По аналогии с норвежским опытом и опытом Аляски в Ханты-Мансийском АО во второй половине 1990-х гг. создан *региональный «Фонд будущих поколений»*, в нем накапливалась часть налоговых поступлений от нефтедобычи. Средства фонда размещались неординарно: проводилась скупка ценных картин (часть представлена в местной картинной галерее), значительные средства инвестировались в недвижимость Санкт-Петербурга. Часть накопленных средств расходуется в форме внебюджетных инвестиций, фактически инвестором является региональная власть, контролирующая деятельность Фонда. Инвестиции направляются в те не-нефтяные отрасли, которые считаются перспективными для развития ХМАО или необходимыми для обеспечения его жителей: деревообработку на территории округа, приобретение агропромышленных активов в Тюменской области (птицефабрики и др.). В других регионах подобных аналогов нет, поскольку нет таких сверхдоходов, и сохранились только небольшие внебюджетные фонды.

### **Тип 3. Политика привлечения крупных частных инвесторов в регионы**

Комплексная инвестиционная политика (активный поиск крупных инвесторов, предоставление льгот и сопровождение инвестиционных проектов региональными властями). Первыми такую политику начали проводить власти Новгородской области со второй половины 1990-х гг. по инициативе губернатора М. Прусака. В опыте области, оказавшемся весьма успешным, можно выделить три составляющих. Во-первых, губернатор возглавлял международный комитет Совета Федерации федерального парламента в 1990-е гг. и использовал свои зарубежные поездки для привлечения крупных иностранных инвесторов, первым из которых была компания «Кедберри». Во-вторых, власти области предоставляли крупным инвесторам налоговые льготы, вплоть до освобождения от налоговых платежей в региональный бюджет на длительный срок. Фактически льготы предоставлялись за счет федерального бюджета, т.к. бюд-

жетные потребности регионов рассчитывались тогда «от достигнутого» (до изменения в конце 1990-х гг. методики расчетов федеральных трансфертов на выравнивание) и недополученные доходы компенсировались Новгородской области трансфертами из федерального бюджета. В третьих, постепенно в области была создана система сопровождения инвестиционного проекта региональными чиновниками: за инвестором закреплялись ответственные лица из областной администрации, оказывающие помощь в регистрации и оформлении разрешительной документации. Усилия областной администрации отчасти компенсировали несовершенство бюрократической системы оформления документации, тем самым, улучшая инвестиционный климат.

Опыт инвестиционной политики Новгородской области стал переходной моделью, сочетающей активную имиджевую политику, минимизацию собственных затрат региона (фактическое использование федеральных бюджетных ресурсов для покрытия расходов на предоставление региональных льгот) и попытки с помощью административных технологий преодолеть бюрократические барьеры и огрехи федерального законодательства.

Привлечение крупных инвесторов с помощью льгот по налогам, поступающим в бюджет региона. Этот механизм инвестиционной политики используется многими регионами, но он не слишком эффективен для привлечения крупных инвесторов. Предоставление регионами наиболее значительных по масштабу льгот – по региональной части федерального налога на прибыль – осуществляется крайне выборочно из-за ограничений, накладываемых законодательством и системой межбюджетных отношений. Как уже отмечалось, данная льгота не может превышать 4% из 17,5% региональной части поступлений по налогу на прибыль. Кроме того, недополученные при предоставлении льготы налоги не компенсируются региону, т.к. расчет его бюджетного потенциала ведется по формуле, а не «от достигнутого». В результате предоставление льгот по налогу на прибыль носит абсолютно индивидуальный характер – только отдельным компаниям, в приходе которых регион крайне заинтересован и надеется компенсировать текущие потери налогов

будущим ростом их поступлений. (Однако в России существуют и примеры получения льгот компаниями, близкими к региональным властям, а также примеры политически мотивированных решений губернаторов по предоставлению льгот).

Индивидуальный характер решений по налоговым льготам, особенно по налогу на прибыль, порождает законодательные проблемы из-за непроработанности региональных законов и их «настройки» под каждый конкретный случай предоставления льгот. Например, в Ленинградской области была законодательно утверждена льгота по налогу на прибыль для отдельных крупных инвесторов, однако возникла проблема трактовки закона. Федеральные налоговые органы предъявили крупнейшему инвестору – компании «Форд-Всеволожск» – претензии по расчету льготы. По мнению налоговых органов, льгота должна предоставляться только на продукцию, произведенную непосредственно в области, а не на всю стоимость выпускаемой предприятием продукции. Областное законодательное собрание попыталось срочно изменить закон в сторону расширительного толкования, но это решение было опротестовано.

Регионы более свободны в предоставлении инвесторам льгот по региональным налогам – на имущество юридических лиц и земельного. В последние годы они составляют основу пакета льгот для крупных инвесторов во многих регионах, но «цена» пакета невелика, поэтому незначительна и его привлекательность. Например, компания «Фольксваген» выбрала для размещения сборочного предприятия Калужскую область, с которой конкурировали Ярославская и Нижегородская области, предлагавшие такой же пакет льгот. Выбор отчасти объяснялся тем, что Калужская область дополнительно предложила бюджетные инвестиции в инфраструктурное обустройство территории, выбранной для строительства завода, однако те же преференции обсуждались и с областями-конкурентами. Для компании «Фольксваген» решающим фактором выбора при равенстве условий стала не институциональная политика (льготы инвестору), а объективный фактор более выгодного ме-

стоположения завода в Калуге с точки зрения логистики. Таким образом, тот пакет льгот, которым регионы могут распоряжаться более свободно и без угрозы для текущего исполнения бюджета, крайне мал и не играет существенной роли при принятии инвестиционных решений бизнесом.

**Максимальное использование административного ресурса** для привлечения крупных инвесторов стало «визитной карточкой» инвестиционной политики властей Санкт-Петербурга в последние годы. Хотя власти города использовали тот же набор льгот, который предоставляют другие регионы, преимущество второй столицы не в этом. Фактически иностранным инвесторам даются особые гарантии содействия их бизнесу не только на региональном, но и на федеральном уровне. Это создает еще большее неравенство в конкуренции регионов за инвестиции и во многом обесценивает их усилия по улучшению предпринимательского климата.

**Альянсы с крупным бизнесом для получения федеральных инвестиционных ресурсов (частно-государственное партнерство или совместный лоббизм).** Такие альянсы чаще возникают в регионах нового освоения при реализации крупнейших проектов, требующих огромных инвестиций, в том числе в инфраструктуру. В других странах существует институциональная форма таких альянсов – частно-государственное партнерство, область ее применения – именно инфраструктурные проекты. Однако в России она еще не отработана, примеров осуществленных проектов пока нет. Первым интерес к этой форме проявил Красноярский край при подготовке высокозатратных инвестиционных проектов на его территории. Власти края и крупные компании намеревались использовать партнерство для достройки Богучанской ГЭС, затем эта форма предлагалась бизнесом для строительства железной дороги в республику Тыва. В итоге крупные сырьевые компании и власти ресурсодобывающих регионов переключились на совместное лоббирование федеральных инвестиций по более привычным каналам. Предлагается сделать вышеперечисленные инвестпроекты приоритетными для финансирования из Инвестиционного фонда, создаваемого федеральным правительством, а также в рамках федеральных инвестиционных программ.

Региональные инвестиционные программы существуют во всех субъектах РФ, но они вряд ли могут рассматриваться как важный механизм, позволяющий выявить специфику инвестиционной политики различных регионов. Чаще всего такие программы грешат отсутствием четко определенных и обоснованных приоритетов, лоббизмом отдельных муниципалитетов, подразделений региональных органов власти и крупных компаний, распыленностью средств на множество мелких объектов. Еще одна причина низкой эффективности инвестиционных программ – дефицит средств на их реализацию в подавляющем большинстве субъектов РФ.

В целом ориентация на крупных инвесторов, в том числе иностранных, пока доминирует в политике регионов. Второе направление – попытка «вписаться» в максимально возможное число инвестпрограмм, финансируемых федеральными властями. Фактически современная инвестиционная политика регионов – это политика привлечения двух главных акторов (крупного бизнеса и федеральной власти) с максимальными финансовыми ресурсами. Региональные власти по-прежнему считают, что один-два крупных инвестиционных проекта (автомобильный завод, транспортная магистраль и т.д.) позволит им в будущем «стричь налоговые купоны», как это сейчас происходит в регионах с крупными металлургическими и нефтедобывающими предприятиями.

#### **Тип 4. Политика предоставления равных условий для инвесторов и общее улучшение инвестиционного климата**

Создание благоприятных условий для всех инвесторов. Единственным примером такой политики стала Пермская область, с 2006 г. предоставившая право получать 4-процентную льготу по региональной части налога на прибыль всем экономическим акторам на ее территории, независимо от размера бизнеса. Ситуация в Пермской области уникальна тем, что, с одной стороны, это экономически сильный регион, не получающий трансфертов из федерального бюджета (регион-

донор), но, с другой стороны, темпы роста экономики области ниже, чем в большинстве других регионов-лидеров, а инфраструктурные условия заметно хуже, особенно по сравнению с крупнейшими агломерациями или портовыми регионами, наиболее привлекательными для инвесторов. Чтобы усилить инвестиционную активность уже работающего в области бизнеса и привлечь инвестиции внешних компаний, в том числе нерезидентов, власти области (выходцы из относительно крупного регионального бизнеса) попытались существенно улучшить инвестиционный климат.

Недавнее введение льготы не позволяет оценивать эффективность такой политики, но сам факт перехода от политики привлечения крупного капитала к выращиванию «инвестиционного газона» для множества экономических субъектов говорит о начавшихся сдвигах в инвестиционной политике регионов. Вопрос в том, насколько быстро этот процесс будет распространяться на другие субъекты РФ, все еще уверенные (достаточно посмотреть на инвестиционную политику властей Санкт-Петербурга) в рациональности и эффективности «охоты на слонов».

**Инфраструктурное обустройство территорий (промплощадок), предлагаемых инвесторам.** Инфраструктурная подготовка территорий для инвесторов – отдельная и тяжелая проблема. Такая политика почти не ведется, хотя это важный механизм, обеспечивающий явные преимущества региону. Только на стадии заключения инвестиционного контракта региональные и муниципальные власти готовы обсуждать вклад из бюджета в подготовку промплощадок.

Инфраструктурное обустройство новых промплощадок очень затратно, поэтому вряд ли в ближайшие годы появятся регионы, проводящие такую подготовку заранее, до появления конкретного инвестора и подписания контракта с ним. Санация и репрофилирование существующих промплощадок, занимаемых нежизнеспособными предприятиями, намного дешевле, данный механизм широко используется в развитых странах для привлечения инвесторов в депрессивные районы. Однако в России это трудно решаемая проблема из-за отсутствия у региональных властей необходимых ресурсов и пол-

номочий. Например, некоторые предприятия ВПК в Самаре невозможно закрыть и освободить инфраструктурно обустроенные площадки для новых инвесторов, т.к. эти заводы являются федеральными унитарными предприятиями, а федеральные органы власти проводят санацию крайне медленно. Даже в Москве только в последние годы начался вывод промышленных предприятий за черту или на периферию города и выделение инфраструктурно обустроенных территорий под офисную застройку и другие инвестиционные проекты. Другие субъекты РФ испытывают дефицит и финансовых, и административных ресурсов для проведения такой политики.

Общий тренд инвестиционной политики регионов – позитивный. Она постепенно трансформируется от псевдоинвестиционных целей к реальным целям устойчивого роста инвестиций, от преимущественно бюджетных инвестиций из непрозрачных источников доходов (зачастую на неэффективные проекты) к привлечению инвестиций бизнеса, заведомо более просчитанных. Система региональных преференций инвесторам введена в более четкие законодательные рамки, сузились возможности неоправданной раздачи льгот, как это было в 1990-е гг.

Однако инвестиционная политика регионов все еще нацелена только на привлечение крупных компаний, сохраняется дифференцированный подход к инвесторам. Пока не созрел следующий сдвиг – к общему улучшению инвестиционного климата для частного бизнеса любого размера, инфраструктурной подготовке территории для привлечения инвесторов, более качественной информационной, имиджевой политике и т.д. В результате многократно подтвержденный в мировой практике вывод, что благоприятные «правила игры» для всех более эффективны для развития, чем частные преференции отдельным, даже крупным, инвесторам, пока не отражается в инвестиционной политике подавляющего большинства российских регионов.

## Приложение. Законодательная практика поддержки инвестиционной деятельности в регионах Российской Федерации

Регионы	Налоговые льготы	Инвестиционный налоговый кредит	Создание специальных налоговых режимов (ОЭЗ)	Льготные условия пользования земель и др. ресурсами	Предоставление государственных гарантий в обеспечение займов	Льготы при аренде недвижимости	Экспертиза инвестиционных проектов из бюджетных средств	Субсидирование части процентной ставки по кредиту	Бюджетные вложения в инвестиционные проекты	Прочие (преимущественно нефинансовые) меры
<b>Центральный федеральный округ</b>										
Белгородская область	П				+		+		+	
Брянская область	П, И				+					+ <sup>1</sup>
Владимирская область	П, И						+		+	
Воронежская область	П, З, И	+		+	+	+			+	+ <sup>2</sup>
Ивановская область	П, З, И	+			+		+	+	+	
Калужская область	П, И	+			+	+	+		+	
Костромская область	П, И	+		+	+	+	+			
Курская область	П, Р <sup>3</sup>	+					+	+	+	
Липецкая область	П, И		+		+				+	
Московская область	П, З, И	+	+		+		+		+	<sup>4</sup>
Орловская область	П, З, И				+		+	+	+	
Рязанская область	П				+		+		+	
Смоленская область	П, И				+	+	+	+	+	
Тамбовская область	П, Ио	+			+	+				
Тверская область	<sup>5</sup>	+			+	+	+		+	
Тульская область	П, Ио				+				+	
Ярославская область	П, И, Т	+			+	+	+	+	+	
г. Москва			+							+
<b>Приволжский федеральный округ</b>										
Республика Башкортостан	Р	+		+	+	+	+	+	+	+ <sup>6</sup>
Республика Марий Эл	Р	+					+	+	+	+ <sup>7</sup>
Республика Мордовия	П, З, И <sup>8</sup>				+			+	+	+ <sup>9</sup>
Республика Татарстан	П, З, И	+	+	+	+	+	+	+	+	+ <sup>10</sup>

Регионы	Налоговые льготы	Инвестиционный налоговый кредит	Создание специальных налоговых режимов (ОЭЗ)	Льготные условия пользования земель и др. ресурсами	Предоставление государственных гарантий в обеспечение займов	Льготы при аренде недвижимости	Экспертиза инвестиционных проектов из бюджетных средств	Субсидирование части процентной ставки по кредиту	Бюджетные вложения в инвестиционные проекты	Прочие (преимущественно нефинансовые) меры
Удмуртская Республика	П, И			+	+	+	+	+	+	+ <sup>11</sup> e
Чувашская Республика	П, И <sup>12</sup>	+			+		+	+	+	+ <sup>13</sup>
Кировская область	П, З, И			+	+	+	+	+	+	+ <sup>14</sup>
Нижегородская область	П, И	+		+	+	+	+	+	+	+ <sup>15</sup>
Оренбургская область	П, И <sup>16</sup>	+			+	+	+	+	+	+ <sup>17</sup>
Пензенская область	П, И	+		+	+	+	+	+	+	+ <sup>18</sup>
Пермский край	П, З, И <sup>19</sup>	+			+		+	+	+	+ <sup>20</sup>
Самарская область	П, И	+			+		+	+	+	+ <sup>21</sup>
Саратовская область	Р	+		+	+	+	+	+	+	
Ульяновская область	И, П	+		+	+		+	+	+	+ <sup>22</sup>
<b>Уральский федеральный округ</b>										
Курганская область	И, П, Т			+	+	+	+	+	+	+ <sup>23</sup>
Свердловская область	Нет действующего инвестиционного законодательства (до 2007 г.) <sup>24</sup>									
Тюменская область	П, З, И	+		+	+	+	+	+	+	+ <sup>25</sup>
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	П, И	+			+	+	+	+	+	+ <sup>26</sup>
Ямало-Ненецкий автономный округ	П, И	+		+	+		+	+	+	+ <sup>27</sup>
Челябинская область	П, З, И			+		+	+	+	+	+ <sup>28</sup>
<b>Южный федеральный округ</b>										
Республика Адыгея	П, И, Т	+		+	+	+	+	+	+	+ <sup>29</sup>
Республика Дагестан	П			+	+	+	+	+	+	+ <sup>30</sup>
Республика Ингушетия	П, З, И	+		+	+	+	+	+	+	+ <sup>31</sup>
Чеченская Республика	Нет инвестиционного законодательства									

Регионы	Налоговые льготы	Инвестиционный налоговый кредит	Создание специальных налоговых режимов (ОЭЗ)	Льготные условия пользования земель и др. ресурсами	Предоставление государственных гарантий в обеспечение займов	Льготы при аренде недвижимости	Экспертиза инвестиционных проектов из бюджетных средств	Субсидирование части процентной ставки по кредиту	Бюджетные вложения в инвестиционные проекты	Прочие (преимущественно нефинансовые) меры
Кабардино-Балкарская Республика	Р	+			+			+	+ <sup>32</sup>	
Республика Калмыкия	Р			+	+			+	+ <sup>33</sup>	
Карачаево-Черкесская Республика	Нет инвестиционного законодательства									
Северная Осетия - Алания	П, З, И	+		+	+	+	+	+	+	+ <sup>34</sup>
Краснодарский край	П, И	+			+		+	+	+	+ <sup>35</sup>
Ставропольский край	П, З, И	+			+	+		+	+	+ <sup>36</sup>
Астраханская область	Р			+	+	+	+	+		+ <sup>37</sup>
Волгоградская область	П, И				+		+	+	+	+ <sup>38</sup>
Ростовская область	П, И				+		+	+	+	+ <sup>39</sup>
<b>Сибирский федеральный округ</b>										
Республика Алтай	П, И				+		+		+	
Республика Бурятия	<sup>40</sup>	+			+			+	+	
Республика Тыва								+		
Республика Хакасия	П, З, И, Т	+				+		+	+	
Алтайский край	П, И				+			+	+	
Красноярский край	П	+		+	+	+		+	+	+ <sup>41</sup>
Иркутская область	П, И	+			+		+	+	+	+ <sup>42</sup>
Кемеровская область	И					+			+	
Новосибирская область	П, И	+			+	+	+		+	+ <sup>43</sup>
Омская область	П	+		+	+	+		+	+	+ <sup>44</sup>
Томская область	П	+		+	+	+		+	+	+ <sup>45</sup>

Регионы	Налоговые льготы	Инвестиционный налоговый кредит	Создание специальных налоговых режимов (ОЭЗ)	Льготные условия пользования земель и др. ресурсами	Предоставление государственных гарантий в обеспечение займов	Льготы при аренде недвижимости	Экспертиза инвестиционных проектов из бюджетных средств	Субсидирование части процентной ставки по кредиту	Бюджетные вложения в инвестиционные проекты	Прочие (преимущественно нефинансовые) меры
Читинская область	П, З, И	+		+	+	+		+	+	+ <sup>46</sup>
Агинский Бурятский автономный округ	Нет инвестиционного законодательства									
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	Нет инвестиционного законодательства									
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	Нет инвестиционного законодательства									
Эвенкийский автономный округ	Нет инвестиционного законодательства									
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>										
Республика Саха (Якутия)	П, И	+			+				+	+ <sup>47</sup>
Приморский край	П, Ио	+				+	+		+	
Хабаровский край	П, И				+		+			+ <sup>48</sup>
Амурская область	П, И								+	+ <sup>49</sup>
Камчатская область	П, З									
Магаданская область	+ <sup>50</sup>		+	+						
Сахалинская область	П, З	+		+	+				+	+ <sup>51</sup>
Еврейская автономная область	П, И, Т	+					+	+		
Корякский автономный округ <sup>52</sup>	Нет инвестиционного законодательства									
Чукотский автономный округ <sup>53</sup>	Нет инвестиционного законодательства									

Регионы	Налоговые льготы	Инвестиционный налоговый кредит	Создание специальных налоговых режимов (ОЭЗ)	Льготные условия пользования земель и др. ресурсами	Предоставление государственных гарантий в обеспечение займов	Льготы при аренде недвижимости	Экспертиза инвестиционных проектов из бюджетных средств	Субсидирование части процентной ставки по кредиту	Бюджетные вложения в инвестиционные проекты	Прочие (преимущественно нефинансовые) меры
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>										
Республика Карелия	Р, М	+			+		+	+		+ <sup>54</sup>
Республика Коми	Р <sup>55</sup>	+			+		+	+		
Архангельская область	П, И, Т	+					+	+		+ <sup>56</sup>
Вологодская область	П, И	+			+		+	+		
Калининградская	П, И	+	+	+		+		+		+ <sup>57</sup>
Ленинградская область	П, И	+		+	+			+		+ <sup>58</sup>
Мурманская область	П, И	+					+	+		
Новгородская область	П, И	+			+		+	+		+ <sup>59</sup>
Псковская область	П, И	+ <sup>60</sup>			+		+	+		+
Санкт-Петербург	П		+	+		+	+	+	+	+ <sup>61</sup>

	- регионы с наиболее разработанным инвестиционным законодательством
	- регионы с достаточно разработанным инвестиционным законодательством
	- регионы с недостаточно разработанным инвестиционным законодательством
	- регионы с отсутствием инвестиционного законодательства

**Примечание.** В колонке «Налоговые льготы» используются обозначения:

П – льготы по налогу на прибыль,

З – льготы по земельному налогу,

И – льготы по налогу на имущество организаций,

Т – льготы по транспортному налогу,

Р - норма закона о предоставлении льгот по региональным и местным налогам в части, зачисляемой в бюджет субъекта федерации.

Не указаны льготы, существующие в региональных законах, но не работающие из-за противоречий с действующим налоговым законодательством.

<sup>1</sup> Гарантии «неухудшения» условий инвестирования сроком на 3 года с момента введения соответствующих ограничений.

<sup>2</sup> Информационное сопровождение инвестиционной деятельности, участие органов государственной власти в разработке инвестиционных проектов, реструктуризации задолженности инвесторов по платежам в областной бюджет, в т.ч. по предоставленным ранее кредитам и займам.

<sup>3</sup> Указано без расшифровки в Законе «Об инвестиционной деятельности в Курской области» от 29.07.2004.

- 
- <sup>4</sup> Гарантии компенсации при национализации инвестиций, правовая защита инвесторов в случае изменения областного законодательства, гарантии прав на земельные участки.
- <sup>5</sup> Областной закон о налоговых льготах инвесторам был отменен в 2000 г. Законодательным Собранием Тверской области.
- <sup>6</sup> Информационная поддержка. Создание Центра стратегических разработок при президенте Республики Башкортостан для формирования современной Инфраструктуры инвестиционной деятельности.
- <sup>7</sup> Помощь в создании инфраструктуры бизнеса. Поддержка ходатайств в федеральные органы государственной власти.
- <sup>8</sup> В республике принят закон только об иностранных инвестициях.
- <sup>9</sup> Предоставление субсидий на возмещение лизинговых платежей. Прямое участие местных властей в осуществлении инвестиционных проектов.
- <sup>10</sup> Поддержка ходатайств в федеральные органы государственной власти. Помощь в создании инфраструктуры бизнеса. Распространение позитивной информации о держателе инвестиционного проекта.
- <sup>11</sup> Выпуск жилищных сертификатов. Предоставление визовой поддержки и таможенных льгот иностранным инвесторам. Использование залогового фонда при финансовом лизинге.
- <sup>12</sup> Кроме того, для вновь созданных организаций – по транспортному налогу, при привлечении инвестиций для добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов – по всем налогам, зачисляемым в республиканский бюджет.
- <sup>13</sup> Выпуск облигационных займов. Вовлечение в оборот временно законсервированных объектов.
- <sup>14</sup> Предоставление областных заказов на льготных условиях и таможенных льгот. Помощь в создании инфраструктуры бизнеса.
- <sup>15</sup> Поддержка ходатайств в федеральные органы государственной власти. Распространение позитивной информации о держателе инвестпроекта. Помощь в создании инфраструктуры бизнеса.
- <sup>16</sup> Действующее законодательство распространяется только на иностранных инвесторов.
- <sup>17</sup> Поддержка ходатайств в федеральные органы государственной власти.
- <sup>18</sup> Курирование инвестиционных проектов областными властями. Выпуск облигационных займов. Оказание организационной поддержки инвесторам.
- <sup>19</sup> В области принят закон только об иностранных инвестициях.
- <sup>20</sup> Возмещение инвесторам части затрат на разработку инвестиционных проектов и страхование рисков. Развитие инженерной инфраструктуры.
- <sup>21</sup> Информационная, организационная и правовая поддержка. Создание института кураторов инвестиционного проекта.
- <sup>22</sup> Организационная и правовая поддержка.
- <sup>23</sup> Присуждение премий губернатора.
- <sup>24</sup> Закон Свердловской области «О государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности в Свердловской области» от 30 июня 2006 г. вступает в силу с 1 января 2007 г.
- <sup>25</sup> Организационное содействие в приобретении имущества в аренду.
- <sup>26</sup> Выпуск облигационных займов.

- <sup>27</sup> Льготные условия договоров о концессиях и разделе продукции. Страхование инвестиций.
- <sup>28</sup> Информационно-консультационная поддержка. Разработка адресных инвестиционных программ.
- <sup>29</sup> Государственные заказы на льготных условиях. Помощь по созданию инфраструктуры бизнеса.
- <sup>30</sup> Конверсия задолженности республиканского бюджета инвесторам в ценные бумаги с возможностью дисконтирования.
- <sup>31</sup> Кредитование инвестиционных проектов путем оплаты счетов за товары и услуги, необходимые для реализации проектов.
- <sup>32</sup> Реструктуризация задолженности в акции. Финансирование работ по подготовке и реализации особо значимых инвестиционных проектов.
- <sup>33</sup> Выпуск облигационных займов. Разработка межмуниципальных инвестиционных проектов.
- <sup>34</sup> Правовая защита инвестиций. Компенсация убытков инвесторам.
- <sup>35</sup> Сопровождение инвестиционных проектов. Поддержка лизинговой деятельности.
- <sup>36</sup> Гарантии стабильности прав инвесторов.
- <sup>37</sup> Информационное обеспечение инвестиционных процессов. Оказание помощи по созданию инфраструктуры.
- <sup>38</sup> Гарантии органов местного самоуправления.
- <sup>39</sup> Финансирование образовательных программ по подготовке кадров для реализации проектов.
- <sup>40</sup> В соответствии с Законом Республики Бурятия «Об инвестиционной деятельности в Республике Бурятия» предоставление участникам инвестиционной деятельности инвестиционного налогового кредита и налоговых льгот осуществляется в соответствии с федеральным и республиканским законодательством. В действующем республиканском законодательстве («О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Бурятия (в ред. Постановления Правительства РБ от 26.07.2004 N 163), «Порядок осуществления государственной поддержки инвестиционной деятельности в Республике Бурятия (в ред. Постановления Правительства РБ от 26.07.2004 N 163)») какие-либо виды налоговых льгот для инвесторов не предусмотрены.
- <sup>41</sup> Введение в действие краевых нормативно-правовых актов, ухудшающих положение инвесторов, в отношении компаний, уже осуществляющих инвестиционную деятельность, только после окончания срока окупаемости реализуемых ими инвестиционных проектов. Гарантии неприменения действий, обязывающих инвесторов производить дополнительные финансовые вложения, не связанных с реализацией инвестиционного проекта. Поощрение расширения юридических, информационных и иных услуг, аналитической базы данных в интересах потенциальных и действующих инвесторов, обеспечения инвесторам свободного доступа к информации в сфере инвестиционного процесса.
- <sup>42</sup> Стимулирование государственных заказчиков областных программ к эффективной реализации бюджетных программ через введение механизма рейтингования программ; функционирование в рамках Совета по малому предпринимательству при губернаторе области секции по административным барьерам; наличие областной программы «Развитие инвестиционной деятельности в Иркутской области на 2006–2007 гг.» и аналогичной программы на 2007–2008 гг.; активная работа Байкальского агентства развития инвестиций; активное участие в Восточно-Сибирском инвестиционном форуме, организация первой Байкальской ярмарки инновационных и инвестиционных проектов.
- <sup>43</sup> В случае принятия НПА в Новосибирской области, ухудшающих инвесторов, соответствующие нормы этих НПА не могут вводиться в действие ранее, чем через год со дня их опубликования.

- <sup>44</sup> Эффективное функционирование Совета по инвестиционной деятельности при Правительстве области, Комиссии по инвестиционным проектам, уполномоченных организации в сфере инвестиционной деятельности, общественные объединения. Наличие областных целевых программ в сфере инвестиционной деятельности. Выпуск облигационных займов Омской области, гарантированных целевых займов.
- <sup>45</sup> Гарантии неприменения мер, обязывающих инвесторов производить дополнительные финансовые вложения, не связанные с реализацией инвестиционного проекта. В случае принятия органами государственной власти области НПА, ухудшающих положение инвесторов и условия их инвестиционной деятельности, соответствующие нормы этих актов вводятся в действие в отношении инвесторов, уже осуществляющих инвестиционную деятельность, после окончания срока окупаемости реализуемых ими инвестиционных проектов, но не позднее семи лет со дня начала финансирования указанных проектов. Гарантия сохранения коммерческой тайны.
- <sup>46</sup> Законы и иные НПА области, положения которых ограничивают права инвесторов, не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим только после введения их в действие.
- <sup>47</sup> Невмешательство государства в договорные отношения субъектов инвестиционной деятельности, которые не представляют угрозы экономической безопасности республики, проведение ежегодной международной конференции «Инвестиционный потенциал Республики Саха (Якутия) - Восточный вектор развития России».
- <sup>48</sup> В крае действуют Агентство по привлечению иностранных инвестиций (первое на Дальнем Востоке России), Консультативный совет по иностранным инвестициям, возглавляемый совместно губернатором края и сменяющимися на ротационной основе иностранными инвесторами; Инвестиционный совет при Правительстве края, реализуется Российско-Американская программа «Региональная Инициатива» по улучшению условий для ведения бизнеса в крае. Регулярно проводятся международные инвестиционные конференции, организуются визиты иностранных инвестиционных миссий.
- <sup>49</sup> Действует Амурское инвестиционное агентство.
- <sup>50</sup> Поскольку в соответствии с новой концепцией ОЭЗ, границы ОЭЗ расширены до границ Магаданской области, все налоговые льготы ОЭЗ действуют на территории Магаданской области, а именно: льгота по налогу на прибыль, льгота по налогу на имущество, льгота по транспортному налогу.
- <sup>51</sup> Активная работа Сахалинского агентства по привлечению инвестиций.
- <sup>52</sup> В инвестиционной сфере администрация Корякского АО ориентируется на нормы федерального законодательства, собственное инвестиционное законодательство не развивается, возможно, в преддверии предстоящего объединения Камчатки и Корякского округа, хотя с точки зрения инвестиционного климата данное объединение скорее всего, не приведет к ожидаемому эффекту повышения инвестиционной привлекательности Камчатского края.
- <sup>53</sup> Несмотря на отсутствие инвестиционного законодательства, по информации с официального сайта области, за шесть последних лет объем финансовых вложений в экономику и социальную сферу республики увеличился почти в двенадцать раз. Наиболее значительные средства привлечены в развитие транспорта, энергетики, строительство жилья, детских садов и школ, объектов здравоохранения, культуры и спорта.
- <sup>54</sup> Гарантия «неухудшения» условий инвестирования, гарантия защиты от незаконных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления в отношении инвесторов, недопустимость национализации и реквизиции инвестиций, объектов инвестиций, а также применения мер, равных указанным по последствиям, без полного предварительного возмещения инвестору всех убытков, поддержка ходатайств и обращений инвесторов в федеральные органы власти Российской Федерации, органы, регулирующие ценообразование на услуги естественных монополий, банки и другие кредитные учреждения о применении в отношении инвесторов со своей стороны режима инвестиционного благоприятствования.
- <sup>55</sup> Виды налогов и сборов, по которым предоставляются льготы, категории плательщиков, срок действия и размеры льгот, а также основания для их использования налогоплательщиками устанавливаются законом Республики Коми ежегодно в республиканском бюджете Республики Коми на соответствующий финансовый год.
- <sup>56</sup> Обеспечение нераспространения на срок действия инвестиционного договора НПА области, ухудшающих условия инвестирования; принятие администрацией области обязательств по возмещению ущерба, нанесенного инвестору вследствие невыполнения договорных условий.

---

<sup>57</sup> В рамках «Федеральной целевой программы развития Калининградской области на период до 2010 года» подлежит выполнению 60 инвестиционных проектов и 89 некоммерческих мероприятий в инвестиционной сфере.

<sup>58</sup> Гарантия стабильности прав инвесторов. Обеспечение выбора на конкурсной основе уполномоченных компаний для предоставления инвесторам, в отношении которых установлен режим наибольшего благоприятствования юридических консультационных услуг в сфере налогообложения, валютного контроля, внешнеэкономической деятельности, приватизации и деятельности акционерных обществ. Гарантия неприменения в отношении инвесторов действий, обязывающие их производить дополнительные финансовые вложения, не связанные с реализацией инвестиционного проекта. Правительство Ленинградской области может принимать на себя обязательства по выполнению органами государственной власти Ленинградской области, органами местного самоуправления и третьими лицами любых других условий в пределах их компетенции, а также обязательства (гарантии) по компенсации инвесторам ущерба, нанесенного невыполнением оговоренных договором условий.

<sup>59</sup> Гарантии стабильности условий деятельности организаций, реализующих инвестиционные проекты.

<sup>60</sup> + В области действует аналогичный налоговому инвестиционному кредиту по экономическому содержанию государственный налоговый кредит.

<sup>61</sup> Создание равных условий для инвесторов посредством проведения администрацией города конкурсных процедур для инвесторов по горзаказу, при распределении участков под застройку и т.д.

### III. Эконометрические исследования социально-экономического развития регионов и роли в нем экономической политики федеральных и региональных властей

*Раздел подготовлен Институтом экономики переходного периода (часть 3.1.) и Центром экономических исследований и финансовых разработок (части 3.2.–3.4.).*

#### Детерминанты экономического роста регионов<sup>37</sup>

##### Введение

Главный вопрос теории роста – «Почему страны различаются в уровне развития?», – может быть легко переадресован к регионам одной страны. Разрывы в развитии различных территориальных образований в рамках одной страны, сопоставимы с различиями между странами. Вопрос, почему одни регионы значительно опережают в развитии другие, является не менее важным, чем аналогичный вопрос относительно стран.

Дискуссия о причинах различий в успешности развития стран имеет давнюю историю<sup>38</sup>. Традиционная неоклассическая теория отдает ведущую роль накоплению факторов, инвестициям и инновациям. Институционалисты утверждают, что накопление факторов, образование и инновации и есть сам рост (North and Thomas, 1973 г.). С их точки зрения фундаментальными факторами, определяющими рост, являются экономические институты – причины, которые влияют на предпочтения к накоплению факторов и генерации идей. Вместе с тем, в последнее время преобладает точка зрения о том, что и сами институциональные факторы являются эндогенными (см., например, D. Rodrik (2003 г.), D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson (2005 г.)). Однако в том, что их определяет, пока единого понимания нет. D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson (2005 г.) говорят о трех возможных вариантах факторов,

определяющих институты: установленные людьми правила, география и культура. Таким образом, число факторов, предположительно влияющих на рост, выходит далеко за рамки неоклассического понимания. Роберт Барро (1997 г.) в своем широко известном эконометрическом исследовании называет эти факторы «детерминантами экономического роста».

Выделяют несколько групп таких факторов. Наглядно вариант обобщающей их структуры представлен в работе D. Rodrik (2003 г.)<sup>39</sup> (Рисунок 6) под оригинальным названием «Вся экономика роста на одной странице». D. Rodrik разделяет факторы (детерминанты) роста на «непосредственные» или «прямые» («proximate») и «глубинные» («deep»).

Под «прямыми» факторами, оказывающими непосредственное влияние на рост, понимаются привычные для экономистов факторы производства и производительность (углубление физического капитала, накопление человеческого капитала, рост производительности). Деконпозиция экономического роста по этим факторам известна как процедура «growth accounting», получивших широкое распространение в 1960–1970-х гг., начиная с ключевых работ Денисона (1962 г., 1967 г.), а также Джоргенсона и Грилихиса (1967 г.). Можно сказать, что это первый этап изучения факторов роста, на котором исследуется, в какой степени рост был обусловлен затратами факторов или производительностью. Однако вопрос о том, что двигало изменением «прямых» факторов, остается открытым, т.к. эти факторы являются эндогенными, т.е. определяются факторами более глубокого уровня, не типичными для процедуры «growth accounting».

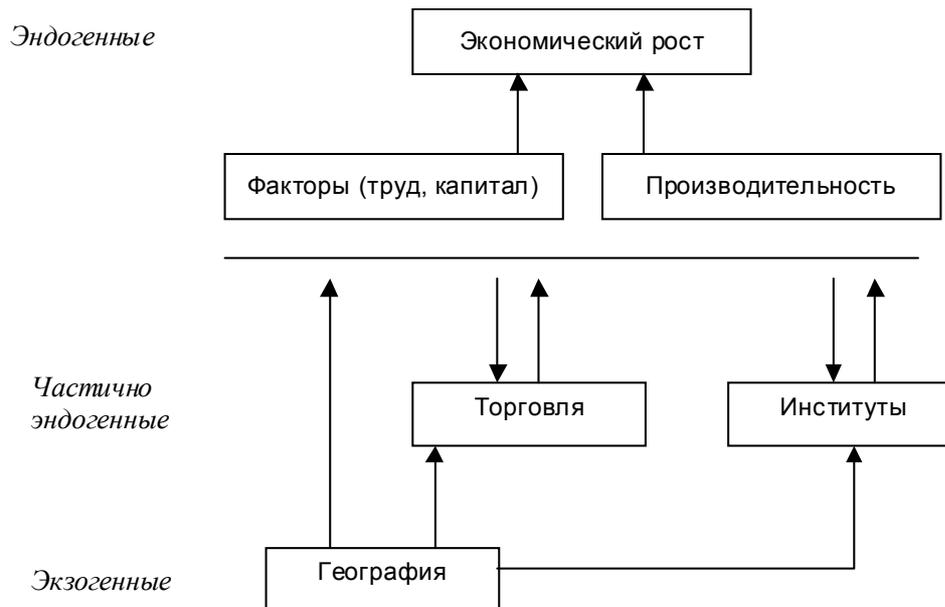
<sup>37</sup> Работа выполняется в рамках проекта ИЭПП-СЕРРА «Географические, климатические и институциональные факторы экономического роста российских регионов» (О. Луговой, В. Дашкеев, И. Мазаев, Д. Фомченко) совместно с Всемирным Банком (Е. Поляков).

<sup>38</sup> Достаточно вспомнить работу Адама Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов».

<sup>39</sup> Rodrik, (2003 г.) «Search of Prosperity», p.1-19.

Рисунок 6.

## Структура факторов роста по D.Rodrik.



Источник: D. Rodrik (2003), p. 5, Figure 1.3.

Говоря о «глубинных определителях экономического роста», Родрик выделяет три группы факторов, влияющих на доход: внешняя торговля, институты, являющиеся частично эндогенными, и географию, являющуюся единственным абсолютно экзогенным фактором. Таким образом, именно факторы более «глубокого» уровня оказывают решающее влияние на экономический рост и дифференциацию развития стран и регионов.

Толчком к появлению большого числа работ, направленных на поиск глубинных детерминантов роста, стало появление таблиц Хестон-Саммерса, известных как Pen World Table и позволивших сопоставлять уровни развития стран между собой, проводить межстрановые эконометрические исследования.<sup>40</sup> Несмотря на большую популярность, ряд экономистов считают эти занятия малополезными, т.к. причины и рецепты зависят от текущей ситуации в данной стране и зависят от того – является ли страна технологическим лидером либо же для нее характерно догоняющее развитие. Более подробно о достоинствах и недостатках каждого подхода говорит Джонатан Темпл (1999 г) в своей обзорной работе по эмпирическим исследованиям

экономического роста. При этом автор отмечает, что данные подходы не являются взаимоисключающими, а дополняют друг друга.

Данное исследование является логическим продолжением предыдущих работ ИЭПП, где проводилась попытка декомпозиции роста регионов по «прямым» факторам<sup>41</sup> и проведены первые оценки конвергенции душевых доходов регионов России. Целью данной работы является: 1) продолжение расчетов по оценке конвергенции регионов по более широкой группе показателей (включая доходы и расходы населения) с применением методов пространственной эконометрики и 2) поиск факторов роста в более широком смысле – глубинных детерминантов экономического роста регионов в духе оговоренных выше межстрановых исследований.

В процессе «поиска» детерминантов роста следовали предложенной в работе Д. Родрика структуре. Единственным отличием в нашем случае будет замена группы факторов «торговля» на «инфраструктуру». Причина этого состоит в следующем. Мы не отрицаем важность торговли в развитии регионов. Действительно, ряд российских преуспевают исключительно за счет экспортной направленности их деятельно-

<sup>40</sup> Среди ключевых работ следует отметить Mankiw, Romer, Weil (1992), Barro (1997 г.), Barro, R., X. Sala-i-Martin (2004 г.).

<sup>41</sup> См. С. Дробышевский, О. Луговой, Е. Астафьева, Д. Полевой, А. Козловская, П. Трунин, Л. Ледерман. Факторы экономического роста в регионах РФ. – М.: ИЭПП, 2005. С. 278.

сти. Однако это регионы, прежде всего, сырьевые. И их процветание зависит, прежде всего, от эксплуатации природных ресурсов, которые мы относим к географическим факторам. Другими словами, для различия уровня развития регионов большее значение имеет наличие природных ресурсов в регионе и вовлеченность страны в мировую торговлю, что распространяется на все регионы. С нашей точки зрения, более важным в дифференциации уровней доходов именно регионов является различие инфраструктуры (во всяком случае, для краткосрочных эффектов).

Следует также оговориться относительно уровня развития институтов. В межстрановых исследованиях под важнейшим институциональным фактором обычно понимается уровень защиты прав собственности. В странах, где права собственности защищены лучше, больше мотивов к осуществлению хозяйственной деятельности и больше стимулов для генерации новых идей. В региональном разрезе различия в эффективности защиты прав собственности не могут быть настолько существенными, насколько они различаются по странам. Действие конституции Российской Федерации распространяется на все регионы, что задает определенные рамки изменчивости. Разумеется, различия могут быть вызваны исполнением законов. Также, по-видимому, существенными могут быть историко-культурные особенности регионов. Поэтому мы оставляем данную группу факторов в нашей спецификации.

### Основные гипотезы

Используемая в данном анализе спецификация основана на следующих гипотезах о воздействии географических, институциональных и инфраструктурных факторов на миграционные процессы, инвестиции и экономический рост в регионах.

**Средняя температура января и мерзлота.** Данные переменные отражают степень неблагоприятности климата для проживания человека и экономической деятельности. Д. Родрик в своих работах утверждает, что физическая география влияет на экономический рост напрямую (влияя на миграционное поведение людей и размещение инвестиций, а значит – на пред-

ложение труда и капитала) и косвенно (определяя направления торговли и влияя на институциональные системы, развивающиеся в обществе). В регионах России показатель температуры января (дополненный дамми-переменной для распространения вечной мерзлоты) гипотетически должен коррелировать с отраслевой структурой промышленности. К примеру, в регионах с более суровым климатом доля добывающих отраслей и отраслей, связанных с переработкой полезных ископаемых, в структуре выпуска должна быть выше, чем в среднем по стране. Точно также этот показатель сильно влияет на современную структуру расселения и историю и направления освоения регионов (и развития там экономической деятельности). А.Пилясов<sup>42</sup> предлагает понятие «институционального возраста» (что во многом следует логике Мансура Олсона<sup>43</sup>, который писал об институциональных последствиях неравномерности освоения США – так называемого феномена «фронта»). Возраст освоения и возраст институтов также сильно привязан к климатическим условиям.

Более того, «северность» и суровость климата напрямую коррелирует со стоимостью жизни в регионе. Это регионы более позднего освоения, в них менее развита инфраструктура, транспортное сообщение с другими регионами, «центром». Это сказывается на стоимости жизни и инвестиций.

**Регионы, имеющие выход к морским путям,** имеют преимущество в плане развития инфраструктуры, возможностей для развития торговли и, вероятно, будут расти сравнительно более быстрыми темпами. Эта гипотеза нашла подтверждение в работе Sachs, Mellinger, Gallup (1999 г.) в межстрановых исследованиях. Здесь мы предполагаем, что это может быть справедливо для регионов в рамках одной страны.

**Агломерации.** Эффект агломерации оказывает важное воздействие на экономический

<sup>42</sup> Политические и экономические факторы развития российских регионов // «Вопросы Экономики», №5, 2003.

<sup>43</sup> Olson M. The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities. Yale Press, 1983.

рост и размещение предприятий различных отраслей.<sup>44</sup> Поскольку в России нет статистики по метрополитеновским ареалам (что было бы правильнее использовать с точки зрения методики), в нашем анализе в качестве показателя агломерации используется численность населения крупнейшего города в регионе. Гипотеза состоит в том, что рост будет более быстрым в регионах с наиболее крупными городскими агломерациями. Интересно отметить, что в связи с высокой централизацией экономики и управления в Советском Союзе, административные центры являются крупнейшими городскими центрами во всех регионах, за исключением Кемеровской области (Новокузнецк – крупнейший индустриальный центр Кузбасса) и Вологодской области (Череповец, с крупнейшим металлургическим комбинатом «Северсталь»). Территориальная структура расселения и хозяйства крайне инертна и изменяется постепенно. Исходя из этого, можно говорить о том, что показатели агломерации являются экзогенными переменными, в некоторой степени отражающими структуру расселения, размещение производства и управления, которые достались стране «в наследство» от предшествующего развития.

**Обратная миграция.** Мы предполагаем, что в регионах, которые испытали на себе большой приток мигрантов во времена Советского Союза, будет наблюдаться более активное сокращение населения, чем в других. Эти рассуждения основаны на том факте, что в течение советского периода обширные территории с суровым климатом осваивались посредством насильственной депортации большого числа людей, а также путем привлечения работников и специалистов с помощью искусственных экономических стимулов («надбавки» за суровость климата – были одним из «окон» в советской уравнивающей системе оплаты труда). Эти процессы хорошо описаны в работе Ф. Хилл и К. Гэдди (Hill&Gaddy, 2003). Они также статистически продемонстрировали существенное снижение средней температуры проживания человека в СССР за XX столетие. Оче-

видно, что после краха плановой экономики, ослабление барьеров для миграции и снижение заработной платы и относительных условий жизни в северных территориях будут способствовать развитию обратного процесса – оттока населения из регионов нового освоения в «домашние», староосвоенные.

**Полезные ископаемые.** Еще одним фактором, который можно отнести к географической группе, является наличие в регионе минеральных природных ресурсов и их разработка – специализация, продиктованная географией (поскольку полезные ископаемые являются абсолютно немобильным фактором производства). Как уже отмечалось, разработка полезных ископаемых означает наличие природной ренты, что дает региону сравнительное преимущество в производительности. В модели используется два вида показателей – доля сырьевой промышленности в промышленном выпуске и объем промышленного выпуска топливной промышленности в расчете на одного жителя региона.

**Человеческий капитал.** Человеческий капитал наряду с трудом относят к прямым факторам производства. Следует предполагать, что регионы, обладающие более квалифицированными трудовыми ресурсами, имеют больше возможностей для роста. В первую очередь это относится к регионам с развитой обрабатывающей промышленностью, услугами. В модели использовались показатели доли населения с высшим образованием и численность аспирантов в расчете на 10 тыс. жителей региона. Последний показатель характеризует научно-исследовательский потенциал региона.

**Инфраструктура.** В работе используется несколько показателей, косвенно характеризующих уровень развития и/или качество инфраструктуры. К ним относятся показатель пассажирооборота железнодорожным транспортом и распространение стационарных телефонов в регионе (число телефонов на одного жителя региона).

**Институты.** Институты – один из ключевых глубинных факторов экономического роста. Отметим, что качество институтов довольно сложно измерить. Как правило, вместо прямо-

<sup>44</sup> Fujita M., Krugman P., Venables A. Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade.

го измерения используются косвенные характеристики, выступающие в качестве прокси- и инструментальных переменных. В данной работе мы использовали оценки качества институциональной среды, полученные на основе опросов малого бизнеса, проводимых ОПОРА/ВЦИОМ, инвестиционные рейтинги журнала «Эксперт» и некоторые другие.

### Результаты эконометрического анализа

Для оценки существенности этих факторов в работе была построена модель регионального экономического роста, представляющая собой систему из четырех уравнений (рост физического объема ВРП, уровень душевого ВРП, сальдо миграции, инвестиции в регионе на душу). Модель оценивалась трехшаговым методом наименьших квадратов (3SLS). По результатам оценки обнаружены следующие зависимости.

**Для регионов с относительно более высоким уровнем дохода (ВВП на душу населения) характерны (при прочих равных):**

- относительно более высокий уровень инвестиций на душу населения;
- более высокая доля выпуска сырьевых отраслей в промышленном выпуске (включая топливную, черную и цветную металлургию и лесную промышленность);
- более высокая доля экономически активного населения;
- более высокая доля занятых в экономически активном населении;
- рост доли экономически активного населения;
- большее число аспирантов на 10 тыс. населения;
- более высокая агломерация (население самого крупного города).

**Более быстрому росту ВРП регионов способствуют:**

- относительно большим объемом инвестиций на душу;
- рост инвестиций на душу;
- рост доли сырьевого выпуска в объеме промышленного производства;
- наличие морского порта;

– изначально более низкий уровень ВРП (условная конвергенция).

**Притоку мигрантов в регион способствуют:**

- большой уровень ВРП на душу;
- «староосвоенность» (регионы с меньшим приростом населения за советский период притягивают больше иммигрантов);
- более теплый климат (средняя температура января);
- более развитая инфраструктура (на примере железнодорожного транспорта);
- большая численность главного города (эффект агломерации).

**Более высокому уровню инвестиций способствует:**

- большой уровень ВРП: более богатые регионы имеют больший объем инвестиций на душу населения;
- более теплый климат (средняя температура января); с другой стороны, регионы в которых существует вечная мерзлота, имеют несколько больший номинальный объем инвестиций, что может быть связано с их стоимостью и/или разработкой в этих регионах полезных ископаемых;
- наличие топливной промышленности в регионе, и более высокий выпуск данной отрасли и рост выпуска топливной промышленности;
- более развитая инфраструктура (проникновение стационарных телефонов);
- меньший уровень коррумпированности государственных чиновников (по индексу ОПОРА/ВЦИОМ 2005 г.);
- регионы, имеющие «худшие» программы (по оценке ЦЭФИР) имеют более низкий объем инвестиций на душу населения (примерно на один процент относительно среднечеловеческих инвестиций по стране);
- регионы с наибольшим законодательным риском (составляющая инвестиционного риска по рейтингу «Эксперта») характеризуются статистически меньшим объемом инвестиций на душу; так, в десяти регионах с минимальным законодательным риском наблюдается относительно более высокий объем инвестиций на душу (на полтора–два процента выше относительно среднероссийского показателя);

– регионы, имеющие рейтинг Standard&Poor's (дамми) имеют статистически больший объем инвестиций на душу населения (примерно на два процента относительно среднероссийского уровня).

Другими словами, наиболее быстро растущие регионы (рост физического объема душевого ВРП) характеризуются относительно более высоким уровнем инвестиций на одного жителя и более высоким притоком мигрантов, что подтверждает существенность прямых факторов. Рост инвестиций в регионе дает более заметный вклад в рост, чем различие уровня инвестиций между регионами.

Некоторое преимущество имеют регионы, имеющие выход к морю и крупный морской порт – это увеличивает их темпы роста.

Не обнаруживается прямого выигрыша в темпах роста сырьевых регионов, относительно несырьевых. Однако с изменением структуры выпуска в сторону сырьевого, регион получает некоторое ускорение темпов роста, которое является краткосрочным.

Более богатые регионы имеют при прочих равных условиях меньшие темпы роста, что говорит о наличии условной конвергенции.

Приток мигрантов в регион способствует росту душевого ВРП. При этом больший приток мигрантов наблюдается в более интенсивно развивающихся регионах, с большими доходами населения. Как показывают расчеты, мигранты предпочитают более освоенные регионы (высокая плотность сельского населения), с более теплым климатом (температура января), более развитой транспортной инфраструктурой (пассажирооборот ж/д транспорта) и регионы с наиболее крупными городами (эффект агломерации). Однако наиболее существенным со статистической точки зрения показателем является показатель роста численности населения в советский период. Регионы, в которых наблюдается наибольший рост населения в период 1926–1989 гг., как правило, это регионы так называемого «нового освоения», демонстрируют наибольший отток мигрантов. Можно говорить о наличии обратных тенденций – возврат населения в «домашние» регионы.

Инвестиции в расчете на одного жителя региона находятся в прямой зависимости от

уровня душевого ВРП. Вместе с тем можно констатировать, что наблюдается существенное превышение уровня инвестиций в регионах с более суровым климатом, о чем говорит значимость дамми-переменных на наличие в регионе вечной мерзлоты. Причем, чем более «сплошной»<sup>45</sup> является мерзлота, тем выше финансовый объем инвестиций. Это может быть связано с более высокой стоимостью инвестиционных вложений в этих регионах. Вместе с тем, по показателю температуры, инвестиции выше в более «теплых» регионах.

Существенную часть регионального экономического роста составляет взаимное влияние регионов друг на друга через пространственные связи. Наличие быстроразвивающегося региона-соседа способствует усилению роста данного региона.

**На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы:**

1. Климат и география оказывают существенное влияние на экономический рост регионов. Сюда относятся такие характеристики, как местоположение (выход к морю, наличие порта), климат (температурные показатели, наличие вечной мерзлоты), наличие (и разработка) природных ресурсов. Воздействие климата и географии на рост происходит опосредованно через потоки трудовых ресурсов и инвестиций. Географический фактор является неконтролируемым и должен учитываться как федеральными, так и региональными властями при разработке программ развития и определении сравнительных преимуществ регионов, их потенциала развития.

2. Уровень развития инфраструктуры оказывает значительное влияние на экономический рост регионов. Отметим, что инфраструктура является довольно инерционным показателем. И существующая ситуация во многом предопределена историей (структурой расселения, развитостью дорожной сети, и т.д.). Од-

<sup>45</sup> Поскольку вечная мерзлота – явление непрерывное (континуальное), а административные границы дискретно делят территорию на отдельные регионы, для большей адекватности анализа использовалось четыре дамми-переменные согласно классификации распространения вечной мерзлоты, принятой в географических атласах (мерзлота отсутствует, островное распространение, прерывистое и сплошное).

нако многие из показателей подвержены более быстрым изменениям (связь, телекоммуникации, проникновение Интернета и т.д.), что должно приниматься во внимание властями, учитывая значение инфраструктуры для экономического роста регионов.

3. Значительными в плане стимулирования инвестиций в регионе оказываются показатели, характеризующие работу региональных властей. Так регионы с наибольшим законодательным риском (по рейтингу журнала «Эксперт») характеризуются меньшим уровнем инвестиций. То же относится к регионам, имеющим «худшие» региональные программы (ЦЕФИР) и более высокие показатели коррумпированности чиновников (ОПОРА/ВЦИОМ). Напротив, регионы, имеющие инвестиционный рейтинг Standard&Poor's безотносительно его уровня (таких на текущий момент всего 15, исключая отозванные рейтинги) имеют более высокий уровень инвестиций.

### Использование бизнесом административного ресурса<sup>46</sup>

Сближение бизнеса и государства имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны, приход в региональную политику предпринимателей повысил качество управления – привлёк ценные кадры, новые управленческие технологии, укрепил связи с бизнес сообществом. С другой стороны, одной из причин интереса бизнеса к государственному управлению является использование административного ресурса для получения конкурентных преимуществ. Прежде всего, это выражается в получении различных преференций и создании препятствий для конкурирующих компаний.

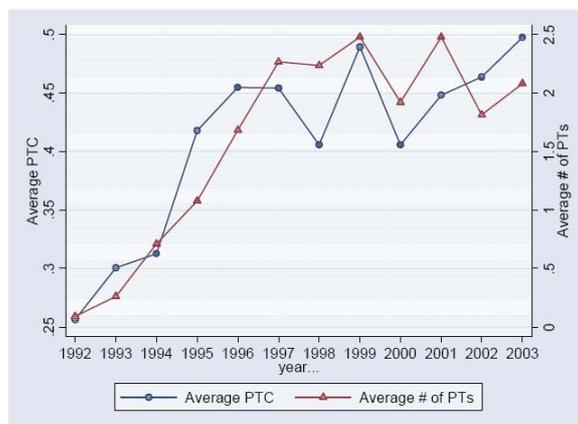
**Множество объективных свидетельств использования бизнесом административного ресурса в собственных интересах может быть обнаружено в региональном законодательстве.**

Проведённый Екатериной Журавской и Евгением Яковлевым анализ регионального законодательства за период с 1992–2003 гг. показывает, что число различных преференций, получаемых крупнейшими предприятиями регионов

(которые больше всего подходят на роль лоббистов) росло до 1997 г. и с тех пор остаётся на стабильном высоком уровне.

Рисунок. 7.

**Среднее количество преференций среди пяти крупнейших предприятий регионов (красная линия) и их концентрация (синяя линия, выданы одним и тем же или разным предприятиям)**



Так, например, запрет на предоставление индивидуальных налоговых льгот не привёл к уменьшению количества преференций, а лишь заставил принять их другую форму. В большинстве случаев индивидуальные налоговые льготы были заменены субсидиями.

Статистические данные показывают, что «помощь» государства бизнесу в виде преференций и льгот не приводит к экономическому росту.

Использование бизнесом государственных институтов может приводить как к увеличению, так и к уменьшению темпов экономического развития. С уверенностью можно говорить о том, что это явление приводит к следующим результатам:

- росту прибыли, продаж, инвестиций политически влиятельных фирм и стагнации остальных предприятий;
- медленному развитию малого бизнеса;
- снижению налоговых поступлений и росту задолженности перед бюджетом.

Также необходимо отметить, что в последние годы наибольшим влиянием пользуются предприятия федерального масштаба. В отличие от регионального бизнеса федеральный бизнес меньше заинтересован в долгосрочном развитии региона и имеет больше возможностей по перемещению ресурсов за пределы региона. Именно этим можно объяснить резуль-

<sup>46</sup> Раздел подготовлен А. Макрушиным (Центр экономических и финансовых исследований и разработок).

таты статистического исследования, показывающие, что «захват» региона федеральными предприятиями имеет наиболее негативные последствия.

Рисунок 8.

#### Связь «захвата государства» и оборота розничной торговли

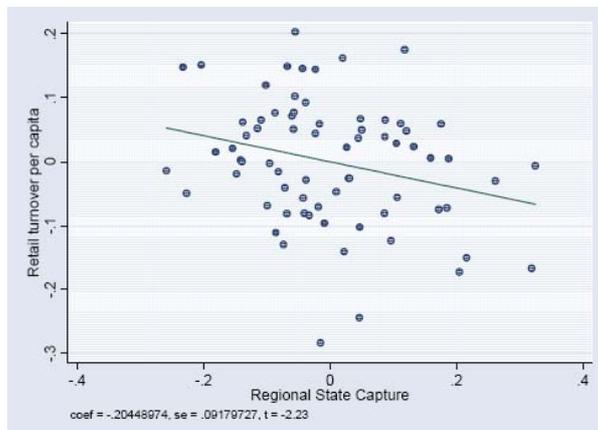
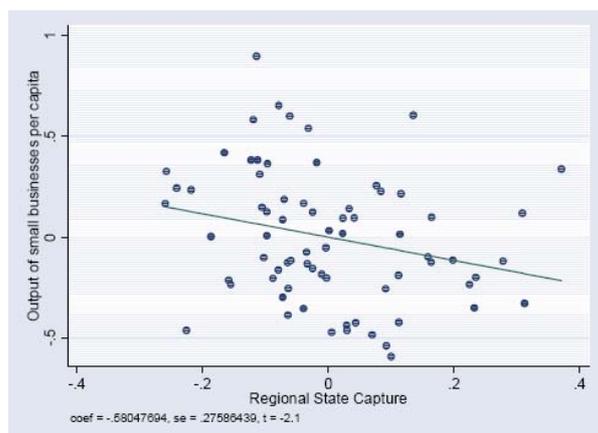


Рисунок 9.

#### Связь «захвата государства» и выпуска малого бизнеса



Большое количество предпочтений свойственно регионам с высоким уровнем административной коррупции.

Индексы коррупции являются статистически значимыми и влияют на количество предпочтений в регионах. При этом исследование Скотта Гельбаха, Екатерины Журавской и Константина Сонины показывает, что бизнесмены были более склонны принимать участие в губернаторских выборах в тех регионах, где прозрачность управления была мала и независимые средства массовой информации слабы.

Популярные в последнее время идеи о партнёрстве государства и бизнеса, активной промышленной политике, укреплении роли государства в экономике вместе с укреплением вер-

тикали власти могут привести к усилению описанных выше негативных эффектов. Для того, чтобы этого не случилось, необходимо создавать равные условия для конкурентной борьбы и стимулы для развития малого и среднего бизнеса. При этом региональное законодательство может дать большое количество информации о качестве региональной политики в этом направлении.

#### Пример: регулирование алкогольного рынка в России

Алкогольный рынок является ярким примером того, как общественные интересы входят в противоречие с интересами чиновников и бизнесменов. В то время, как общество в первую очередь заинтересовано в повышении качества алкогольной продукции (последствия – снижение заболеваемости, рост продолжительности жизни и т.д.), бизнес заинтересован в увеличении прибыли и своей доли на рынке (для этого могут быть использованы ограничения на вход новых производителей, торговые барьеры), а чиновник может быть заинтересован в извлечении коррупционной ренты в результате усиления регулирования алкогольного рынка. Экономист ЦЭФИР, Евгений Яковлев, провел исследование нормативной базы субъектов РФ за 1996–2002 гг. на предмет регулирования на рынке алкоголя.

В большинстве регионов существуют дополнительные требования к производителям и продавцам алкогольной продукции, по сравнению с существующими в федеральном законодательстве. Большинство из них касается правил лицензирования и аккредитации участников алкогольного рынка. К отдельным видам регулирования были отнесены: уменьшение срока действия лицензий, дополнительные платежи, участие в процессе большого количества государственных органов, требование дополнительных документов, изменение временных рамок, введение торговых барьеров, рост налогового бремени, другие виды регулирования.

Анализ данных о смертности показал, что к снижению этого показателя приводит лишь усиление регулирования производителей и оптовых продавцов (сокращение продолжительности действия лицензий, дополнительные до-

кументы, увеличение налоговых платежей). При этом снижаются продажи алкоголя, уменьшается преступность, растут налоговые поступления. Лицензирование розничного рынка приводит к похожим, но гораздо менее ярко выраженным эффектам. Дополнительные требования при аккредитации оптовых производителей также ведут к снижению потребления алкоголя, но при этом смертность от заболеваний, вызванных алкоголем, увеличивается, а влияние на доходы бюджета и уровень преступности – незначительно.

Сопоставление различных видов регулирования с уровнем коррупции и «срастания» бизнеса и власти показало, что регионы с более высоким уровнем коррупции и имеющие более тесные связи с бизнесом чаще прибегают к аккредитации и лицензированию розничного рынка. Связь уровня регулирования производителей и оптовых продавцов с уровнем коррупции и «срастания» бизнеса и власти отрицательная.

Этот пример не только показывает, что коррупция и лоббирование государством интересов бизнеса наносят обществу значительный урон, но и даёт понимание того, каким образом можно повысить качество регулирования рынка и ослабить коррупционные связи между бизнесом и бюрократами.

Наиболее интересные количественные результаты:

- принятие нормативного правового акта, требующего более частого лицензирования производителей и оптовых продавцов, сопровождалось снижением смертности на 7,4%, статистически значимым на 5% уровне; дополнительное регулирование сопровождалось снижением уровня преступности на 2,8% (на 1% уровне);
- дополнительные требования при аккредитации, и другие виды регулирования сопровождалось ростом смертности на 6,3% и 5,1%, соответственно (на 1% уровне);
- принятие нормативного правового акта, регулирующего рынок алкоголя в среднем сопровождалось падением продаж алкоголя на 10%;
- увеличение индекса административной коррупции (фонд ИНДЕМ) на 1% приводило к

следующим изменениям вероятности появления требования предоставить дополнительные документы: при аккредитации увеличение на 1,1%, при лицензировании – снижение на 0,8% и 0,7% для оптового и розничного рынка, соответственно (все результаты на 1% уровне значимости).

## Роль региональных программ и стратегии в экономической политике<sup>47</sup>

Последние несколько лет регионы активно разрабатывают среднесрочные и долгосрочные стратегии и программы развития. В данном исследовании сделана попытка проанализировать роль стратегий в экономической политике регионов, а именно ответить на следующие вопросы:

- Существует ли систематическое отличие между регионами, принявшими долгосрочную программу или стратегию и остальными регионами? Является ли наличие стратегии сигналом о динамике экономического развития региона?
- Приводит ли принятие программы или стратегии к улучшению состояния экономики региона?
- От чего зависит качество программ и стратегий, и оказывает ли оно влияние на развитие региона?

Исследование основано на данных аналитического доклада «Стратегии и программы развития регионов», сделанным экспертами ФБК И. Николаевым и О. Точилкиной. В докладе описаны региональные программы и стратегии, тексты которых можно найти в открытых источниках, приведены сроки их действия и выделены наиболее и наименее качественные программы и стратегии.

По данным аналитического доклада ФБК, из 89 регионов 34 разработали среднесрочные программы, 35 регионов разработали долгосрочные стратегии. При этом у пяти регионов есть и долгосрочные, и среднесрочные программы. Среди регионов, у которых есть стратегии развития, присутствуют как доноры (15 регионов), так и реципиенты (49 регионов).

<sup>47</sup> Раздел подготовлен А. Макрушиным (Центр экономических и финансовых исследований и разработок)

Всего 64 региона имеют собственные программы (стратегии) социально-экономического развития. Из всех программ 19 были зарегистрированы и утверждены в Минэкономразвития России. В целом у 25 регионов (более 28%) стратегии развития, судя по всему, отсутствуют (по крайней мере, в открытом доступе).

Те регионы, в которых была разработана программа или стратегия, имеют в среднем (за период с 2001 года) в 1,8 раза меньший валовой региональный продукт на душу населения, в 2,8 раза меньшие налоговые доходы бюджета на душу населения и немного меньшую долю трансфертов в доходах бюджета по сравнению с регионами, не имеющими ни программы, ни стратегии. В число последних вошли, в частности, Москва, Ленинградская область, Самарская область и др. **Валовой региональный продукт в регионах, имеющих программы и стратегии, за период с 2001 г. рос быстрее на 1,3% по сравнению с другими регионами. В период с 2000–2004 гг. после принятия программ и стратегий регионы росли на 4% быстрее, чем раньше.** Данные результаты могут объясняться разными причинами, и для их выявления мы используем эконометрический анализ.

Мы проанализировали основные экономические показатели регионов (ВРП, инвестиции в основной капитал, прямые иностранные инвестиции, источники их финансирования и структуру собственности, налоговые доходы, трансферты и др.), удалили из выборки статистические выбросы и включили в анализ индикаторные переменные, характеризующие индивидуальные особенности регионов и временной тренд.

Анализ показал, что в регионах, принявших программу или стратегию, изначально были более низкие темпы роста ВРП, но в последние годы эти регионы растут быстрее. Другими словами, **регионы, имеющие программу или стратегию, «ускоряются», в то время как остальные регионы «замедляются»** (именно этим объясняются большие темпы роста после принятия стратегии). **Через год после принятия стратегий наблюдается рост инвестиций в основной капитал.** Влияния стратегий на привлечение иностранных инвестиций не наблюдает-

ся. Также не обнаружено связи стратегий и бюджетных показателей, за исключением расходов на федеральную адресную инвестиционную программу. **Рост средств, получаемых в рамках федеральных адресных инвестиционных программ, происходит в регионах, имеющих стратегии высокого качества.**

Вероятность принятия стратегии или программы, а также их качество зависят от темпов экономического роста регионов и доходов бюджета. При этом стратегии чаще принимаются в относительно бедных регионах в тот момент, когда экономика растёт относительно быстро. Более качественные стратегии принимаются в регионах, располагающих большими налоговыми доходами. Таким образом, из статистического анализа позволяет сделать вывод о том, что принятие программы или стратегии является положительным сигналом о динамике развития региона.

### 3.4. Фискальные антистимулы?<sup>48</sup>

Устойчивый экономический рост требует разработки и реализации долгосрочных программ развития экономики. В этом направлении делается многое: внедряется трёхлетнее планирование, бюджетирование, ориентированное на результат, разрабатываются программы и стратегии. Тем не менее, регионы выпадают из данного процесса, и во многом это происходит по вине федерального центра.

**Наиболее важным препятствием для долгосрочного стратегического планирования в регионах является отсутствие внятной региональной политики, как в экономической, так и в финансовой сфере.** Большинство регионов сильно зависят от федерального центра, и эта зависимость продолжает увеличиваться. В этих условиях долгосрочные программы не могут разрабатываться и реализовываться, если отсутствует понимание того, какой будет политика федерального центра в отношении региона. Другим следствием пассивной позиции федерального центра является отсутствие координации между регионами и слабое межрегиональное взаимодействие.

<sup>48</sup> Раздел подготовлен А Макрушиным (Центр экономических и финансовых исследований и разработок).

Важнейшую роль в отношениях между центром и регионами играют межбюджетные отношения. Многие считают, что существующая система межбюджетных отношений плохо выполняет свои функции. Например, система трансфертов лишает регионы стимулов к развитию, т.к. перераспределяет доходы от быстро растущих регионов к растущим медленно. Наш эконометрический анализ показывает: экономический рост приводит к снижению величины федеральных трансфертов в следующие несколько лет, но масштабы явления незначительны.

Эконометрический анализ основан на выборке регионов, не включающей автономные округа, южный и дальневосточный федеральные округа (всего в выборке присутствует шестьдесят регионов). В исследовании устранено влияние временного тренда и учтены индивидуальные особенности регионов. Анализ показал, что рост налоговых поступлений не приводит к изменению размера трансферта из федерального центра ни в настоящий момент, ни в будущем. В то же время имеется слабая отрицательная зависимость между величиной трансферта и валовым региональным продуктом региона с лагом в два-три года. При увеличении ВРП на 1% величина трансферта уменьшается примерно на 0,3%. В большей степени это обусловлено формулой для расчёта дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, в которую входят лаги ВРП. Расчёты показывают, что рост ВРП приводит к уменьшению дотации на выравнивание через три, четыре и пять лет. Например, снижение ВРП на 1% приводит к снижению величины дотации через четыре года на 0,7%.

Рост ВРП приводит к снижению уровня трансфертов (за исключением дотаций на выравнивание) с лагом в один – два года. Например, рост ВРП на один процент через два года приведёт к уменьшению дотации почти на 1%.

Любопытно, что рост ВРП не влияет на размер дотации на сбалансированность региональных бюджетов. Величина дотации связана лишь с уровнем текущих налоговых доходов бюджета (при уменьшении доходов на 1% растёт на 1,2%).

Рисунок 10.  
Влияние ВРП с лагом в четыре года на дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности.

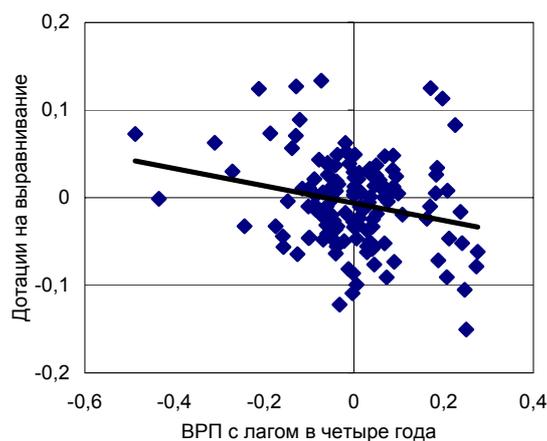
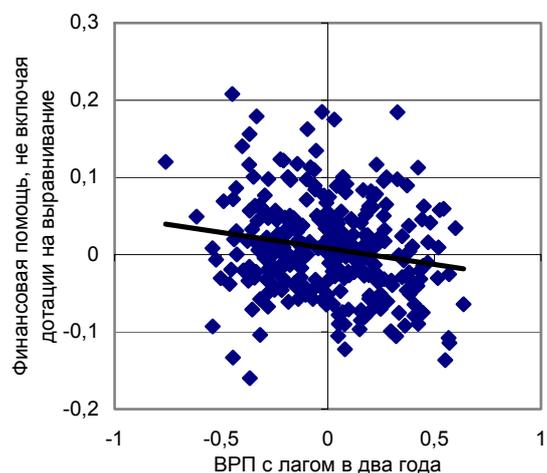


Рисунок 11.

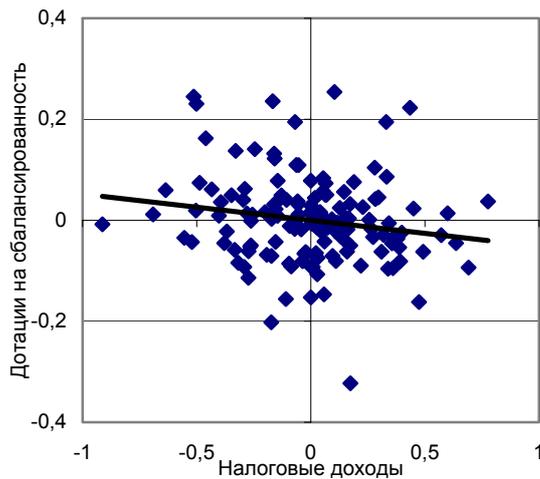
ВРП с лагом в два года и трансферт (за исключением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности).



Результаты анализа показывают, что негативные фискальные стимулы у регионов действительно существуют, однако для большинства регионов масштаб этого явления не очень велик, и его действие растянуто во времени. Наиболее слабые фискальные стимулы в регионах, в которых налоговые доходы растут особенно быстро. Это происходит, прежде всего, за счёт неравномерного увеличения финансовой помощи регионам в течение года – в то время, как остальные регионы получали заметно больше трансфертов, чем планировали на начало года, в этих регионах рост трансфертов по сравнению с планом был мало заметным.

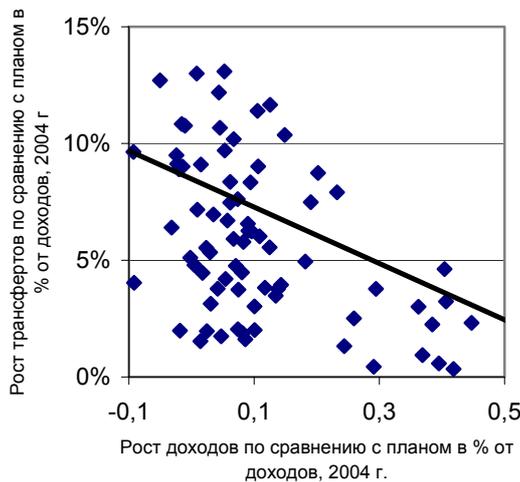
### Налоговые доходы и дотации на сбалансированность региональных бюджетов.

Рисунок 12.



### Рост налоговых доходов по сравнению с планом на начало года и рост трансфертов по сравнению с планом, 2004 год.

Рисунок 13.



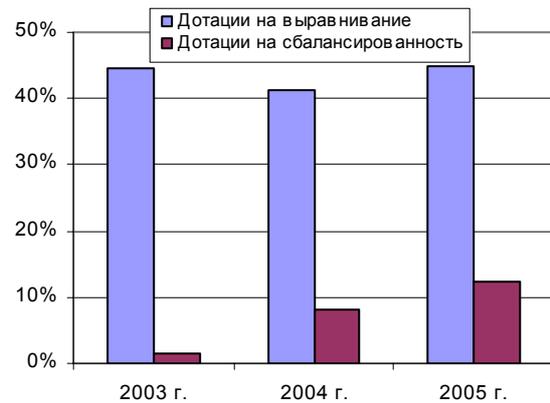
Более существенные негативные последствия имеют другие аспекты межбюджетных отношений: непредсказуемость и субъективность. В данном случае под субъективностью понимается использование плохо регламентированных инструментов оказания финансовой помощи. Из последнего рисунка видно, что имеют место значительные отличия между тем, сколько трансфертов регионы планируют получить и тем, сколько они получают реально. Ошибка в прогнозе размера финансовой помощи в 2004 г. в среднем составляла 20% от величины финансовой помощи. К счастью, в последние годы реальность оказывается лучше плана, но отметим очень важный факт – регионы плохо прогнозируют величину трансфертов из федерального бюджета. Даже та часть дотаций, которая рассчитывается по формуле с большим

трудом прогнозируется на несколько лет вперёд, поскольку для её расчёта необходимо обладать данными по всем регионам. Оставшаяся часть финансовой помощи прогнозируется ещё хуже. В особенности это касается дотаций на сбалансированность, которые заняли место выдававшихся ранее бюджетных кредитов.

Данный вид финансовой помощи существует всего несколько лет, но его доля в общей величине трансферта неуклонно увеличивается.

### Доля дотаций на выравнивание и дотаций на сбалансированность региональных бюджетов.

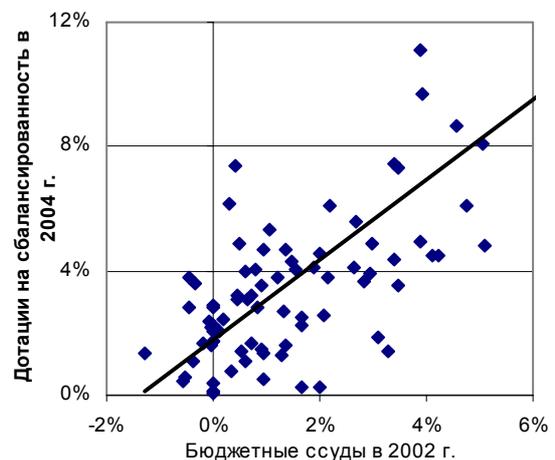
Рисунок 14.



Дотации на сбалансированность возникли после того, как была налажена дисциплина с возвратом бюджетных ссуд, выдававшихся регионам. Из рисунка ниже легко видеть, что основными получателями дотаций на сбалансированность являются регионы, ранее получавшие бюджетные ссуды (и не возвращавшие их в полном объёме). Формула для расчёта дотаций на сбалансированность постоянно менялась, но основные их получатели оставались неизменными.

### Чистые бюджетные ссуды и дотации на сбалансированность региональных бюджетов.

Рисунок 15.



Дотации на сбалансированность, как и ранее бюджетные ссуды, во многом дезавуируют формулу для расчёта дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и вносят большую неопределённость и субъективность в межбюджетные отношения.

Проведённый анализ позволяет нам сказать, что долгосрочное финансовое планирование затруднено в силу низкой предсказуемости финансовой политики центра в отношении регионов.