

УДК 330.322.011

**Назаров А.Г.***Специальный представитель Президента Республики Башкортостан по инвестиционному сотрудничеству (г. Москва)*

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К КАЧЕСТВЕННОМУ АНАЛИЗУ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА**

*Аннотация.* В статье актуализируется проблема оценки качества региональной инвестиционной политики, рассматриваются различные подходы к данной проблеме, обобщается типология регионов по проводимой инвестиционной политике, представлены различные типы региональной инвестиционной политики, дается характеристика официальных оценок инвестиционной политики региональных органов власти, предложены конкретные показатели, характеризующие качество инвестиционной политики.

*Ключевые слова:* инвестиции, регион, инвестиционная политика, оценка, качество, показатели.

**A. Nazarov***Special Representative of the President of the Republic of Bashkortostan on Investment Cooperation, Moscow*

## **MODERN APPROACHES TO QUALITY ANALYSIS OF REGIONAL INVESTMENT POLICY**

*Abstract.* The article highlights the topicality of the problem of assessing the quality of regional investment policy and discusses various approaches to it. The typology of regions is developed based on the criterion of investment policy. Different types of regional investment policies and their official assessments are presented. The author proposes specific indicators characterizing the quality of investment policy.

*Key words:* investments, region, investment policy, evaluation, quality, indicators.

В научной литературе можно встретить целый ряд работ, в которых даются оценки региональной инвестиционной политике на качественном уровне, то есть без использования каких-либо формализованных подходов. В качестве наиболее типичных видов исследований можно назвать следующие.

*Первый* вид исследований – анализ инвестиционной политики отдельно взятого субъекта Федерации, как пра-

вило, с рекомендациями по совершенствованию этой политики.

*Второй* – сравнительный анализ инвестиционной политики двух или более субъектов Федерации. Такой анализ более интересен, поскольку позволяет не только сопоставлять опыт регионов, но и оценивать результаты их политики [5, с. 67]. При этом можно сделать вывод о том, что при схожести объективных факторов социально-экономического развития регионов – Новгородской и Псковской областях

ситуация с притоком инвестиций в них оказалась принципиально разной. И причина тому – различия в качестве инвестиционной политики региональных властей.

*Третий* вид исследований – детальный анализ одного из направлений инвестиционной политики региональных властей или одного из смежных направлений (инновационной политики, административной реформы, информатизации и т. д. и т. п.). Как правило, такого рода исследования проводятся на основе регион-кейсов и отличаются от предыдущего вида тем, что авторы сосредотачиваются только на одном из направлений инвестиционной политики, но рассматривают его более глубоко.

Наиболее сложным качественным анализом инвестиционной политики региональных органов власти можно считать проведение типологии субъектов Федерации по характеру такой политики. Таких научно-исследовательских работ крайне немного [6, с. 176–183].

Еще один пример работы, в которой была проведена типология регионов, это исследование АНО «Институт региональной политики» и Аналитического центра «Эксперт» [3], в котором субъекты Федерации по степени разработанности мер государственной поддержки инвестиционной деятельности, представленных в региональном инвестиционном законодательстве, были разделены на четыре группы:

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.

Подчеркнем, что типология регионов проводилась на основе анализа именно регионального законодательства.

Другое исследование типологии регионов по проводимой их властями инвестиционной политике была проведена Н.В. Зубаревич [2, с. 3–8]. Анализируя региональные практики в 1990–2000-е гг., автор выделяет 4 основных типа инвестиционной политики по трем взаимосвязанным основаниям:

– по эволюционному тренду (исчезающие или редкие, наиболее широко распространенные, только формирующиеся);

– по целям региональных властей (попытка с помощью различных институциональных механизмов получить дополнительные доходы для инвестиций из бюджета и внебюджетных фондов или реальное привлечение инвестиций бизнеса);

– по адресности (на какой круг частных инвесторов нацелена политика региона).

*Первый* тип инвестиционной политики – это *инвестиционная политика в регионах* – особых зонах и в регионах – внутренних офшорах. (Строго говоря, об особых зонах говорить не приходится, поскольку приводимый пример Калининградской таможенной зоны не относится к федеральной экономической политике). В этом типе два подтипа:

1.1. *Псевдоинвестиционная политика*. В данном случае речь дей-

ствительно идет о внутрироссийских офшорах – Республиках Алтай, Калмыкия, Ингушетия, которые предоставляли налоговые льготы только за факт регистрации на территории этих республик. В этом случае регистрирующиеся на территории офшора компании реальных инвестиций практически не осуществляют, поскольку средства вкладываются в лучшем случае в офисы. Пополнение доходов региональных бюджетов было незначительным, бюджетные инвестиции, соответственно, также не велики, а спецификой инвестиций из региональных бюджетов было направление их в статусные амбициозные проекты регионального руководства (например, шахматную столицу в Калмыкии). Подобный тип политики был возможен только до начала 2000-х гг., затем федеральные власти приняли целый ряд шагов по ограничению налоговых полномочий региональных властей, и внутрироссийские офшоры исчезли.

1.2. *Активная инвестиционная политика региона.* Она основана на использовании разнообразных инструментов (в первую очередь налоговых), активизации инвестиционной деятельности, а также увеличении бюджетных инвестиций в перспективные проекты. Также данный вид инвестиционной политики базируется на взаимовыгодном сотрудничестве власти и бизнеса, получении крупными компаниями налоговых льгот и т. п. В этом случае часть происходит перерегистрация подразделений компании в регион. При этом достижение взаимовыгодных договоренностей может приобретать две формы: избрание представителя компании губернатором (появился даже

термин «регионы-«корпорации»») или достижение договоренностей с действующим губернатором. Как отмечает Н.В. Зубаревич, особые отношения некоторых регионов с крупными компаниями породили краткосрочный инвестиционный бум за счет инвестиций из региональных бюджетов. Однако инвестиционный тренд в таких регионах нестабилен – за бумом последовал спад. По мнению исследователя, данная модель особых отношений с крупными компаниями не была ориентирована на реальное привлечение инвестиций бизнеса [1, с. 29]. Добавим, что проблема уплаты компаниями налогов по месту своей фактической деятельности до сих пор не решена, и заключение соглашений между региональными органами власти и крупными компаниями далеко не всегда можно связывать именно с инвестиционной политикой. Мотивов заключения таких соглашений гораздо больше.

*Второй тип инвестиционной политики региональных властей – бюджетная инвестиционная политика в сверхбогатых регионах.* К этому типу автор типологии относит только Москву и (условно) Ханты-Мансийский автономный округ АО. Москва отличается гигантской хозяйственной деятельностью своих органов управления, в том числе в инвестиционном процессе: на долю инвестиций из бюджета города, к примеру, в 2005 г. приходилось 38% всех инвестиций в столице (2005 г.). В Ханты-Мансийском АО доля инвестиций из бюджета не превышала 12–15% из-за доминирования инвестиций крупных нефтяных компаний. Главное же отличие состояло в создании во второй половине

1990-х гг. «Фонда поколений», в котором накапливалась часть налоговых поступлений от нефтедобычи (как это практикуется в зарубежных странах, например, на Аляске в США). Правда, средства фонда далеко не всегда расходовались в самом округе, часть их выводилась в другие субъекты страны. Тем не менее, бюджетные инвестиции направлялись и в те отрасли, которые были признаны перспективными для развития Ханты-Мансийского АО или необходимыми для обеспечения его жителей: деревообработку на территории округа, приобретение агропромышленных активов в Тюменской области (птицефабрики и др.). В других регионах подобных аналогов не было, поскольку не было сверхдоходов от природных ресурсов.

*Третий* тип инвестиционной политики региональных властей – *политика привлечения крупных частных инвесторов в регионы*. В этом типе выделяется больше всего подтипов – пять.

3.1. *Комплексная инвестиционная политика* (она основана на комплексном информационном обеспечении инвестиционной деятельности в регионе (формировании инвестиционных порталов, атласов, карт регионов), обеспечивающих привлечение крупных инвесторов, активном сопровождении инвестиционных проектов. Первыми такую политику начали проводить власти Новгородской области со второй половины 1990-х гг. по инициативе губернатора М.М. Прусака, о чем мы уже упоминали выше. В опыте области, оказавшемся на тот период весьма успешным, можно выделить три составляющих: существенные налоговые льготы; система индивидуаль-

ного сопровождения инвестиционных проектов; кроме того, в период руководства международным комитетом Совета Федерации федерального парламента в 1990-е гг. М.М. Прусак использовал свои зарубежные поездки для привлечения крупных иностранных инвесторов, первым из которых была компания «Кедберри». В настоящее время о подобном типе инвестиционной политики, похоже, можно говорить в отношении Калужской области.

3.2. *Привлечение крупных инвесторов с помощью льгот по налогам, поступающим в бюджет региона*.

3.3. *Максимальное использование административного ресурса для привлечения крупных инвесторов*. В качестве представителя этого типа инвестиционной политики называется только Санкт-Петербург. Как отмечает Н.В. Зубаревич, фактически иностранным инвесторам даются особые гарантии содействия их бизнесу не только на региональном, но и на федеральном уровне [2, с. 5].

3.4. *Альянсы с крупным бизнесом для получения федеральных инвестиционных ресурсов (частно-государственное партнерство или совместный лоббизм)* [3, с. 57]. Такие альянсы чаще возникают в регионах нового освоения при реализации крупнейших проектов, требующих огромных инвестиций, в том числе в инфраструктуру. Фактически это те регионы, которые активно лоббировали поддержку крупных инвестиционных проектов за счет средств Инвестиционного фонда РФ. В числе первых Красноярский край, на территории которого было принято решение по реализации с участием Инвестфон-

да проекта Комплексного развития Нижнего Приангарья.

3.5. Региональные инвестиционные программы. Они существуют во всех субъектах РФ, но вряд ли могут рассматриваться как важный механизм, позволяющий выявить специфику инвестиционной политики различных регионов.

Делая выводы по рассматриваемому типу инвестиционной политики, автор типологии делает вывод о том, что в целом в политике регионов доминирует ориентация на крупных инвесторов, включая иностранных, и на «вписывание» в максимально возможное число инвестиционных программ, финансируемых федеральными властями. «Фактически современная инвестиционная политика регионов – это политика привлечения двух главных акторов (крупного бизнеса и федеральной власти) с максимальными финансовыми ресурсами».

Четвертый тип инвестиционной политики региональных властей – политика предоставления равных условий для инвесторов и общее улучшение инвестиционного климата.

4.1. Создание благоприятных условий для всех инвесторов. Примером такой политики стала Пермская область (ныне Пермский край), с 2006 г. предоставившая право получать 4%-ю льготу по региональной части налога на прибыль всем экономическим акторам на ее территории, независимо от размера бизнеса.

4.2. Информационное обеспечение инвестиционного процесса. В качестве примера региона, где действительно проводилась качественная информационная политика, называется Самарская область.

4.3. Инфраструктурное обустройство территорий (промплощадок), предлагаемых инвесторам.

Строго говоря, приведенную типологию, так назвать нельзя, поскольку разделить все субъекты Федерации на типы не всегда получается. Кроме того, присутствует явное смешение собственно типов инвестиционной политики с отдельными ее инструментами. Вместе с тем, рассмотренные подходы достаточно интересны.

Во-первых, увязкой двух направлений инвестиционной политики – созданием благоприятных (или особых) условий для частных инвестиций и бюджетных инвестиций. Дополнительный приток частных инвестиций дает доходы в региональные бюджеты, и у властей субъектов возникают дополнительные возможности по осуществлению бюджетных инвестиций, хотя не все этими возможностями пользуются. Во-вторых, это еще одна иллюстрация того, что на сегодняшний день по большому счету известны некоторые выделяющиеся своей особой инвестиционной политикой субъекты Федерации, тогда как основной массив регионов остается *terra incognita*. И с этой точки зрения попытки разработать формализованные методики оценки инвестиционной политики региональных органов власти должны только поддерживаться [7, с. 49].

Отметим, что под официальными оценками инвестиционной политики региональных органов власти мы имеем в виду оценки, которые проводились или планируют проводиться федеральными органами власти. Среди этих методик нет непосредственно посвященных оценке

инвестиционной политики. Но есть методики, которые включают в себя оценку региональной инвестиционной политики в качестве одной из составляющих [8, с. 152–154].

Началом создания федеральной системы оценки качества управления в регионах можно считать Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (в настоящее время этот указ утратил силу). Названным указом был утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Наряду с базовым перечнем существовал и перечень дополнительных показателей, утвержденных сначала Комиссией при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия, а потом и Постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», которое также в настоящее время утратило силу.

В результате регулярных корректировок методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, число показателей для оценки год от года менялось, но всегда было больше сотни (в 2011 г. было 260 основных и 200 вспомогательных показателей). Изобилие показателей в формировавшейся с 2007 г. оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ неоднократно подверга-

лось критике, и с 2013 г. принято решение перейти к новой методике оценки качества работы региональных администраций, которая рассматривается далее. Однако на «старой» методике надо остановиться чуть подробнее, поскольку в новой методике показателей гораздо меньше и инвестиционная политика почти не оценивается.

Поскольку в «старой» методике показателей было очень много, то их было предложено сгруппировать и проводить оценку в социально-экономической сфере по 10 направлениям, в частности:

- экономическое развитие;
- жилищное строительство;
- энергосбережение и повышение энергетической эффективности и др.

Среди частных показателей, например, по направлению «Экономическое развитие» были предложены:

- объем прямых иностранных инвестиций в расчете на 1 жителя субъекта Российской Федерации;
- объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека и др.

Однако данные статистические показатели не вполне корректны для нашего анализа. Это же касается и подраздела «Создание благоприятных условий для развития предпринимательской активности в субъекте РФ».

Отметим также, что качество региональной инвестиционной политики во многом коррелируется с эффективностью ее реализации, которая, по мнению ряда специалистов, считается основной характеристикой, отражающей степень использования регионом инвестиционного потенциала, а также уровень инвестиционной активности в регионе.

В целом предложенный перечень показателей, на наш взгляд, может иметь определенную практическую значимость при оценке качества региональной инвестиционной политики. Проблема же приведенного перечня показателей в том, что он касается в основном административных барьеров, правил и процедур. На наш взгляд, данные оценки могут и должны быть дополнены показателями, отражающими наличие разнообразных мер финансовой поддержки инвесторов, а также разнообразных инструментов региональной инвестиционной политики.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. *Закирова А.М.* Региональная инвестиционная политика: содержание, принципы разработки и реализации // Вестник ТИСБИ. 2011. № 4. С. 27–35.
2. *Зубаревич Н.В.* Эволюция инвестиционной политики региональных властей в переходный период // Региональные исследования. 2007. № 1. С. 3–8.
3. *Воронина А.А.* Управление развитием региона в постиндустриальной экономике: дисс. ... канд. эконом. наук. Воронеж, 2007. 210 с.
4. Инвестиционные возможности в России: инструменты федерального и регионального уровня. М.: АНО «Институт региональной политики»; Аналитический центр «Эксперт», 2006. 166 с.
5. *Кузнецова О.В.* Новгородская и Псковская области: экономическое положение и факторы развития // Вопросы экономики. 1998. № 10. С. 65–72.
6. *Мельников Р.М.* Оценка эффективности региональной инвестиционной политики методом анализа издержек и выгоды // Регион: экономика и социология. 2007. № 3. С. 176–193.
7. *Шкодинский С.В., Назаров А.Г.* Стратегическое управление инвестициями: необходимость и возможности (на примере Республики Башкортостан) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика. 2012. № 4. С. 48–51.
8. *Шкодинский С.В.* Управление стратегическим инвестированием на субфедеральном уровне: макро- и микроэкономические аспекты // Экономика и предпринимательство. 2013. № 12. Ч.4. С. 152–154.