

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На правах рукописи

КОНДРАТЕНКО Олег Игоревич

**ИНСТРУМЕНТЫ РАЗВИТИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА
В РЕГИОНАХ РОССИИ**

Направление подготовки: 08.00.05 «Экономика и управление народным
хозяйством (региональная экономика; менеджмент)»

диссертация
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:

доктор экономических наук
Климанов Владимир Викторович

Москва 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ИНСТРУМЕНТОВ УЛУЧШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА.....	21
1.1. Инвестиционный климат как фактор пространственного развития территорий на постиндустриальном этапе экономического развития.....	21
1.2. Зарубежный опыт стимулирования развития регионального инвестиционного климата.....	45
1.3. Риски валидности методологии оценки инструментов стимулирования развития инвестиционного климата в регионах.....	75
2. ОЦЕНКА ИНСТРУМЕНТОВ СТИМУЛИРОВАНИЯ ФАКТОРОВ УЛУЧШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В РЕГИОНАХ РОССИИ.....	89
2.1. Факторы развития регионального инвестиционного климата в регионах России.....	89
2.2. Организационно-управленческие инструменты стимулирования факторов развития регионального инвестиционного климата в современной России.....	107
2.3. Оценка организационно-управленческих инструментов стимулирования факторов привлечения инвестиций в регионы	129
3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ СТИМУЛИРОВАНИЯ ФАКТОРОВ РАЗВИТИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В РЕГИОНАХ.....	152
3.1. Вовлечение муниципальных образований в процесс развития регионального инвестиционного климата.....	152
3.2. Управление рисками неисполнения целевых моделей развития	

инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации.....	169
3.3. Оценка освоения инвестиций в субъектах Российской Федерации.	185
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	199
Библиографический список.....	208

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования определяется следующими обстоятельствами.

Во-первых, комплексный, многофакторный и многоуровневый характер инвестиционного климата территории требует релевантного научно-исследовательского инструментария его диагностики и оценки. Существующие теоретические концепции региональной инвестиционной политики слишком абстрактны, а многообразный международный и российский опыт стимулирования развития регионального инвестиционного климата с трудом поддается концептуализации ввиду уникальности факторов, субъектов и объектов инвестиционной политики в каждой стране. Специфика государственного устройства России, природно-климатическое, экономико-географическое разнообразие ее территорий обуславливают необходимость тщательной научной проработки вопросов использования тех или иных инструментов формирования инвестиционного климата.

Во-вторых, условия так называемой «новой нормальности», в которых функционируют экономические системы в эпоху развития экономики знаний, требуют от субъектов управления территориальными инвестиционными процессами качественно новых подходов к разработке и реализации региональной инвестиционной политики, которые отличались бы от инструментов стимулирования привлечения инвестиций, применявшихся в период устойчивого экономического роста. Российская региональная экономика, преодолевшая кризисы 2008 г. и 2014 г., развивающаяся в условиях ожесточающихся экономических санкций США и западно-европейских стран, пандемии, сегодня как никогда остро нуждается в инновационных управленческих инструментах не только стимулирования привлечения инвестиций, но и их освоения, с учетом стратегических целей развития региональных экономик.

В-третьих, необходимо оценить эффективность и результативность комплекса инструментов стимулирования деятельности региональных органов власти по управлению развитием инвестиционного климата, который внедряется в России с 2012 г. В данный комплекс входят: «дорожные карты» Национальной предпринимательской инициативы; Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе; Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ; масштабирование лучших региональных инвестиционных практик; целевые модели улучшения процедур ведения бизнеса в субъектах РФ. Результаты внедрения этих инструментов региональной инвестиционной политики представляют собой богатейший, но, к сожалению, пока мало востребованный учеными и экспертами исследовательский материал.

Степень научной разработанности проблемы

Проблематика стимулирования притока инвестиций в регионы является объектом многих исследований.

Основы понимания инвестиционного климата как совокупности факторов, влияющих на эффективность капиталовложений, заложены в теории ценности и полезности Е. Бем-Баверка, теории процентной ставки И. Фишера, теории сравнительных преимуществ Д. Рикардо, закона убывающей отдачи Р. Торренса¹.

Неопределенность и риск при вложении капитала изучались в рамках теории портфельных инвестиций Г. Марковица², модели портфеля ценных бумаг Дж. Тобина³, модели систематических и несистематических рисков У. Шарпа и Моссина⁴, теории опционов М. Шоулза и Ф. Блэка⁵, арбитражной

¹ Блауг М. 100 великих экономистов до Кейнса = Great Economists before Keynes: An introduction to the lives & works of one hundred great economists of the past. — СПб.: Экономикс, 2008. 352 с.

² Markowitz H. M., Mean Variance Analysis in Portfolio Choice and Capital Markets. Basil. Blackwell. 1990.

³ Tobin J., Jackson P. Policies for Prosperity: Essays in a Keynesian Mode. London, 1965.

⁴ Уильям Ф. Шарп, Гордон Дж. Александер, Джеффри В. Бэйли . Инвестиции. М.: Инфра-М, 2001. — 1028 с.

⁵ Black F.; Scholes M. The Pricing of Options and Corporate Liabilities // Journal of Political Economy . 1973. Vol. 81, no. 3. — Pp. 637—654.

модели оценки капитальных активов С. Росса⁶. Достоинством этих теорий является развитый экономико-математический аппарат, позволявший с высокой долей достоверности прогнозировать эффективность капиталовложений в рамках индустриальной экономики. Однако в постиндустриальных условиях эти модели утратили свою валидность.

Исследования инвестиционного климата представителями Гарвардской школы бизнеса фокусируются на факторах неопределенности и риска, влияющих на предпочтения инвесторов в постиндустриальной экономике⁷. Именно в рамках Гарвардской школы разработаны многочисленные рейтинговые методики оценки межстранового инвестиционного климата.

Значительный вклад в разработку проблемы привлечения инвестиций в регионы внесли: теории штандорта Й. Тюнена, В. Лаунхардта и А. Вебера⁸; теория межрегионального разделения труда Э. Хешкера и Б. Олина⁹; теория пространственного экономического равновесия А. Леша¹⁰; теория диффузии инноваций Т. Хегерстранда¹¹; теория центральных мест В. Кристаллера¹²; теория полюсов роста Ф. Перру¹³, Х. Ласуэна¹⁴, П. Потье¹⁵; теория межрегиональных экономических взаимодействий¹⁶, концепция эндогенного роста¹⁷. В данных концепциях изучается влияние географических, природно-

⁶ Ross S.A. On the Economic Theory of Agency and the Principal of Similarity// Essays on Economic Behavior Under Uncertainty — Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1974.

⁷ Беккер Г.С. Человеческое поведение: экономический подход. - М.: Высшая школа, 2003. – 200 с.; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Форд, 1997. – 185 с.; Гарвардская экономическая школа. Экономический словарь. 2007. - 525 с.

⁸ Launhardt W. Die Bestimmung des zweckmässigsten Standortes einer gewerblichen Anlage// Zeitschrift des Vereines deutscher Ingenieure. v.26 (Mar), 1882. pp. 106—115

⁹ Хешкер Э.Ф. Влияние внешней торговли на распределение дохода / Под ред. А.П. Киреева. — Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. — М.: ТЕИС, 2006. — С. 154-173.

¹⁰ Kuby M. A Location-Allocation Model of Lösch's Central Place Theory: Testing on a Uniform Lattice Network. — Geographical Analysis, 1989. — 316–337 с.

¹¹ Hägerstrand T. Time-Geography: Focus on the corporeality of man, society, and environment, The Science and Praxis of Complexity, The United Nations University, 1985.

¹² Die Hierarchie der Städte. In: Knut Norborg (Hrsg.): Proceedings of the IGU Symposium in Urban Geography, Lund, 1960. N. 24. 1962. Pp.3-11.

¹³ Perroux F. L'Europe sans rivages. — Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1954. p.859.

¹⁴ Lasuén J.R. On growth poles // Urban Studies. — 1969. — № 6. — С. 137–152.

¹⁵ Pierre Pottier. Axes de communication et développement économique // Revue économique. — 1963. — Т. 14. — С. 58-132.

¹⁶ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. 4-е изд. – М.: ИД «ГУ ВШЭ», 2004. – 385 с.

¹⁷ Romer P. Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development // Journal of Monetary Economics. 1993. Vol. 32. № 3. - Pp. 543-573; Grossman G., Helpman E. Innovation and Growth in the Global Economy. – Cambridge, MA: MIT Press, 1991.

климатических, ресурсных, управленческих факторов на инвестиционную привлекательность территорий.

Нельзя не отметить огромный вклад отечественных исследователей в разработку теории и методологии региональной экономики применительно к специфике российской государственности. В рамках научных школ советской и российской экономической географии глубокое изучение получили проблемы: развития народного хозяйства страны¹⁸; программно-целевого планирования в управлении развитием территориально-производственными комплексами¹⁹; рационализации природопользования, оценки природно-ресурсного потенциала региона и улучшении эколого-экономических характеристик промышленных узлов²⁰; повышения уровня системности воздействия государства, регионов, предприятий на территориальную экономику с целью обеспечения устойчивости регионального развития²¹. значимости институтов саморазвития российских регионов и муниципальных образований в территориальной экономике²².

Тема развития инвестиционного климата территории весьма популярна в современных исследованиях, посвященных проблемам устойчивого развития в условиях «новой нормальности» и цифровой экономики. Изучается роль городских агломераций как «точек роста» региональных экономик²³. Исследуется влияние инвестиций в человеческий и, в особенности, интеллектуальный капитал²⁴; капиталовложений в

¹⁸ Колосовский Николай Николаевич // Большая советская энциклопедия: [в 30 т.] / под ред. А.М. Прохорова — 3-е изд. — М.: Советская энциклопедия, 1969.

¹⁹ Бандман М.К. Избранные труды и продолжение / отв. ред. В. Ю. Малов. — Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2014. — 447 с.

²⁰ Бакланов П.Я. Территориальные структуры хозяйства в региональном управлении. М.: Наука, 2007. 239 с.

²¹ Клейнер, Г.Б. Государство – регион – отрасль – предприятие : каркас системной устойчивости экономики России. Части 1 и 2. // Экономика региона. – 2015. – №2, с.50 – 58; № 3, с. 9–17.

²² Татаркин А.И. Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий// Экономика региона. – 2016. – Т. 12. – Вып. 1. – С. 9–27.

²³ Кузнецова О.В. Города как акторы глобализации: различия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в России и Германии // Региональные исследования. №1 (67).2020. с. 16 – 24

²⁴ Мельников Р.М., Тесленко В.А. Оценка влияния инвестиций в человеческий капитал на динамику экономического роста и инновационную активность российских регионов // Управленческие науки в современном мире. Сборник докладов научной конференции. 2019. С. 336 – 342.

инфраструктуру²⁵; инновации²⁶ на динамику развития экономики с учетом трендов и вызовов постиндустриальной эпохи.

Изучается международный опыт привлечения инвестиций в регионы, проводятся сравнительные исследования²⁷. Однако, ввиду уникальности политико-административного устройства различных стран, их экономико-географических, природно-климатических и иных особенностей, а также временных различий проводимых исследований, вопросы использования международного опыта привлечения инвестиций применительно к России освещены в экономической литературе недостаточно.

Довольно много российских исследований по региональной экономике освещают отдельные аспекты состояния и развития территориального инвестиционного климата, такие как: влияние политико-управленческого фактора на региональную экономику²⁸; федеративное устройство страны²⁹; проблемы бюджетного федерализма и устойчивого развития российских регионов³⁰; системная диагностика экономики субъектов РФ³¹; социальная

²⁵ Мельников Р.М. Оценка влияния инвестиций в инфраструктуру на экономическое развитие российских регионов // *Управленческие науки в современном мире. Сборник докладов научной конференции. Финансовый университет при Правительстве РФ.* 2020 – с. 482 – 488.

²⁶ Рахлина Н.В. Инвестиции плюс инновации как инструмент устойчивого развития региона // *Управление социально-экономическим развитием: инновационный и стратегический подходы. сборник научных трудов по материалам Национальной научно-практической конференции.* 2020. С. 96-99.

²⁷ Перская В.В., Джагитян Э.П. Особенности посткризисных векторов прямых иностранных инвестиций в странах Азиатско-Тихоокеанского региона // *Финансы: теория и практика.* 2017. Т. 21. № 6. С. 80–93. - с. 85 - 91; Манежев С.А. Иностранный капитал в экономике КНР. М.: Наука, 1990 г. – 270 с.; Мозиас П.М. Иностранный капитал и развитие экономики КНР // *Социальные и гуманитарные науки. Зарубежная литература. Сер. 9. Востоковедение и африканистика РЖ,* 2012. - с. 78 – 84; Сравнительный анализ общих черт и особенностей переходного периода в России, Китае и Вьетнаме. Под ред. Островского А.В., До Тиян Шам. ИДВ РАН. М.: Форум, 2012. – 185 с.; Любомудров А.В. ПИИ в экономику Китая // *Российский внешнеэкономический вестник.* — 2010. — №.12. с. 32 – 41; Jun Du, Sourafel Girma. Finance and firm export in China // *Kyklos, Vol. 60 Issue 1.* P. 39 - 43; Сырякин В.И., Янь Б., Ваганова Е.В. Опыт регионального сотрудничества с Китаем на примере взаимодействия Ассоциации сибирских и дальневосточных городов и Северо-Восточных провинций Китая // *Проблемы учета и финансов.* — 2011. — Вып. 3. — С. 49 – 55; Рявина Е.Я. Прямые иностранные инвестиции в экономике Индии // *Вестник Московского государственного университета. сер.6. Экономика.* 2009. № 3. - с. 39 - 47.

²⁸ Мау В.А. Экономика и власть: опыт посткоммунистической трансформации. М: ИД «Дело», РАНХиГС, 2017. – с. 95 – 108; Лавров А.М., Кузнецова О.В. Экономическая политика регионов: «либеральная» и «консервативная» модели // *«Полития» - вестник Фонда «Общественно-политический центр».* - 1997, №1 (3). с. 98 – 104.

²⁹ Федерализм: Теория, институты, отношения: (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. – 250 с.; Чиркин В.Е. Новый российский федерализм: Стратегия и тактика // *Право и политика.* 2000. № 12. – с.34 – 41.

³⁰ Климанов В.В., Казакова С.М., Михайлова А.А. Ретроспективный анализ устойчивости регионов России как социально-экономических систем // *Вопросы экономики.* 2019; №5, с.46 - 64. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-5-46-64>

политика Российской Федерации и ее регионов³²; эффективность и результативность деятельности региональных управленческих команд³³.

Новейшие зарубежные и отечественные исследования концентрируют внимание на проблемах эффективного управления развитием регионального инвестиционного климата в рамках парадигмы экономического дерегулирования, таких как: создание и развитие инфраструктуры привлечения инвестиций³⁴; мониторинг и контроль качества и эффективности инструментария привлечения инвестиций³⁵; роль «институтов развития» в совершенствовании государственной и региональной инвестиционной политики³⁶.

Вместе с тем, не решенными вопросами остаются: определение роли управленческого фактора в деятельности региональных органов власти по привлечению инвестиций; комплексная оценка внедряющихся в России с 2012 г. инструментов стимулирования деятельности региональных органов власти по управлению развитием территориального инвестиционного климата; соотношение экономических и организационно-управленческих мер стимулирования притока инвестиций в российские регионы.

В данной работе предпринята попытка исследовать эти вопросы.

Объект исследования – организационно-управленческие инструменты развития инвестиционного климата.

³¹ Кузнецова О.В., Кузнецов А.В. Системная диагностика экономики региона. Изд. стереотип. М.: ЛЕНАНД, 2019. – 232 с.; Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: ЛЕНАНД, 2018. – с. 98 – 100.

³² Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. — М.: Независимый институт социальной политики, 2010. — 160 с.

³³ Никитин А.С. Формирование и развитие региональных управленческих команд в субъектах Российской Федерации: монография / А. С. Никитин. – М.: Изд. дом Дело, 2017. – 231 с.

³⁴ Kikeri, Sunita, Thomas Kenyon, and Vincent Palmade. Reforming the Investment Climate. Lessons for Practitioners. The World Bank. Washington, DC, 2007; Драпкин И.М., Лукьянов С.А. Внешние эффекты от прямых иностранных инвестиций в российской экономике: результаты эмпирического анализа // Вопросы экономики. 2019; №2, с.97-113; Yakovlev, E., Zhuravskaya, E. The Unequal Enforcement of Liberalization: Evidence from Russia's Reform of Business Regulation // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11, Issue 4. pp. 808-838.

³⁵ Чечетова-Терашвили Т., Малышко Ю. Анализ недостатков методологии международного рейтинга «Doing Business» // Проблемы экономики. 2014. №3. С. 38 – 44; Rodrik, Dani. Normalizing Industrial Policy. Paper prepared for the Commission on Growth and Development. 2007 (September).

³⁶ Яковлев А., Гончар К. Об использовании в России опыта новых индустриальных стран в формировании «институтов развития» и стимулировании инновационного экономического роста // Вопросы экономики. 2004. № 10. – с. 8 – 13; Фрейнкман Л., Яковлев А. Агентство стратегических инициатив как институт развития нового типа // Вопросы экономики. №6. 2014. С. 18 – 39.

Предмет работы – возможности оценки и совершенствования организовано-управленческих инструментов экономической политики на региональном уровне, направленных на развитие инвестиционного климата.

Содержание диссертационного исследования соответствует Паспорту специальности 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством: региональная экономика; менеджмент», а именно пунктам: 3.17 – «Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности»; 3.21 – «Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля»; 10.2 – «Сущность, структура и отличительные особенности системы публичного управления, основные тенденции и направления ее развития в современных условиях. Принципы организации, ресурсы и процесс публичного управления».

Цель работы – с учетом теоретико-методологических основ и зарубежного опыта реализации региональной инвестиционной политики разработать предложения по совершенствованию организационно-управленческих инструментов улучшения регионального инвестиционного климата в Российской Федерации.

Задачи работы:

1) исследовать процесс трансформации категории «инвестиционный климат» в экономической науке, а также зарубежный опыт региональной инвестиционной политики в аспекте расширения перечня факторов, которые влияют на предпочтения и решения инвесторов;

2) провести комплексную оценку организационно-управленческих инструментов стимулирования развития регионального инвестиционного

климата в России и выявить недостатки и риски действующей методологии такой оценки.

3) охарактеризовать и систематизировать факторы, влияющие на развитие инвестиционного климата в субъектах РФ;

4) определить степень вовлечения муниципальных образований в процесс развития регионального инвестиционного климата;

5) сформировать предложения по внедрению системы управления рисками, приводящими к ухудшению инвестиционного климата, а также предложения по оценке освоения инвестиций в субъектах Российской Федерации.

Теоретико-методологическая основа исследования

Методология исследования сформирована на основе положений и выводов в области региональной экономики и региональной политики, привлечения инвестиций в регионы, управления развитием регионального инвестиционного климата.

Цель и задачи диссертации поставлены и решены с использованием общенаучных и конкретно-прикладных методов исследования, а именно: анализ научной литературы, факторный анализ, экономико-статистический анализ, формально-юридический анализ, социологический опрос; сравнительный анализ, изучение отчетной документации.

Их использование помогло обеспечить обоснованность проведенного исследования, теоретических суждений и разработанных рекомендаций.

В ходе подготовки диссертации были изучены нормативно-правовые и методические акты, имеющие отношение к устройству системы публичного управления в Российской Федерации, бюджетной системе, развитию территорий, эффективности и результативности государственного и муниципального управления.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

1) подтверждена тенденция смещения исследовательского фокуса теорий региональной экономики, в том числе в исследованиях, связанных с Российской Федерацией, с пространственных, экономических, финансовых условий развития инвестклимата в пользу институциональных, нормативно-правовых и управленческих факторов;

2) с учетом опыта реализации инвестиционной политики в зарубежных странах с различными особенностями государственного устройства определена последовательность перспективных для современной России направлений стимулирования развития инвестиционного климата: от формирования стратегии до адаптации национальной инвестиционной политики в условиях «новой нормальности» и цифровизации;

3) определены и изучены факторы риска снижения валидности оценки эффективности инструментов стимулирования развития регионального инвестиционного климата в России. К этим факторам относятся: неоднозначность и комплексность влияния условий внешней среды на состояние инвестклимата исследуемой территории; отсутствие релевантных статистических данных для оценки в необходимом объеме; неясность и разнонаправленность целей инвестора и руководства региона; существенные региональные различия, вследствие которых применение одинаковых инструментов развития инвестклимата дает разные результаты; различия международных и национальной методологии, концепций, критериев и методик оценивания;

4) выявлены, классифицированы и исследованы факторы, в наибольшей степени влияющие на состояние и динамику инвестиционного климата субъектов РФ на современном этапе постиндустриального развития. В числе этих факторов: международные, внутристрановые и организационно-управленческие. К международным факторам отнесены: тренд изменения цен на нефтегазовые ресурсы; экономические санкции США и стран Европейского Союза по отношению к России; развитие цифровой экономики. К внутристрановым факторам отнесены: экономико-географическое

положение, природно-климатические условия, отраслевая структура производства субъектов РФ, наличие городских агломераций, состояние интеллектуального капитала в регионе, уровень развития региональной транспортной, мобильной и цифровой инфраструктуры. К организационно-управленческим факторам отнесена деятельность всех органов управления региона, влияющая на инвестиционный климат субъекта РФ;

5) по результатам проведенных опросов представителей региональных управленческих команд в 2019 г., и представителей муниципалитетов в 2020 г. выявлены объективные и субъективные сложности, препятствующие росту притока инвестиций в регионы России. К объективным (не зависящим от регионального руководства и муниципалитетов) трудностям относятся (в порядке убывания значимости): большая финансовая зависимость от вышестоящих бюджетов; низкая степень фискальной автономии муниципалитетов; недофинансирование национальных проектов; недостаточность реальных мер поддержки малого предпринимательства; недостаточный уровень развития транспортной, цифровой, социальной инфраструктуры в муниципальных образованиях (особенно в сельской местности); высокая стоимость внедрения ряда инструментов стимулирования развития регионального инвестклимата; недостаточный уровень цифровизации процессов межведомственного взаимодействия; несовершенство действующего механизма подготовки кадров среднего профессионального и высшего образования. В числе субъективных (зависящих от регионов и муниципалитетов) причин: высокая функциональная перегруженность работников региональных проектных офисов; недостаточная заинтересованность во взаимодействии всех субъектов управления развитием регионального инвестиционного климата; формальность работы ряда элементов региональной инфраструктуры стимулирования процесса привлечения инвестиций (советы по улучшению инвестклимата, промышленные парки и бизнес-инкубаторы, регламент сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна»);

недостаточное внимание и контроль руководителей регионов к исполнению показателей целевых моделей улучшения регионального инвестклимата; низкий уровень культуры работы в режиме управленческой команды;

б) предложены и обоснованы рекомендации по дополнению и совершенствованию действующего комплекса организационно-управленческих инструментов стимулирования развития регионального инвестиционного климата в аспектах: роста поступлений в бюджеты муниципальных образований за счет перераспределения доходов из вышестоящих бюджетов от налогов на малое и среднее предпринимательство; «премирования» муниципалитетов в зависимости от достигнутых результатов собираемости таких налогов, от объема привлеченных на территорию инвестиций и создания дополнительных рабочих мест; внедрения механизма управления рисками неисполнения / ненадлежащего исполнения целевых моделей облегчения процедур ведения бизнеса; внедрения подрейтинга «Освоение инвестиций» в рамках Национального инвестиционного рейтинга.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные результаты позволяют расширить методологию исследования и оценки деятельности региональных органов власти в сфере привлечения инвестиций и их освоения, с учетом перспективных задач постиндустриального развития России и ее регионов.

Представленные выводы, а также комплексный авторский подход к решению проблемы диагностики и развития действующих в России инструментов улучшения регионального инвестиционного климата позволяют расширить научный инструментарий для решения задач привлечения инвестиций в субъекты РФ на современном этапе развития постиндустриальной экономики.

Исследовательские выводы и рекомендации могут быть использованы при подготовке учебно-методических материалов в рамках курсов

«Проектное управление в государстве», «Оценка эффективности государственного управления», «Региональная экономика» в высшей школе.

Практическая значимость исследования определяется тем, что:

1) предложена методика управления рисками неисполнения целевых моделей, нацеленных на облегчение процедур развития бизнеса в субъектах РФ;

2) предложен механизм повышения фискальной автономии для муниципальных образований России, в увязке с методикой «премирования» муниципалитетов в зависимости от прироста объема налоговых поступлений в местный бюджет и объема привлеченных инвестиций;

3) разработан комплекс индикаторов для расчета подрейтинга «Освоение инвестиций» Национального инвестиционного рейтинга.

Обоснованность и достоверность результатов исследования по совершенствованию методологии и методов оценки деятельности региональных органов власти в России по привлечению инвестиций подтверждена вовлечением в исследование первичной статистической информации, материалов опросов представителей региональных и муниципальных органов власти, а также в ходе обсуждений предварительных выводов автора на рабочих совещаниях групп профессиональной переподготовки высших управленческих кадров в 2017-2021 гг. в РАНХиГС, на ряде научно-практических конференций и форумов.

Апробация результатов исследования была проведена посредством использования результатов опроса 180 представителей региональных управленческих команд из 47 субъектов РФ в ноябре 2019 г. для совершенствования образовательной программы «Управленческое мастерство: развитие региональных команд», реализуемой Центром развития регионов ВШГУ РАНХиГС при Президенте РФ, а также путем опроса 2120 представителей муниципалитетов от 807 муниципальных образований из 81 российских регионов в рамках подготовки к II Форуму «Дни лидеров

муниципального управления», проведенному в Великом Новгороде 23-24 сентября 2020 г.

Предварительные выводы диссертации докладывались автором на LXVI Международной научно-практической конференции «Инновационные подходы в современной науке» 15.03.2020 (Москва).

Перечень публикаций автора:

А) Статьи в изданиях, входящих в Перечень журналов, рекомендованных Ученым советом РАНХиГС для публикации статей по экономическим наукам:

1. Кондратенко О.И. Оценка управленческих инструментов стимулирования инвестиционного климата в регионах России // Государственная служба. 2020. Т. 22. № 2 (124). С. 70-79.

Б) Статьи в изданиях, входящих в «Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций, установленный ВАК при Минобрнауки России»:

2. Кондратенко О.И. Рейтинги как инструменты оценки инвестиционного климата // Экономика и предпринимательство. 2019. № 1 (102). – с. 561 – 565.

3. Кондратенко О.И. Управление рисками развития инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. 2019. № 11 (112). – с. 376 – 383.

4. Кондратенко О.И. Актуальные проблемы развития инвестиционной привлекательности российских муниципальных образований // Экономическое развитие России. 2021. №3. *(принят в печать)*

Положения, выносимые на защиту.

1. В экономической науке развитие категории «инвестиционный климат» происходило, в основном, за счет включения в исследовательский фокус все большего количества факторов, влияющих на объем и динамику привлечения инвестиций. В постиндустриальную эпоху приоритетными направлениями исследования инвестиционного климата становятся не

экономико-географический и ресурсный потенциал региона, а региональная политика, инфраструктура и технологии привлечения инвестиций. Последние отражают организационно-управленческие усилия субъектов управления развитием инвестиционного климата территории и потому могут быть охарактеризованы как «управленческий фактор» стимулирования привлечения инвестиций в регион.

2. Большинство стран мира в процессе совершенствования национальной инвестиционной политики преодолело ряд этапов, а именно: привлечение иностранных инвестиций в отдельные регионы, наиболее привлекательные для иностранного капитала; освоение привлеченных инвестиций путем поддержки национальной экономики и предпринимательства; глобализация национальной экономики и упрочение позиций государства в ней; выравнивание диспропорций регионального развития; адаптация национальной экономики к требованиям постиндустриализации. Вместе с тем, глобальные кризисы последних десятилетий способствовали усилению протекционистских тенденций в национальной политике привлечения инвестиций во многих странах. Сохранение такой тенденции в долгосрочной перспективе весьма вероятно, оно не способствует увеличению объема и динамики притока иностранных инвестиций, но содействует развитию инструментария стимулирования притока отечественных инвесторов и бизнеса.

3. При всем многообразии концепций оценки регионального инвестиционного климата в современной экономике, количественно-качественные инструменты такой диагностики представляются наиболее валидными. Во-первых, они позволяют компенсировать недостатки официального статистического учета. Во-вторых, применяемые в рамках комбинированных методик опросы и экспертные оценки дают возможность лучше изучить работоспособность созданных институтов привлечения инвестиций, а также выявить мнение пользователей услуг о качестве и скорости их оказания. В этой связи, современные инвестиционные рейтинги

представляются наиболее адекватными инструментами для оценки состояния и динамики управления развитием инвестклимата.

4. На инвестиционный климат регионов России оказывают совокупное влияние различные факторы, которые можно разделить на внешние (международные и национальные) и внутренние по отношению к субъектам управления региональными инвестиционными процессами. В настоящее время международные факторы отражают политику санкций США и Европы, внешнеполитическую неопределенность, вызовы цифровой экономики. Объективными внутренними факторами инвестиционных процессов в российских регионах являются: отраслевая структура регионального хозяйства, экономико-географические условия, пространственное размещение. Внутренними факторами, имеющими ограниченную управляемость в аспекте улучшения инвестиционной привлекательности региона, являются: городские агломерации в составе субъекта РФ; интеллектуальный капитал территории; транспортная, мобильная и цифровая инфраструктура региона. Наконец, субъективным (организационно-управленческим) фактором является деятельность федеральных, региональных и муниципальных органов в сфере регулирования развития инвестклимата.

Как показал анализ динамики регионального инвестиционного климата в субъектах РФ 2000, 2009, 2012 и 2019 гг., объективные факторы оказывали решающее влияние на приток инвестиций далеко не во всех регионах. Напротив, при переходе от фазы «устойчивого экономического роста» к фазе множественных кризисов привлечение инвестиций (на примере анализа динамики привлечения ПИИ) активно происходило в регионах, различающихся между собой по природно-ресурсному потенциалу и экономико-географическому положению. Это обстоятельство косвенно указывает на значимость управленческого фактора в инвестиционной сфере в посткризисный период развития российской экономики.

5. Начиная с 2012 г. в России внедряется единый комплекс инструментов стимулирования управления региональным инвестклиматом, а именно: «дорожные карты» Национальной предпринимательской инициативы, Региональный инвестиционный стандарт, Национальный инвестиционный рейтинг, масштабирование успешных муниципальных практик. Организационными элементами внедрения этих инструментов являются региональные проектные офисы в субъектах РФ.

Исследование первых результатов применения этого инструментария, в том числе посредством анализа итогов внедрения целевых моделей облегчения процедур ведения бизнеса за 2016 – 2018 гг. и проведенного автором анкетирования 47 региональных управленческих команд в ноябре 2019 г., позволило выявить следующее. С одной стороны, субъекты РФ начали активнее реализовывать управленческий потенциал в сфере привлечения инвестиций, что положительно сказалось на развитии региональной инвестиционной инфраструктуры, способствовало росту качества обслуживания инвесторов и предпринимателей. С другой стороны, начиная с 2017 г., когда управленческие инструменты были внедрены во всех субъектах РФ, положительная динамика состояния инвестклимата в регионах замедлилась. Это произошло по двум причинам. Во-первых, некоторые регионы обнаружили формальный подход к управлению инвестпроцессами, когда созданные структуры и институты не работают. Во-вторых, обострились проблемы, связанные с диспропорциями и «слабыми звеньями» экономической поддержки регионов, а именно: низкая заинтересованность муниципалитетов в поддержке инвесторов, недостаточность мер реальной поддержки малого предпринимательства. Результаты проведенного автором опроса 2120 представителей муниципалитетов от 807 муниципальных образований в июне – августе 2020 г. позволили охарактеризовать проблемы недостаточной вовлеченности органов местного самоуправления в процесс стимулирования привлечения инвестиций. Эти проблемы связаны с недостаточной бюджетной обеспеченностью и низкой степенью фискальной

автономии муниципалитетом, а также недостаточным уровнем развития автодорожной, социальной и цифровой инфраструктуры в муниципальных образованиях.

6. Решение изложенных проблем на организационно-управленческом уровне предполагает: увеличение доходов муниципальных бюджетов за счет налоговых поступлений от бизнеса в увязке с мерами стимулирования муниципалитетов по результатам поддержки предпринимательства и работы с инвесторами; внедрение методики управления рисками в процесс исполнения «дорожных карт» целевых моделей облегчения процедур ведения бизнеса в регионах; дополнение существующей системы оценки управленческих усилий регионов в рамках Национального инвестиционного рейтинга комплексом показателей, характеризующих освоение привлеченных инвестиций, с учетом приоритетов национальной и региональной политики по развитию цифровой экономики и человеческого капитала.

Структура диссертации построена в соответствии с логикой и последовательностью достижения цели и задач и включает: введение, 3 главы, 9 параграфов, заключение, библиографический список.

Глава 1. МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ИНСТРУМЕНТОВ УЛУЧШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА

1.1. Инвестиционный климат как фактор пространственного развития территорий на постиндустриальном этапе экономического развития

Инвестиционный климат – одна из наиболее часто употребляемых категорий современной региональной экономики. Именно инвестклимат является решающим фактором для вложения средств в экономику территории, характеризуя уровень привлекательности данного региона для иностранных и отечественных предпринимателей. Конкуренция за привлечение инвестиций постоянно ужесточается, и потому обеспечение их притока составляет едва ли не первостепенную задачу развития экономики региона.

Основными компонентами инвестиционного климата исследователи считают: инвестиционный потенциал (совокупность объективных предпосылок для инвестиций, зависящая как от наличия и разнообразия, так и состояния сфер и объектов инвестирования³⁷) и инвестиционный риск территории (вероятность возникновения потерь в ситуации неопределенности условий инвестиционной деятельности³⁸).

Сущность инвестиционного климата все исследователи определяют как совокупность факторов, влияющих на решение бизнесмена. Однако методологическое единство относительно состава этих факторов и приоритетности их влияния на решение инвестора отсутствует. В современной экономической науке выделяют управленческий, институциональный, рыночный, территориальный и сетевой подходы к изучению инвестиционного климата³⁹.

³⁷ Инвестиционный климат и его составляющие [Электронный ресурс] // Сайт Рейтингового агентства «Эксперт РА» [1997-2012 Рейтинговое агентство «ЭКСПЕРТ РА»]. Режим доступа: <http://raexpert.ru/ratings/regions/1996/part1/> (дата обращения: 18.12.2019 г.)

³⁸ Инвестирование: учебник для вузов / Валинурова Л.С., Казакова О.Б. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 448 с. – с. 41

³⁹ Бондаренко И.В. Дефинициальная характеристика и классификация факторов предпринимательского климата регионов // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. №4. – с. 237

Это объясняется многообразием условий и факторов, под воздействием которых происходит формирование инвестиционного климата, а именно:

- особенности форм и методов хозяйствования, которые преобладают в данный общественно-исторический период применительно к конкретной территории (государству, региону);
- специфика экономической научной школы (школ), сторонником которой (которых) является исследователь;
- обширный терминологический аппарат, относящийся к области изучения и оценки инвестиционного климата, при неоднозначности трактовок сопутствующих терминов.

С изложенных позиций попытаемся проследить траекторию изменений инвестиционного климата как экономической категории.

Инвестиционный климат является одним из направлений исследования теории инвестиций. Однако на ранних этапах развития данной теории ее основоположники: Ф. Кэне, А. Смит, К. Маркс, А. Маршалл – считали факторы капиталовложения неизменными. Учитывался только инвестиционный потенциал (он был различным в зависимости от отрасли экономики) и объем капиталовложений⁴⁰.

Первые косвенные упоминания об инвестиционном климате как о более широкой совокупности условий эффективности вложения капитала содержатся в экономических исследованиях конца XIX – начала XX в. В рамках теории ценности и полезности Е. Бем-Баверка, теории процентной ставки И. Фишера, теории сравнительных преимуществ Д. Рикардо, закона убывающей отдачи Р. Торренса присутствуют размышления об условиях успешного вложения капитала⁴¹.

⁴⁰ Блауг М. 100 великих экономистов до Кейнса = Great Economists before Keynes: An introduction to the lives & works of one hundred great economists of the past. — СПб.: Экономикс, 2008. 352 с. – с. 45, 82, 119, 227.

⁴¹ Блауг М. 100 великих экономистов до Кейнса = Great Economists before Keynes: An introduction to the lives & works of one hundred great economists of the past. — СПб.: Экономикс, 2008. 352 с. – с. 23, 67 – 69, 185, 261 – 263.

Вместе с тем, в период до Первой Мировой войны в экономической науке преобладала «гипотеза о полной определенности условий при принятии финансовых решений». Большинство исследователей были убеждены в том, что внешние по отношению к объекту инвестирования факторы капиталовложений одинаковы для всех участников и неизменны. В этих условиях предполагалось, что результативность инвестирования зависит, прежде всего, от правильности принятия решения экономическим субъектом. На основе таких гипотез базировались модели классической теории игр, которая активно развивалась и популяризировалась в экономической науке начала XX века.

Вместе с тем, у этой концепции появлялись свои оппоненты. Например, в 1921 г. Ф. Найт в своих работах предложил качественный анализ неопределенности и риска как условий эффективного вложения средств⁴². Однако в условиях роста производства эти предположения не оказались востребованы.

Экономический кризис 1930-х гг. и последующая депрессия стали определенным стимулом для развития экономической науки, в том числе и теории инвестиций. Эти события побудили экономистов серьезнее задуматься о сущности и природе внешних рисков, сопутствующих процессу инвестирования. По мнению основоположника кризисной экономики Дж. Кейнса, инвестирование является обратной стороной процесса сбережений. Чем менее предсказуема окружающая среда, тем менее субъекты склонны инвестировать, и наоборот. Дж. Кейнс в одном из мотивов капиталовложения считал мотив предосторожности, связанный с риском потери капитала, вложенного в ценные бумаги. В качестве средства профилактики такого риска он предложил ставку процента, величина которой устанавливается государством⁴³. Таким образом, кейнсианство стало первой экономической концепцией, которая включила в фокус исследования

⁴² Блауг М. 100 великих экономистов до Кейнса = Great Economists before Keynes: An introduction to the lives & works of one hundred great economists of the past. — СПб.: Экономикс, 2008. 352 с. — с. 198 – 201.

⁴³ Никольская Е.Г. Экономические аспекты инвестиционного управления. - СПб.: 2000. С. 6.

инвестиционного процесса политико-экономический риск, внешний по отношению к субъекту и объекту инвестирования.

Значимым шагом в развитии знаний об инвестиционном климате стали гипотезы и модели, разработанные в рамках теории портфельных инвестиций.

Ее представители предложили включить в фокус исследования процесса капиталовложения не только отдельные фирмы и отдельных инвесторов, но и экономические институты и экономические отношения. При этом в качестве внешнего фактора фигурирует неполнота достоверной информации об эффективности капиталовложений.

Основатель теории портфельных инвестиций Г. Марковиц разработал математическую модель формирования портфеля ценных бумаг (1952 г.), позволяющую инвестору учесть и снизить риск снижения доходности путем выбора портфеля для комплектации некоррелированных акций⁴⁴. Модель учитывает поведение одного инвестора, основана на его субъективной оценке доходности и риска выбранных активов, и потому является микроэкономической.

В отличие от модели Г. Марковица, модель портфеля ценных бумаг Дж. Тобина (1966 г.) является более комплексной и носит макроэкономический характер. В ней анализируются внешние, макроэкономические факторы, побуждающие инвестора формировать портфели активов⁴⁵.

Модель У. Шарпа (1963 г.) позволяет инвестору учесть систематический и несистематический риски. Систематический риск отражает конъюнктуру рынка и потому должен всегда учитываться

⁴⁴ Markowitz H. M., Mean Variance Analysis in Portfolio Choice and Capital Markets. Basil. Blackwell. 1990.

⁴⁵ Блауг М. Тобин, Джеймс // 100 великих экономистов после Кейнса = Great Economists since Keynes: An introduction to the lives & works of one hundred great economists of the past. — СПб.: Экономикс, 2009. — С. 297-300.

инвестором как данность. Несистематический риск сопряжен с особенностями организации, эмитирующей ценные бумаги⁴⁶.

Более поздние исследования У. Шарпа, а затем – Дж. Линтнера и Я. Моссина, привели к выводу о том, что при формировании портфеля инвестиций инвестор может учитывать только систематический риск (представленный в модели коэффициентом «бета»). Подчеркнем, что данный вывод разработчиков модели корреспондирует с современным представлением о сущности инвестклимата как внешней по отношению к инвестору среды.

Глобализация фондового рынка, рост объемов международной торговли, появление множества новых финансовых инструментов (депозитарные расписки, фьючерсы, опционы, варранты, индексы, свопы) способствовали увеличению как возможностей, так и рисков для инвесторов. Ответом экономической науки на новую реальность стало формирование теории опционов М. Шоулза и Ф. Блэка (1973 г.) которая «определяла возможность осуществления безрисковой сделки с использованием акции и выписанным на нее опционом. Вероятностная оценка стоимости опциона при этом определялась изменениями цены на акцию»⁴⁷. Опционы являются средством страхования инвесторов от потерь на фондовом рынке при неблагоприятной конъюнктуре. По сути, эта модель содействует перераспределению прибыли между теми инвесторами, которые готовы и способны идти на риск.

Модель Шоулза – Блэка широко используется при формировании инвестиционного портфеля в современных условиях. Однако ее валидность не исчерпывается сферой портфельных инвестиций. Модель может помочь при принятии решений о выборе, например: в какое оборудование инвестировать, инвестировать ли при закрытии и повторном возобновлении

⁴⁶ Уильям Ф. Шарп, Гордон Дж. Александер, Джеффри В. Бэйли . Инвестиции. М.: Инфра-М, 2001. — 1028 с.

⁴⁷ Black F.; Scholes M. The Pricing of Options and Corporate Liabilities // Journal of Political Economy . 1973. Vol. 81, no. 3. — Pp. 637—654.

производства, при переходе предприятия с одного источника энергии на другой⁴⁸.

Наконец, в контексте тематики генезиса методологии оценки инвестклимата, нельзя не упомянуть про арбитражную модель оценки капитальных активов С. Росса⁴⁹. В ней помимо специфического риска учитывается и рыночный риск. Он касается многих или всех фирм и предполагает непредвиденные изменения в определенном числе экономических переменных, включая валовый внутренний продукт (далее: ВВП), инфляцию и процентные ставки⁵⁰.

В целом, теория портфельных инвестиций обогатила методологию исследования инвестиционного климата, включив в число его переменных разнообразные факторы технологического, финансового, институционального характера. Однако все эти факторы рассматривались в рамках индустриальной / позднеиндустриальной экономической парадигмы, вероятность и характер их влияния экономисты считали возможным определить с помощью экономико-математических расчётов.

С 1980-х гг. мировая экономическая система начинает входить в фазу постиндустриального развития. Наблюдается стремительный рост сферы услуг, усиление неравномерности социально-экономического развития, обострение конкуренции между мировыми экономическими лидерами (Западная Европа, США, Япония). Многочисленные кризисы экономического, политического, социального характера затрагивают как развитые, так и развивающиеся страны. Отсутствие стабильности становится нормой развития для большинства экономик. Все это обусловило необходимость интегрированного подхода к изучению экономических проблем, в том числе связанных с формированием благоприятного

⁴⁸ Аладыин В.В. Активизация инвестиционной деятельности субъектов РФ. Диссертация на соискание уч. ст. ... д.э.н. 08.00.05. М.: ИРЭИ, 2004. - с.30.

⁴⁹ Ross S.A. On the Economic Theory of Agency and the Principal of Similarity// Essays on Economic Behavior Under Uncertainty — Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1974.

⁵⁰ Арбитражная модель оценки активов С. Росса: преимущества и недостатки [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://userdocs.ru/finansi/724/index.html?page=52> (дата обращения: 18.12.2019 г.)

инвестиционного климата на постиндустриальной стадии развития экономики.

Первая комплексная методика анализа инвестиционного климата, разработчики которой постарались учесть вышеизложенные факторы, была создана в рамках Гарвардской экономической школы. Ее основатели пытались осмыслить причины мирового экономического кризиса индустриальной эпохи, найти способы выхода из него путем минимизации издержек и рисков для экономических агентов, преодоления кризиса рациональной модели государственного управления за счет внедрения философии эффективного государственного менеджмента.

Как известно, Гарвардская школа основана на сочетании принципов экономики и права⁵¹, устанавливает экономический бихевиоризм в качестве менталитета хозяйствующих субъектов⁵², предполагает либеральный подход к государственному регулированию экономики⁵³.

В числе приоритетных факторов, определяющих специфику инвестиционного климата в стране, представители Гарвардской школы управления выделили следующие: репатриация капитала; иностранная собственность, разрешенная национальным законодательством; дискриминационные меры и контроль зарубежного капитала в соотношении с национальным; стабильность национальной валюты; политическая стабильность; степень протекции промышленности и отдельных ее отраслей; возможность использования национального капитала; среднегодовая инфляция за исследуемые годы⁵⁴. Основное внимание уделяется рискам, с которыми инвестор может столкнуться в том или ином регионе. Таким образом, представители Гарвардской школы осмыслили категорию

⁵¹ Дикин С.К. Экономика и право: многообещающий союз // Экономическая теория преступлений и наказаний. 2001. № 6. – с. 37.

⁵² Беккер Г.С. Человеческое поведение: экономический подход. - М.: Высшая школа, 2003. – с. 42.

⁵³ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Форд, 1997. – с. 128.

⁵⁴ Гарвардская экономическая школа. Экономический словарь. М.: НОРМА, 2007. - с.157.

«инвестиционный климат» в рамках парадигмы постиндустриального развития.

С учетом разработок Гарвардской школы в 1990-х – 2000-х гг. возникают иные методики оценки инвестиционного климата, предусматривающие межстрановое сопоставление. В таблице 1 представлена сравнительная характеристика наиболее популярных методик оценки инвестклимата, разработанных в 1980-х – 1990-х гг. (либо их первоначально разработанных версий, с учетом хронологии появления), по совокупности учитываемых факторов инвестирования.

Таблица 1

Факторы инвестиционного климата в различных методиках его оценки

Методика оценки инвестиционного климата	Дата создания (опубликования) методики	Факторы оценки инвестиционного климата			
		Экономическое, финансовые	Политические	Институциональные, нормативно-правовые	Управленческие
Страновой кредитный опрос	Начало 1990-х гг.	Показатели деятельности крупного бизнеса, крупных банков, уровень кредитования и предоставления капитала стране	-	-	-
Инвестиционный рейтинг журнала “Euromoney”	Середина 1990-х гг.	Макроэкономические показатели; Задолженность; доступ к рынкам капитала; доступ к банковскому финансированию; кредитные рейтинги	Учитывается	Инфраструктура вложения инвестиций	-

Методика оценки инвестицион ного климата	Факторы оценки инвестиционного климата				
	Дата создания (опубликов ания) методики	Экономическ ие, финансовые	Политичес кие	Институцион альные, нормативно- правовые	Управленч еские
Индекс инвестиционн ого доверия А.Т. Kearney	Начало 2000- х гг.	Темпы роста экономики	Устойчиво сть валютного курса, уровень валютных резервов, уровень процентны х ставок; уровень налогов на доходы от инвестици й	Состояние национальной банковской системы, ликвидность рынка ценных бумаг; порядок перевода дивидендов и капиталов из страны	Защита прав инвесторов
Индекс Credit Risk International	Начало 2000-х гг.	Рыночные перспективы; финансовые риски	Политичес кая нестабильн ость	Деловая среда	Способност ь управлять изменениям и
Показатель суверенного (странового) инвестиционн ого риска БЕРИ	Начало 2000-х гг.	Инфляция, платежный баланс, экономически й рост, издержки по оплате труда и производител ьность труда, конвертируем ость валюты	Динамика валютного курса; обслужива ние внешнего долга; динамика и структура золотовалю тных резервов; величина, структура и исполнени ю бюджета	Доступность специалистов и поставщиков, менеджеров и партнеров; доступность краткосрочны х, долгосрочных кредитов и привлечения собственного капитала	Отношение к иностранны м инвесторам; бюрократич еские барьеры; уровень правового риска; уровень риска потери репутации

Источник: составлено автором

При всем разнообразии в названии, способах операционализации и измерения исследуемых в методиках факторов, в хронологически более поздних методиках можно заметить тенденцию смещения фокуса с экономических и финансовых условий инвестклимата в пользу институциональных, нормативно-правовых и управленческих. Сходную

тенденцию трансформации современных экономических концепций отмечает нобелевский лауреат Пол Кругман⁵⁵.

Начиная с 2000-х гг. эти факторы сильнее других влияют на решение иностранных инвесторов. Об этом свидетельствуют высокие позиции индекса ввоза прямых иностранных инвестиций ПИИ в экономики развитых и развивающихся стран по сравнению с экономиками переходного типа и отсталыми странами.⁵⁶

Именно ПИИ приобретают ключевую роль в развитии национальной и региональных экономических систем на постиндустриальном этапе. Увеличение их объема и интенсивности позволяет интенсифицировать торгово-экономические связи, увеличить расходы на научно-исследовательские работы, повысить продуктивность экономических агентов и результативность экономической политики государства. В конце XX – начале XXI в. ПИИ становятся основным источником развития развивающихся экономик в сравнении с портфельными инвестициями, переводами физических лиц из третьих стран, а также межгосударственной помощью⁵⁷.

Вместе с тем, в период «стабильного экономического роста» (2000 – 2006 гг.) вклад управленческого фактора в развитие инвестклимата не был очевиден. В ряде переходных экономик, в т.ч. и в России, экономический рост обеспечивался в рамках сырьевой стратегии. Например, исследование факторов развития российской экономики в 2000-х гг. выявило, что рост цены барреля нефти на 10 долл. США приводил к росту ВВП России на 1%⁵⁸. Однако в том же исследовании доказано, что даже в период экономического

14. Кругман П.. Выход из кризиса есть! – М.: Азбука, 2013. 230 с. – с. 135 – 137.

⁵⁶ См.: Доклад о мировых инвестициях 2001 – 2005 гг. Обзор Организации Объединенных Наций. [Электронный ресурс] Нью-Йорк и Женева, 2001 – 2005 гг. Режим доступа: <http://ru.convdocs.org/docs/index-360111.html> (дата обращения: 10.12.2019 г.).

⁵⁷ Перская В.В., Джагитян Э.П. Особенности посткризисных векторов прямых иностранных инвестиций в странах Азиатско-Тихоокеанского региона // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. № 6. С. 80–93. - с. 82.

⁵⁸ Guriev S., Tsyvinski O. Challenges Facing the Russian Economy after the Crisis, in Russia after the Global Economic Crisis // Anders Åslund et al. (eds.) Washington DC: Peterson Institute for International Economics; Center for Strategic and International Studies, New Economic School, 2010. - Pp. 9-38.

подъема России с 2000 по 2008 гг. устойчивый рост цен на нефть обеспечивал только около половины роста ВВП. Оставшаяся часть экономического роста во многом зависела от того, насколько осмотрительно проводилась макроэкономическая и фискальная политика, пролонгирующая эффект от реформ 1990-х гг., создавших базовые институты рыночной экономики, а также от экономических преобразований, проведенных в первой половине 2000-х гг.

Начавшийся в 2008 г. всемирный экономический кризис продемонстрировал, что управленческий фактор играет важную роль в вопросах развития инвестиционного климата. Традиционные для национальных экономик трудности (демографический кризис, политическая нестабильность, безработица, спад производства) в этот период дополнились специфическими для постиндустриальной фазы экономики издержками развития сферы интеллектуальных технологий (высвобождение низкоквалифицированной рабочей силы, высокие риски инвестирования в наукоемкий сектор экономики, неразвитость институтов и инфраструктуры экономики знаний).

В этих условиях от национальных правительств потребовалось не только умение справляться с традиционными социально-экономическими кризисами, но и компетенции в области управления сектором знаниеемких технологий, развития человеческого капитала, а также умение работать в режиме управленческой команды⁵⁹.

Данные инвестиционных рейтингов кризисного периода 2010-х гг. позволяют судить о том, что владение указанными компетенциями продемонстрировали правительства развивающихся стран: Сингапур, Гонконг, Южная Корея, Тайвань, Малайзия. Как отмечается в Докладе ООН

⁵⁹ Территориальные факторы и компетенции развития региональных управленческих команд в субъектах Российской Федерации // Региональные проблемы преобразования экономики. – Махачкала. 2018. №1. – с.52 – 58.

о мировых инвестициях за 2011 г., именно эти страны «впервые за историю ... привлекли более половины глобальных потоков ПИИ».⁶⁰

Необходимость выявить и изучить эти секреты «превосходства» послужила стимулом для совершенствования методик межстрановых инвестиционных рейтингов.

С одной стороны, для экспертов стала очевидной потребность более дифференцировано учитывать управленческий фактор в улучшении условий делового климата. Так, наиболее популярный среди бизнеса, представителей власти и экспертов межстрановой инвестиционный рейтинг «Doing Business» базируется, прежде всего, на изучении и квантификации законов, постановлений и правил, касающихся ведения предпринимательской деятельности. Индекс не учитывает более общие условия, такие как инфраструктура, инфляция, преступность, доходность бизнеса и прочие⁶¹.

С другой стороны, рейтинговые позиции территориально больших государств со сложной системой политико-административного управления становятся все менее информативными. В таких государствах национальные сопоставления становятся отражением рейтинга крупнейших экономических центров страны.

По мнению экспертов Международного экономического форума (МЭФ), снижение валидности национальных рейтингов связано с нарастающими процессами регионализации внутри стран, когда субъекты территориального управления приобретают все большую автономию в сфере разработки и принятия решений по вопросам социально-экономического развития. В этой связи, объектами исследования большинства современных рейтингов становятся регионы – части территории государств, которые обладают определенной общностью природных, экономических, социальных, культурных и иных условий, характеризуются определенной автономией

⁶⁰ Доклад ООН о мировых инвестициях, 2011 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docplayer.ru/29514275-Doklad-o-mirovyh-investiciyah-2011-god.html> (дата обращения: 05.01.2020 г.).

⁶¹ Be careful when Doing Business [Электронный ресурс.]. - Режим доступа: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTDOIBUS/0,,contentMDK:21645387~pagePK:64829573~piPK:64829550~theSitePK:4663967,00.html>. (дата обращения: 27 октября 2019 г.)

административно-территориального управления, занимают определенное место в территориальной организации труда, функционировании территориальных рынков труда, товаров и услуг⁶².

В современных экономических концепциях, в зависимости от фокусировки исследователей на тех или иных проблемах развития территории, регион может рассматриваться в качестве:

- квазигосударства (экономически и политически автономная подсистема национальной экономики);
- квазикорпорации (крупный объект государственной и региональной собственности и субъект экономической деятельности);
- территориального рынка (сосредоточение товаров и услуг, труда, кредитно-финансовых ресурсов, ценных бумаг, информации, знаний и т.п.);
- социума (совокупность жителей определенной территории, имеющих единые традиции, обычаи, культуру, территориальный менталитет, систему жизнеобеспечения т.п.)⁶³;
- субъектов и объектов развития постиндустриальной экономики⁶⁴.

Каждый инструмент стимулирования регионального развития предполагает влияние на определенные факторы территории. В данном аспекте, любопытно проанализировать генезис теорий региональной экономики, авторы которых пытались определить приоритетные условия, влияющие на развитие территории (табл. 2).

⁶² Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. 4-е изд. – М.: ИД «ГУ ВШЭ», 2004. 380 с.

⁶³ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. 4-е изд. – М.: ИД «ГУ ВШЭ», 2004. 380 с. – с. 143 – 149.

⁶⁴ Егорычев С.А. Организационно-экономическое моделирование системы управления развитием региона в условиях становления постиндустриальной экономики // Вестник Оренбургского государственного университета . 2009. №8 (102). – с. 43 – 49.

Теории региональной экономики⁶⁵

Наименование теории	Автор (авторы) теории	Годы основания теории	Факторы регионального развития, исследуемые в рамках теории
Теория сельскохозяйственного штандорта (standort – нем. – местоположение)	Й. Тюнен	1826 г.	Расстояние от точки производства до центра сбыта сельскохозяйственной продукции, точки размещения сельскохозяйственного производства
Теория регионального штандорта промышленного предприятия	В. Лаунхардт	1882 г.	Удаленность промышленного предприятия от источников сырья и рынков сбыта
Теория промышленного штандорта	А. Вебер	1909 г.	Транспортные издержки предприятия; размещение производственных предприятий на территории; размещение рабочей силы в регионе
Теория межрегионального разделения труда	Э. Хекшер, Б. Олин	1930-е гг.	Взаимозаменяемые факторы производства (земля, труд, капитал и др.), их количество и размещение на территории
Теория центральных мест	В. Кристаллер	1933 г.	Региональный рынок, транспортная инфраструктура региона, административный фактор (для крупных регионов с развитым рынком и транспортной инфраструктурой)
Теория пространственного экономического равновесия	А. Леш	1940 г.	Местоположение хозяйствующих предприятий в регионе; размещение населения ; конкурентоспособность регионального производства и рынка; борьба предприятий против монополизации путем саморегулирования цен
Теория диффузии инноваций	Т. Хегерstrand	1953 г.	Инновации, наличие инфраструктуры для их распространения

⁶⁵. На основании источников из используемых изданий: Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. 4-е изд. – М.: ИД «ГУ ВШЭ», 2004. 380 с.; Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе / 4-е изд., пер. с англ. — М.: Дело Лтд, 1994. — 720 с.; Кругман П., Веллс Р., Олни М. Основы экономики - Essentials of Economics. — СПб.: Питер, 2011. — 880 с.; Лимонов Л.Э., Батчаев А.Р. и др. Региональная экономика и пространственное развитие в 2 т. Т.1. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Жихаревича Б.С., Одинг Н.Ю., Русецкой О.В., под общ. ред. Лимонова Л.Э. – М.: НИУ ВШЭ, 2020. – 319 с.

Наименование теории	Автор (авторы) теории	Годы основания теории	Факторы регионального развития, исследуемые в рамках теории
Теория экономического районирования	Н.Н. Колосовский	1960-е гг.	Экономические, природно-климатические, национально-культурные, социальные особенности регионов; социалистический тип производства; плановая экономика
Теория полюсов роста	Ф. Перру, Ж. Будвиль, Х. Ласуэн, П. Потье	1960-е - 1970-е гг.	Наличие полюсов роста на территории и степень их развитости, система управления территориальным хозяйственным комплексом
Теория межрегиональных экономических взаимодействий	Х. Ричардсон, Ф. Вигман, Г. Перлофф и др.	1970-е гг.	Органы регионального управления, внешняя среда межрегионального развития, интересы населения каждого региона
Центр-периферийная теория	Дж. Фришманн, И. Валлерстайн, Ф. Бродель, П. Потье	1970-е гг. – 1990-е гг.	Городская агломерация как источник инноваций, глобализация, институты рынка
Теория пространственной экономики	А.Г. Гранберг	Середина XX в. – наст. вр.	Пространственный фактор (исследуется в рамках обособленных научных школ)
Теория территориально-производственных комплексов	М.К. Бандман	1980-е гг.	Организационно-управленческое государственное регулирование территориальных производственных комплексов (программно-целевое управление)
Теория факторов «первой» и «второй» природы	П. Кругман, М. Фудзита	1999 г.	Факторы «первой природы» - природные ресурсы, экономико-географическое положение, климат; Факторы «второй природы» - созданные и развитые человеком (агломерация, развитие человеческого капитала, внедрение инноваций, улучшение транспортной инфраструктуры и т.д.)
Концепция эндогенного роста	С. Гроссман, П. Ромер, Д. Хелпман	1990-е гг.	Величина транспортных издержек в регионе, интенсивность обмена знаний
Теория пространственных систем производств	П.Я. Бакланов	1990-е гг. – нач. 2000-х гг.	Природно-ресурсный потенциал территории, техногенная деятельность человека

Наименование теории	Автор (авторы) теории	Годы основания теории	Факторы регионального развития, исследуемые в рамках теории
а			
Теория устойчивости и региональной экономики	Г.Б. Клейнер	Нач. 2000-х гг.	Государство, регионы, предприятия
Концепция саморазвития региональных экономик	А.И. Татаркин	1990-е гг. – нач. 2000-х гг.	Институты саморазвития российских регионов и муниципальных образований
Концепция городских территорий	А. О’Салливан	Нач. 2000-х гг.	Городские территории, уровень и качество жизни их населения
Концепция миграционных процессов трудовых ресурсов	Х. Табуччи, Ж.-Ф. Тисс, К. де Брюйин	Наст. вр.	Величина реальной заработной платы, различия предпочтений рабочей силы в регионах, экономическая глобализация
Концепция сетевой экономики	С. Гоетс, Р. Капелло, Г. Шибусава, Р. Шулер, М. Энгригт	Наст. вр.	Степень развитости информационных технологий, телекоммуникаций в регионе

Источник: составлено автором

Сравнительный анализ теорий региональной экономики, представленных в таблице 2, позволяет сделать следующие выводы:

1) в хронологически более поздних теориях учитывается большее количество факторов, влияющих на развитие экономики региона;

2) в зарубежных теориях, разработанных до 1980-х гг., регионы рассматриваются как автономные от центрального государственного управления хозяйствующие комплексы. Соответственно, анализируются прежде всего внутрирегиональные факторы экономического развития;

3) советские теории региональной экономики, в отличие от западных, носят преимущественно прикладной характер и учитывают специфические внутритерриториальные, межрегиональные и общегосударственные факторы развития народного хозяйства советской России. При этом приоритет

отдается внешним (межрегиональным и общенациональным) факторам развития региона;

4) в зарубежных теориях управление становится центральным предметом рассмотрения региональной экономики с 1990-х гг. При этом, если теория центральных мест выделяет управленческий фактор как существенный только для территориально больших регионов с развитым рынком и транспортной инфраструктурой, то более поздние теории полюсов роста и межрегиональных взаимодействий считают управленческий фактор значимым, вне зависимости от размера и развитости региона;

5) авторы советских и западных теорий региональной экономики по-разному понимают сущность управления регионом. Для Н.Н. Колосовского управление экономикой региона заключается в развитии территориально-хозяйственного комплекса, в соответствии с приоритетами плановой экономики и особенностями региона. М.К. Бандман в своих трудах обосновал приоритетную роль программно-целевого планирования в управлении развитием территориально-производственными комплексами⁶⁶. Для В. Кристаллера смысл управления регионом состоит, прежде всего, в создании благоприятных условий для жизнедеятельности местного населения путем регулирования регионального рынка и совершенствования инфраструктуры. Ф. Перру, Х. Ласуэн, П. Потье видят в качестве цели управления регионом стимулирование развития полюсов роста на территории⁶⁷. В рамках метатеории межрегиональных экономических взаимодействий управление регионом рассматривается как способность органов и должностных лиц найти и реализовать оптимальную модель территориального развития с учетом требований и ресурсов внутрирегиональной и внешней среды, а также в соответствии с интересами территориального сообщества. При этом особую значимость приобретает

⁶⁶ Бандман М.К. Избранные труды и продолжение / отв. ред. В.Ю. Малов. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2014. – 447 с.

⁶⁷ Perroux F. L'Europe sans rivages. — Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1954. p.859\$ Lasuén J. R. On growth poles // Urban Studies. — 1969. — № 6. — С. 137–152\$ Pierre Pottier. Axes de communication et développement économique // Revue économique. — 1963. — Т. 14. — С. 58-132.

способность субъектов регионального управления эффективно взаимодействовать с другими регионами на паритетных условиях.

6) Проблема повышения роли пространственного фактора в экономическом развитии регионов являлась объектом исследования представителей научных школ отечественной региональной экономики (выделенных А.Г. Гранбергом), в аспектах: стратегирования пространственного развития России, имитационного и нормативного моделирования развития региональных экономик; интеграции региональных экономических систем в структуру народного хозяйства; саморазвития регионов; развития инноваций и импульсов их появления – городских агломераций; совершенствования местной экономической политики и т.д. Вместе с тем, по мнению П.А. Минакира, позитивное влияние пространственного фактора на общенациональную и региональные экономики возрастет только при максимального улучшения в регионах инвестиционной ситуации, создания режима наибольшего благоприятствования экономических агентов⁶⁸.

7) В теориях, развивавшихся в рамках постиндустриальной экономики (период с 1980-х гг. по наст. вр.), и отечественные и зарубежные авторы концентрируются на проблемах активизации управленческого фактора при решении задач привлечения инвестиций в регионы.

Например, исследования П.Я. Бакланова подтверждают необходимость повышения роли управления в вопросах рационализации природопользования, оценки природно-ресурсного потенциала региона и улучшении эколого-экономических характеристик промышленных узлов⁶⁹. Работы Г.Б. Клейнера посвящены проблемам повышения уровня системности воздействия государства, регионов, предприятий на территориальную экономику с целью обеспечения устойчивости регионального развития⁷⁰. В

⁶⁸ Минакир П.А., Демьяненко А.Н. Очерки по пространственной экономике / Отв. ред. В.М. Полтерович. - Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2014. 272 с. – с. 129.

⁶⁹ Бакланов П.Я. Территориальные структуры хозяйства в региональном управлении. М.: Наука, 2007. 239 с.

⁷⁰ Клейнер, Г.Б. Государство – регион – отрасль – предприятие : каркас системной устойчивости экономики России. Части 1 и 2. // Экономика региона. – 2015. – №2, с.50 – 58; № 3, с. 9–17.

поздних трудах А.И. Татаркина аргументируется необходимость повышения роли институтов саморазвития российских регионов и муниципальных образований в территориальной экономике⁷¹. В фокусе новейших исследований по тематике развития инвестклимата в регионах – городские агломерации⁷²; инвестиции в человеческий и, в особенности, интеллектуальный капитал⁷³; инвестиции в инфраструктуру⁷⁴; капиталовложения в инновации⁷⁵. В целом, применительно к современной российской науке, подтверждается выявленный в рамках концепции П. Кругмана общий тренд развития современных теорий региональной экономики. Он состоит в том, что в современных условиях ключевой целью управления региональной экономикой является восполнение недостатков природных факторов развития региона путем улучшения антропогенных факторов⁷⁶.

Таким образом, в хронологически последних теориях региональной экономики, представленных в табл. 2, сущность управления экономикой региона понимается как деятельность субъектов управления территорией по достижению стратегических и тактических задач социально-экономического развития в современных условиях.

⁷¹ Татаркин А.И. Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий // Экономика региона. – 2016. – Т. 12. – Вып. 1. – С. 9–27.

⁷² Кузнецова О.В. Города как акторы глобализации: различия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в России и Германии // Региональные исследования. №1 (67).2020. с. 16 – 24; А. О' Салливан. Экономика города. М.: Инфра-М, 2002. – 447 с.; Thisse J-F. New Economic Geography and the City [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ces.hse.ru/data/2012/04/11/1251700126/HSE-Moscou+.pdf> (дата обращения: 17.12.2020)

⁷³ Мельников Р.М., Тесленко В.А. Оценка влияния инвестиций в человеческий капитал на динамику экономического роста и инновационную активность российских регионов // Управленческие науки в современном мире. Сборник докладов научной конференции. 2019. С. 336 – 342.

⁷⁴ Мельников Р.М. Оценка влияния инвестиций в инфраструктуру на экономическое развитие российских регионов // Управленческие науки в современном мире. Сборник докладов научной конференции. Финансовый университет при Правительстве РФ. 2020 – с. 482 – 488.

⁷⁵ Рахлина Н.В. Инвестиции плюс инновации как инструмент устойчивого развития региона // Управление социально-экономическим развитием: инновационный и стратегический подходы. сборник научных трудов по материалам Национальной научно-практической конференции. 2020. С. 96-99; Romer P. Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development // Journal of Monetary Economics. 1993. Vol. 32. № 3. - Pp. 543-573; Grossman G., Helpman E. Innovation and Growth in the Global Economy. – Cambridge, MA: MIT Press, 1991; Barro R., Sala-i-Martin X. Technological Diffusion, Convergence and Growth // NBER Working Paper. - 1995. № 5151.

⁷⁶ Кругман П. Выход из кризиса есть! – М.: Азбука-Бизнес, 2013. – 245 с.

Принятие в феврале 2019 г. Стратегии пространственного развития Российской Федерации⁷⁷, разрабатывавшейся с активным участием российских экономистов-географов, послужило мощным импульсом для развития новейших отечественных исследований российского пространства в аспектах: экономико-географического районирования, типизации и анализа макрорегионов РФ, а также крупных российских муниципальных образований, совершенствования экономико-географической статистики.

Вместе с тем, принятие этого важного стратегического документа обострило вопрос оценки и активизации *возможностей и способностей* субъектов управления развитием территории привлекать инвестиции и содействовать их вложению в перспективные с точки зрения социально-экономического развития современной России отрасли, объекты, сферы.

Сегодня в большинстве стран, кроме предельно централизованных и тоталитарных, регионы являются открытыми системами и могут контактировать не только с соседними административно-территориальными образованиями в рамках одного государства, но и регионами, входящими в состав других государств. Таким образом, выстраивается межрегиональная система горизонтальных и горизонтально-вертикальных взаимодействий.

Вместе с тем, когда речь идет о межрегиональных различиях экономики и ее организации в рамках одного государства, необходимо иметь в виду, что эти различия происходят в рамках единой национальной зоны свободной торговли, единой таможенной территории, единой валютной системы, одного национального рынка труда и капитала. Общегосударственные административные, таможенные, политические, культурные, экономические барьеры являются значимыми для региональной экономики внешними факторами привлечения инвестиций, несмотря на глобализацию.

⁷⁷ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Характеризуя с позиций современной региональной экономики организационно-правовой потенциал субъектов Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:

- согласно Конституции Российской Федерации субъекты РФ располагают широкой управленческой автономией, т.к. к ведению федерального центра относятся лишь установление основ, общих принципов государственной политики (ст. 71); перечень вопросов совместной компетенции чрезвычайно широк (ст. 72); остальные же вопросы относятся к исключительному ведению субъектов РФ (ст. 73). В ходе реформ 2000-х – 2010-х гг. по укреплению единой вертикали власти автономия субъектов РФ подверглась определенному сокращению;
- регионы России неоднородны, т.е. имеют существенные внутренние различия по социально-экономическим, национально-культурным и иным критериям;
- регионы России отличаются большим разнообразием и неравномерностью распределения форм организации хозяйства и расселения;
- ряд российских регионов по территории, населению, экономической мощи зачастую превосходят целые страны.

Показательными в аспекте территориальной дифференциации российской экономики и состояния управления ею оказались результаты рейтинга «Doing Business - 2012», проведенного Всемирным банком среди 30 российских регионов: двух городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) и 28 городов – муниципальных образований (Владивосток, Владикавказ, Волгоград, Воронеж, Выборг, Екатеринбург, Иркутск, Казань, Калининград, Калуга, Кемерово, Киров, Мурманск, Новосибирск, Омск, Пермь, Петрозаводск, Ростов-на-Дону, Самара, Саранск, Ставрополь, Сургут, Томск, Тверь, Ульяновск, Хабаровск, Якутск и Ярославль). В результате исследования обнаружилось, что некоторые регионы могут опережать Россию в целом по одним рейтинговым показателям и существенно уступать по другим. Например, по критерию «стоимость разрешения на

строительство» Казань заняла 46-е место в глобальном рейтинге, в то время как Россия в целом – только 113-ю позицию; по критерию «получение разрешений на строительство» Сургут достиг 78-го места, а Россия оказалась на 173-й позиции⁷⁸.

Таким образом, измерение инвестиционного климата в регионах России позволило выявить существенные различия качества и результатов управления территорией по измеряемым показателям. При этом, «далеко не все субъекты РФ, демонстрировавшие устойчивое лидерство по отдельным рейтинговым показателям, отличались богатым природно-ресурсным потенциалом, интеллектуальным человеческим капиталом или выгодным экономико-географическим положением»⁷⁹.

В результате, сформировалось понимание того, что важным фактором развития инвестиционного климата российских регионов на современном этапе постиндустриального развития является не только инвестиционный потенциал, но и возможность и способность руководства воздействовать на социально-экономическую систему региона с целью привлечения инвестиций.

К сходному мнению пришли эксперты ООО «РИА-Рейтинг». По их мнению, «...наряду с объективными факторами, существенное влияние на развитие экономики субъектов РФ оказывают региональная экономическая политика и условия ведения бизнеса. Несмотря на то, что в ряде субъектов РФ влияние этих факторов не способно переломить ситуацию, есть примеры того, как благодаря действиям губернатора и администрации регион из депрессивного превращался в инвестиционно-привлекательный и демонстрировал высокие экономические показатели. Важно, насколько эффективно в регионе используются природные или исторические преимущества, или, напротив, насколько восполняется недостаток этих

22. Ведение бизнеса в России – 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://russian.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational-Reports/DB12-Sub-Russia-russian.pdf> (дата обращения: 23.09.2019 г.).

⁷⁹ Никитин А.С. Формирование и развитие региональных управленческих команд в субъектах Российской Федерации. Дисс. ... доктора экономических наук. 08.00.05. – М., 2018. – 346 с. – с. 52.

преимуществ за счет скрытых резервов или оригинальных инициатив. Все это находит отражение в показателях экономики, бюджета, социальной сферы регионов и определяет их дифференциацию по социально-экономическим параметрам»⁸⁰.

В этом контексте, все возрастающее значение определяет инструментарий развития инвестиционного климата в регионах России. Инструменты региональной инвестиционной политики принято называть эффективными, если их использование в данном регионе дает результаты, устойчиво лучшие в сравнении с другими регионами⁸¹.

Таким образом, одним из основных параметров оценки такой эффективности являются устойчиво положительные результаты управления развитием регионального инвестклимата.

Поскольку инструменты стимулирования развития регионального инвестиционного климата производны от региональной экономической политики и, соответственно, зависят от ее приоритетов, целей и задач, отправным этапом исследования сущности инструментария стимулирования притока инвестиций является изучение теорий государственного регулирования экономического развития регионов. В соответствии с классификацией, предложенной Г. Камероном⁸², совокупность данных теорий можно разделить на три направления: «неинтервенционалисты», отрицающие необходимость влияния власти на развитие территорий; «адапторы», выступающие за политику «мягкого регулирования» процесса развития регионов посредством управления инвестиционными и миграционными процессами; «радикалы», предлагающие активное вмешательство государства в региональные процессы.

⁸⁰ Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ. Итоги 2015 года. ООО Рейтинговое агентство «РИА РЕЙТИНГ». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://vid1.ran.ru/ig/ratings/rating_regions_2016.pdf.

⁸¹ Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов. Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: ЛЕНАНД, 2019. - С. 164.

⁸² Kameron G. New Directions and Federal Economic Development Programs // Explorations in Economic Research. 1977, Vol. 4, №3. P. 34.

Для России, с ее существенными региональными различиями, методологически наиболее адекватной представляется концепция «адаптивной» государственной инвестиционной политики, получившая развитие в трудах А. Леша⁸³, Д. Тинбергена⁸⁴, В.А. Мау и К.А. Яновского⁸⁵. Эти ученые предлагают сочетать в рамках национальной инвестиционной политики цели притока капитала в экономически успешные регионы страны с воздействием на экономику проблемных территорий, аргументируя, что это способствует повышению инвестиционной привлекательности страны и ее регионов, росту передовых отраслей производства и совершенствованию структуры регионального и национального хозяйства.

Применительно к особенностям территориального устройства России и актуальным задачам ее социально-экономического развития, идеи «адапторов» могут оказаться весьма полезными, поскольку: в условиях дефицита финансовых средств нерационально оказывать господдержку депрессивных регионов без развития в них инвестиционной инфраструктуры; развитие постиндустриальной экономики предполагает инвестирование, прежде всего, в наукоемкие отрасли и в сферы, содействующие развитию интеллектуального капитала; действующая федеральная инвестиционная политика не сочетает цели стимулирования развития регионов - «полюсов роста» с мерами поддержки депрессивных регионов; результативность поддержки малого и среднего предпринимательства, несмотря на активность федерального центра по снижению административных барьеров, неодинакова по субъектам РФ.

Обозначенные проблемы не являются специфически российскими. На постиндустриальном этапе развития экономики их решают как развитые, так и развивающиеся страны. Артикулировав на основании выявленных проблем актуальные цели развития регионального инвестклимата и исходя из

⁸³ Леш А. Географическое размещение хозяйства: пер. с англ. М.: Изд-во иностр. лит., 1959. 230 с.

⁸⁴ Tinbergen J. Development Planning: Transl. from the Dutch. London, 1967. 140 p.

⁸⁵ Мау В.А., Яновский К.А. Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах // Вопросы экономики. 2001, №11. С.32 – 47.

сущности функций управления, национальные правительства определяют соответствующий набор инструментов повышения инвестпривлекательности регионов (см. рис. 1).



Источник: составлено автором

Рисунок 1. Процесс формирования инструментов развития регионального инвестиционного климата

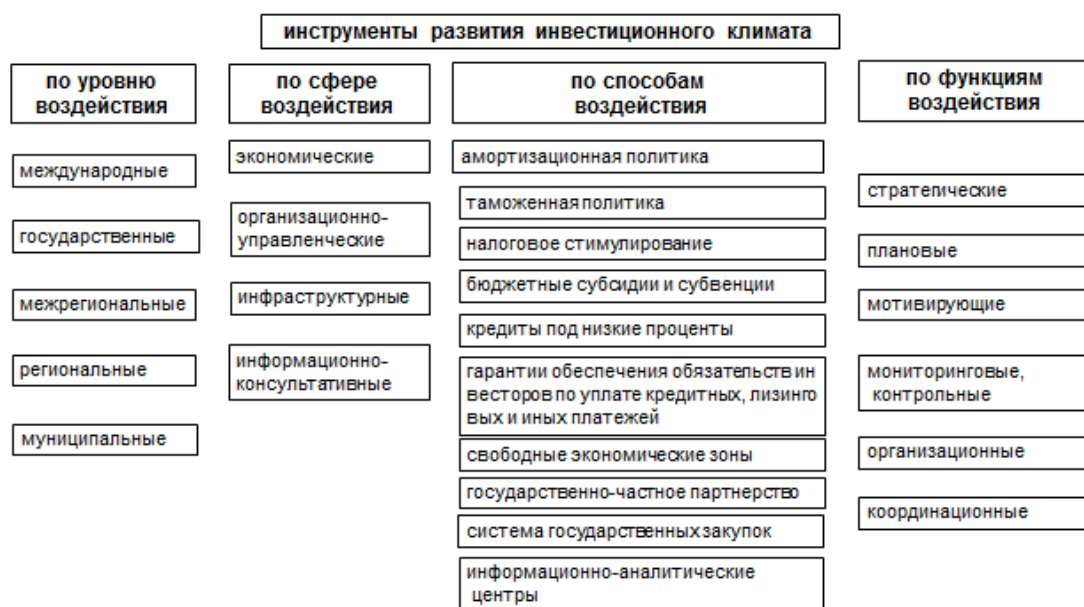
Следуя этой логике формирования инвестиционной политики, изучение ее инструментария в различных странах приобретает высокую значимость.

1.2. Зарубежный опыт стимулирования развития регионального инвестиционного климата

В специальной литературе под инструментами стимулирования развития регионального инвестиционного климата понимаются способы воздействия на региональный инвестиционный климат, направленные на

активизацию инвестиционного потенциала и профилактику / устранение инвестиционных рисков⁸⁶.

Классификация инструментов стимулирования развития регионального инвестклимата может быть проведена по ряду оснований (см. рис 2).



Источник: составлено автором

Рисунок 2. Классификация инструментов стимулирования развития регионального инвестиционного климата

На рисунке 2 представлены известные автору классификации инструментария стимулирования развития инвестклимата в регионах.

Так, используя классификацию по уровням воздействия, можно увидеть, что в отношении каждого инвестиционного объекта применяются международные (интернациональные инвестиционные рейтинги, стандарты, договоренности стран-участниц региональных экономических сообществ), государственные (национальное инвестиционное и смежное с ним законодательство, экономические институты, программы, процедуры), региональные (решения и действия региональных органов государственной

⁸⁶ Рощин И.Н. Стратегические инструменты формирования привлекательного инвестиционного климата в регионе: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05. - Владимир, 2011. - 25 с. – с. 5.; Сукиасян А.А. Совершенствование организационно-экономического механизма управления инвестиционным климатом региона. дис ... кандидата экономических наук : 08.00.05. – М., 2013. – 189 с. – с. 24 – 27.

власти) и муниципальные (инфраструктурные решения, муниципально-частные партнерства и т.д.) инструменты воздействия.

Применяя классификацию по сфере управленческого воздействия, можно различить экономические, финансовые, фискальные, политические, социокультурные инструменты стимулирования развития регионального инвестклимата.

Наконец, в рамках классификации по функциям воздействия, можно выявить стратегические (инвестиционная стратегия страны, региона, муниципального образования), организационные (технопарки, бизнес-инкубаторы, промышленные зоны, инвестиционные агентства), мотивирующие (премии и поощрения, национальное признание, стимулы карьерного роста), контрольные (национальные и субнациональные инвестиционные рейтинги, мониторинг за состоянием и развитием инвестклимата), координационные (тематические совещания, круглые столы, заседания представителей власти, бизнеса и экспертного сообщества) инструменты стимулирования развития регионального инвестклимата.

Разнообразие критериев классификации объясняется многомерностью и полисубъектностью управленческого воздействия на инвестклимат в современных экономических системах и отражает необходимость комплексного использования различных инструментов воздействия на инвестклимат в рамках одного критерия классификации.

Инструменты стимулирования развития регионального инвестиционного климата являются производными региональной инвестиционной политики, основы которой разрабатываются на общегосударственном уровне.

В число факторов, которые влияют на государственную политику содействия привлечению инвестиций в регионы (и, соответственно, определяют выбор тех или иных инструментов стимулирования развития регионального инвестклимата), входят следующие:

1) тип государственной экономики (развитый, развивающийся, переходный). Страны развивающихся и переходных экономик импортируют технологии и методы развития инвестклимата, «изобретенные» развитыми экономиками. Вместе с тем, Сингапур, Индонезия, Малайзия, которые демонстрировали стремительный экономический рост в конце 1990-х – начале 2000-х гг., имеют собственный, уникальный организационно-управленческий опыт привлечения инвестиций;

2) политический режим в данном государстве (демократический или авторитарный). По мнению ряда современных исследователей, в экономически развитых странах с давними демократическими режимами система взаимодействия между центром и регионами функционирует более транспарентно и устойчиво, чем в государствах с недавним авторитарным прошлым⁸⁷. Соответственно, в странах с развивающейся и переходной экономикой региональные управленческие команды при решении задач развития инвестклимата в большей степени подвержены рискам оперативного вмешательства в их деятельность со стороны национальных правительств, чем в развитых демократиях;

3) степень и характер автономии субъектов управления развитием региона. Как правило, в федерациях региональная власть имеет больше полномочий, чем в унитарных государствах. Вместе с тем, начиная с 1990-х гг., объем организационно-управленческих функций, а также уровень управленческой дискреции на региональном уровне постоянно возрастает. Это связано с ускорением процессов горизонтальной регионализации экономических систем в конце XX в.⁸⁸ Регионализация – тенденция децентрализации центральной власти за счет расширения прав регионов. Примерами регионализации могут служить: децентрализация

⁸⁷ Гладких Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб: изд-во В.А. Михайлова, 1998. 230 с. - Гл. 18 - 19; Гранберг А.Г. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза. – М.: Экономика, 2000. 435 с. – с. 188; Мау В.А. Экономика и власть: опыт посткоммунистической трансформации. М: ИД «Дело», РАНХиГС, 2017. 430 с. – с. 98.

⁸⁸ Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление. Учебник для бакалавров. – М.: Юрайт, 2018. – 305 с. – с. 155.

государственного устройства в Великобритании за счет автономизации Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии (конец 1990-х – начало 2000-х гг.); провозглашение «административного» федерализма в Италии (конец 1990-х гг.); последовательное реформирование французского федерализма (начало 2000-х гг.); фактическое установление федерализма в Испании (2005 г.) При этом темпы регионализации управления протекают достаточно быстро вне тесной зависимости от формы территориального устройства;

4) особенности национальной политической и предпринимательской культуры. Данный фактор отражает специфику взаимодействия власти и общественности (в т.ч. предпринимателей), восприятия общественностью власти и проводимых ею преобразований, влияет на результативность создаваемых властью механизмов государственно-частного партнерства;

5) развитость и устойчивость системы взаимодействия «центр – регионы», включая: четкость разделения предметов ведения между всеми территориальными уровнями управления; отлаженная система формирования и исполнения региональных и государственного бюджета; результативный механизм профилактики и разрешения конфликтов между центральной и региональными звеньями управления;

6) уровень развитости региональной управленческой команды (профессионализм, компетентность, сработанность, конфликтность). Доказано, что сработанные, устойчиво ориентированные на внешний результат региональные управленческие команды лучше справляются с задачами привлечения инвестиций на территорию⁸⁹;

7) изменение приоритетов постиндустриальной инвестиционной активности в пользу поддержки инноваций, цифровой экономики, знаниеемких технологий, глобальных цепочек виртуальной стоимости.

Оценивая с изложенных позиций состояние российской системы «центр – регионы», можно прийти к следующим выводам:

⁸⁹ Никитин А.С. К вопросу о методологии измерения эффективности региональных управленческих команд в субъектах РФ // Государственная служба. 2017. №1. с. 10 – 15.

1) По состоянию на 01.01.2020 г., Россия по ВВП по паритету покупательной способности (4,2 трлн долл. США) входит в пятерку крупнейших экономик мира и находится на первом месте в Европе.⁹⁰ Вместе с тем, исследователи подчеркивают не преодоленные в современной России проблемы, характерные для переходных экономик, такие как: недостаточность базы индустриального развития при необходимости реиндустриализации; неравномерность социально-экономического развития регионов; низкий уровень производительности труда; невысокий уровень развития человеческого капитала; преимущественно сырьевой тип экономики; высокий по сравнению с развивающимися странами уровень бедности⁹¹. Эти недостатки страны с развивающейся экономикой преодолевали в конце XX – начале XXI в.

2) В соответствии со ст.1 Конституции РФ, Россия – это правовое демократическое государство с республиканской формой правления. Вместе с тем, сравнительно небогатые демократические традиции и институты позволяют ряду исследователей относить российский политический режим к гибриднему типу, возникшему на основе авторитарного вследствие незавершённого демократического перехода⁹². Применительно к предмету данного исследования, приходится признать, что ряд институтов и инструментов региональной экономики, заимствованных у стран с устойчивыми демократическими традициями, не всегда «работают» в российских условиях. Нередко их заменяет «ручное» вмешательство Главы государства.

3) Российская Федерация одна из самых неоднородных и ассиметричных в мире, по мнению зарубежных и отечественных

⁹⁰ Крупнейшие экономики мира на 2020 год. Топ-20 по данным МВФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://topmira.com/goroda-strany/item/587-largest-economies-in-the-world> (дата обращения: 06.12.2020 г.).

⁹¹ См.: Щедровицкий П.Г. Как современный управленец формирует картину мира. Цикл лекций. – М.: НИТУ МИСИС, 2011. – 180 с.

⁹² Розов Н.С. Динамика гибридных режимов и устойчивость // Полития. — 2018. — Т. 88, № 1. — С. 38—39; Bogaards, Matthijs. How to classify hybrid regimes? — 2009. — P. 399—423.

исследователей⁹³. При этом, процессы регионализации в постсоветской России протекали довольно неравномерно. До середины 1990-х гг. регионализация приняла крайнюю форму дезинтеграции общегосударственного социально-экономического и политического пространства. Т.н. «парад суверенитетов» ряда регионов выражался в присвоении ими права без согласия федерального центра заключать международные договоры, соглашения, издавать правовые акты, противоречащие нормам Конституции РФ 1993 года. Реформы по укреплению российского федерализма, начатые в 2000-х гг., имели целью прекратить дезинтеграционные процессы российской экономики и носили политико-экономический характер (введение федерально-окружного уровня государственно-административного управления, гармонизация регионального законодательства с федеральным, отмена прямых выборов губернаторов, более четкое разделение полномочий федерального центра и регионов). После укрепления вертикали исполнительной власти, государственная региональная политика России сосредоточилась на вопросах бюджетного федерализма, укрепления взаимодействия между региональным и муниципальным звеньями публичного управления, стимулирования развития делового климата.

4) Характеризуя российскую предпринимательскую культуру, можно сослаться на результаты соцопросов малого бизнеса в рамках исследования эффективности Национального инвестиционного рейтинга и Регионального инвестиционного стандарта в России за 2013 – 2016 гг. Выяснилось, в частности, что российские предприниматели «привыкли подстраиваться под недостаточно прозрачные условия регионального инвестклимата, неформально взаимодействовать с чиновниками по улаживанию своих индивидуальных проблем». Таким образом, патрон-клиентелизм, в

⁹³ Волкова Е.С. Сравнительный анализ развития федерализма в Российской Федерации и в зарубежных государствах с позиции теории самоорганизации // www.lpur.tsu.ru/Public/book2000; Федерализм: Теория, институты, отношения: (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. 235 с. – с. 45; Чиркин В.Е. Новый российский федерализм: Стратегия и тактика // Право и политика. 2000. № 12. – с. 81.

совокупности с недостаточной транспарентностью взаимоотношений предпринимательства и государственных ведомств, составляет привычную среду для российского предпринимательства.

5) Преобразования по совершенствованию системы взаимодействия между центром и регионами в современной России осуществляются полным ходом. Нормы статей 71, 72 и 73 Конституции РФ конкретизированы в федеральных законах и подзаконных актах, касающихся взаимодействия федеральных, федерально-окружных, региональных и местных органов публичной власти и управления. Вместе с тем, дальнейшее развитие экономического федерализма в постиндустриальных условиях не может не порождать вопросов, связанных с повышением работоспособности функционирования созданных институтов, структур и инструментов, именно, в аспекте обеспечения их координации;

6) По совершенствованию профессионально-кадрового обеспечения проводимых в России преобразований в области развития инвестклимата властью предпринимаются значительные меры: организация обучения губернаторов и их команд передовым компетенциям; освоение и адаптация передовых международных практик; обмен опытом развития инвестклимата в регионе между командами; информационно-аналитическое сопровождение работы команд и т.д. В настоящее время эта задача приобретает перманентный для развития региональной экономики характер⁹⁴;

7) Развитие цифровой экономики является для России одним из долгосрочных приоритетов и одновременно необходимым условием обеспечения устойчивого развития национальной экономики в посткризисный период. Согласно исследованиям Глобального института McKinsey, потенциальный экономический эффект от цифровизации экономики России к 2025 г. – это увеличение ВВП страны на 19 – 34% от

⁹⁴ Никитин А.С. К вопросу о методологии измерения эффективности региональных управленческих команд в субъектах РФ // Государственная служба. 2017. №1. С. 10 – 15.

общего ожидаемого роста данного макроэкономического показателя⁹⁵. Однако для оправдания этих прогнозов предстоит сделать еще немало, в том числе в области выравнивания уровня цифровизации регионов и модернизации территориальных экономик.

К тому же, проблематика различия социально-экономического потенциала регионов России при громадности ее территорий, блестяще обоснованная в известной центрo-периферийной модели развития пространства (теории четырех Росий) Н.В. Зубаревич⁹⁶ составляет т.н. внешний фон для проблемы стимулирования инвестиционного климата в регионах России.

Принятие в 2019 г. Стратегии пространственного развития России является концептуальным шагом на пути к совершенствованию инструментов стимулирования развития регионального инвестклимата. В Стратегии основным объектом анализа являются не территориально-административные единицы России, а макрорегионы, крупные городские агломерации, агропромышленные и минерально-сырьевые центры – регионы, отличающиеся именно экономико-географическими особенностями⁹⁷. Соответственно, анализ этих особенностей применительно к современным условиям, тенденциям и угрозам социально-экономического и политического развития России послужит адекватной основой для разработки и принятия управленческих решений по стимулированию процесса развития инвестклимата.

Богатый опыт реализации пространственной инвестиционной политики к настоящему времени приобрели не только развитые, но и развивающиеся страны.

⁹⁵ Digital Russia: a new reality. July 2017. [Электронный ресурс] <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Locations/E>. (дата обращения: 08.01.2018 г.).

⁹⁶ Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. — М.: Независимый институт социальной политики, 2010. — 160 с.

⁹⁷ Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135-145. — с. 137.

Территориально крупные развитые государства (США, Канада, Австралия) накопили множество практик по стимулированию развития инвестклимата в регионах. Эти инструменты региональной политики могут быть распределены по сферам: изменение территориального разделения труда, усиление межрегиональной кооперации, реструктуризация старопромышленных и аграрных регионов, сокращение региональных разрывов по уровню социально-экономического развития, развитие бизнес-среды в периферийных регионах с богатыми природными ресурсами, регулирование миграционных процессов, развитие инфраструктуры, гармонизация экологии, урегулирование конфликтов между представителями различных этносов и культур и др.

Развитые государства, имеющие среднюю по размерам территорию (ФРГ, Италия, Испания, Япония), также накопили валидный опыт по стимулированию развития регионального инвестклимата. К успешным практикам можно отнести следующие: привлечение инвестиций в рекреационную сферу услуг, создание региональных систем технополисов, переориентация специализации промышленных регионов (Япония); обеспечение экономической интеграции присоединенных регионов в экономику страны (ФРГ); разрешение конфликтов между центром и автономиями (Испания); преодоление социально-экономических контрастов между группами регионов (Италия).

Развивающиеся государства с высоким динамизмом социально-экономических преобразований, вне зависимости от размеров их территории, демонстрируют уникальный и ценный для России опыт стимулирования развития делового климата в регионах. Показательны меры региональной политики по активному включению регионов в международное экономическое сотрудничество (Китай, приграничные регионы Мексики); экономическому освоению новых регионов (Бразилия); модернизации и развитию транспортной инфраструктуры между регионами (Бразилия, Китай), стимулированию развития малого бизнеса в сельской местности;

совершенствованию и активизации профессионально-кадрового потенциала управленческих команд регионов (Сингапур, Малайзия, Тайвань).

Однако вопрос о том, какой международный опыт и в какой мере можно считать успешным, и насколько он применим в условиях России, остается одним из наиболее дискуссионных в современной региональной экономике. Как успешные, так и неудачные практики стимулирования развития регионального делового климата встречаются в странах с различной формой правления, государственно-территориального устройства, различным политическим режимом. Инструмент стимулирования формирования регионального инвестклимата, эффективный в одной стране, может оказаться совершенно бесполезным в другой. Отдельные регионы развивающихся стран могут занимать в инвестиционных рейтингах и межстрановых исследованиях более высокие позиции, чем регионы в составе развитых государств. Наконец, правительства развивающихся стран с авторитарными традициями могут демонстрировать в краткосрочном периоде гораздо большую эффективность региональной политики (в аспекте соотношения эффектов и издержек), чем руководство устойчиво развивающихся ведущих экономик с демократическим типом режима.

Эти парадоксы могут быть объяснены сходством характеристик некоторых регионов, входящих в разные государства, а также общностью факторов внешней среды, на неблагоприятные изменения которой реагируют субъекты управления национальной и региональных экономик.

Колоссальное экономико-географическое разнообразие Российской Федерации, а также специфика ее экономической и политической модернизации в светский и постсоветский периоды обуславливают потребность учитывать опыт формирования инвестиционного климата в территориально больших государствах с существенными экономико-географическими различиями регионов, а также развивающимся и переходным типом экономики. Учитывая неоднозначный характер экономических и политических трансформаций постсоветской России,

полезно рассмотреть опыт развития инвестиционной политики «схожих» по указанным факторам государств в хронологической последовательности, с 1980-х гг. (начало постиндустриального этапа экономического развития) по настоящее время.

Вместе с тем, отдельные инструменты стимулирования развития инвестиционного климата в развитых странах также могут оказаться полезными для России, учитывая схожесть внешних факторов развития всех экономик в 2000 – 2020 гг. (финансовый кризис 2009 г., экономическая турбулентность и политическая напряженность 2010-х гг., угроза распространения коронавируса в 2020 г. и связанные с ней масштабные ограничения экономической активности).

Значимым при изучении международного опыта разработки и реализации инвестиционной политики является вопрос оценки структуры притока инвестиций и направлений вложений капитала.

Распространено мнение, что приток в страну иностранного капитала, особенно ПИИ в основной капитал, в эпоху глобализирующейся экономики способствует развитию основных производственных фондов, импорту новых технологий, созданию рабочих мест⁹⁸. Действительно, в соответствии с известными суждениями В.В. Леонтьева о развитых и развивающихся экономиках, приток инвестиций из развитых стран становится мощным стимулом экономической модернизации развивающихся и переходных экономик вследствие привлекательности в этих странах инвестиционных ресурсов (природные ресурсы, дешевая рабочая сила, территория и т.д.)⁹⁹.

Стремясь интенсифицировать приток ПИИ, субъекты инвестиционной политики развивающихся и переходных экономик на начальных этапах экономической модернизации проявляют лояльность к иностранным инвесторам, что выражается в предоставлении им государственных

⁹⁸ Bevan A., Estrin S., Meyer K. Foreign investment location and institutional development in transition economies. *International Business Review*, 2013. Pp. 43 – 44.

⁹⁹ Леонтьев В.В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты, политика. – М.: Политиздат, 1990. 416 с.- с. 240 – 242.

гарантий и льгот, снижении доли участия иностранных инвесторов в уставном капитале коммерческих организаций, стимулировании развития отраслей, наиболее привлекательных для иностранных инвесторов. Закономерно, что применение этих инструментов в развивающихся и переходных экономиках с 1990 по 2005 гг. привело к тому, доля ПИИ в этих государствах в общемировом объеме ПИИ увеличилась с 17% до 34%.¹⁰⁰

Вместе с тем, зависимость от иностранного капитала порождает угрозы безопасности национальной экономики, такие как:

- 1) эксплуатация ресурсов (природных, географических, трудовых);
- 2) захват иностранным капиталом стратегически важных отраслей экономики;
- 3) увеличение спекуляций на финансовом рынке, пользуясь неблагоприятной для национальных экономик конъюнктурой;
- 4) офшоризация национальной экономики, когда статистически учитываемые ПИИ на самом деле являются результатом возвращения в страну прежде вывезенного капитала.

Проблематика несовпадения интересов иностранных инвесторов, отечественного бизнеса и населения упоминается в исследованиях Международного валютного фонда¹⁰¹ (например, инвестиции в вырубку леса или в захоронение на территории государства радиоактивных отходов).

В начале XXI в. возникновение указанных угроз для развивающихся и переходных экономик усугубилось неблагоприятной для всех стран ситуацией мирового финансового кризиса 2009 г., а также последовавших за ним экономической турбулентности, политической напряженности и пандемии.

Действительно, после мирового кризиса 2009 г. практически во всех странах динамика ПИИ в общем объеме инвестиций в основной капитал

¹⁰⁰ Сиротин В.П., Быченков Д.В. Политический риск как фактор прямых иностранных инвестиций в развивающиеся экономики // Известия Саратовского университета. Серия: Экономика, Управление, Право. 2013. Т.13 вып. 4 (1). С. 513 – 520. - с. 514.

¹⁰¹ Patterson N., Montanjes M., Motala J., Cardillo C. Foreign direct investment: trends, data availability, concepts, and recording practices. – Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2004.

снизилась. В 2009 г. суммарный приток объема ПИИ составил всего 1198 млрд долл. США, что на 32% меньше объема 2008 г. (1744 млрд долл. США)¹⁰².

С 2012 г. наблюдается глобальное оживление инвестиционных процессов. При этом, потоки ПИИ идут преимущественно в развивающиеся экономики. Так, «в 2012 г. на развитые страны пришлось только 48% мирового притока ПИИ, а в 2014 г. - всего 41%. В то же время доля развивающихся стран в притоке ПИИ заметно увеличилась: в 2012 г. на них приходилось 46% текущего мирового притока ПИИ, а в 2014 г. – уже 55%. Наиболее привлекательными стали страны Азии, на которые приходится 72% притока ПИИ в развивающиеся страны. В 2014 г. континентальный Китай привлек рекордный объем ПИИ – 129 млрд долл., потеснив с первого места среди стран-реципиентов США. На втором месте оказался Гонконг (Китай) – 103 млрд долл.»¹⁰³

Однако в 2020 г. ПИИ пережили мировой коллапс. Их объемы снизились «на 42% до 859 млрд долл. США по сравнению с 1,5 трлн долл. США, которые они составляли в 2019 г. Таким образом, к концу 2020 г. их объем был более чем на 30% меньше, чем после мирового финансового кризиса 2008-2009 гг., и соответствовал уровню 1990-х гг.»¹⁰⁴

В обозначенных условиях угрозы мировой экономической интервенции и множественных кризисов, инвестиционная политика большинства развивающихся и переходных экономик концентрируется на протекционизме отечественных производителей¹⁰⁵ и стимулировании деятельности внутренних инвесторов¹⁰⁶.

¹⁰² UNCTAD. World Investment Report 2009. – N.-Y., Geneva, UNCTAD, 2009. – P. 4.

¹⁰³ Лучко М.Л. Прямые иностранные инвестиции в мировой экономике: тренды последних лет // Финансовые исследования. 2015. №4 (50). С. 10 – 18. – с.12.

¹⁰⁴ ООН зафиксировала сокращение прямых иностранных инвестиций в мире в 2020 году на 42% <https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10940413>.

¹⁰⁵ Староверов В.И., Вартанова М.Л. Стимулирование отечественного производителя // Продовольственная политика и безопасность. – 2018. – Том 5. – № 2. – С. 91–97.

¹⁰⁶ Абрамова М.А., Лукьянов О.В. Финансовый рынок России и стимулирование внутреннего инвестора: механизм взаимодействия // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. 5 – 2 (119). С. 54 – 60. – с. 55.

Среди соответствующих организационно-управленческих инструментов исследователи выделяют: ввод ограничений на иностранную собственность по соображениям национальной безопасности; недопущение иностранцев к стратегическим технологиям; сокращение доли либерализационных и поощрительных мер¹⁰⁷.

Вместе с тем, для постиндустриальных экономик особую важность приобретает развитие наукоемких отраслей, интеллектуального капитала, совершенствование инфраструктуры (в особенности транспортной, мобильной и цифровой), стимулирование развития городов как «точек роста» инноваций. Соответственно, рост притока инвестиций (как из зарубежных, так и из внутренних источников) именно в эти отрасли может свидетельствовать об успешном управлении процессом развития национального инвестиционного климата.

Таким образом, стратегической задачей органов государственной власти развивающихся и переходных стран на современном этапе становится создание и развитие инструментов (регулятивных, институциональных, процедурных) стимулирования притока инвестиций из зарубежных и внутренних источников в отрасли, значимые для развития постиндустриальной экономики, а также обеспечение национальной экономической безопасности.

Одним из государств, чье руководство успешно справляется с решением этой стратегической задачи, является Китайская Народная Республика (КНР). Данное государство по притоку ПИИ с 2011 г. занимает ведущие места в мире¹⁰⁸, успешно преодолевает кризисы, развивает национальную экономику с учетом современных угроз и трендов. Даже в режиме пандемии КНР удалось увеличить объем ПИИ. Так, по данным

¹⁰⁷ Кравченко Ю.Б. Международное производство – итоги последних 30 лет // Российский внешнеэкономический вестник. №1 . 2021. С. 106 – 113. – с.109.

¹⁰⁸ Доклад о мировых инвестициях - 2013. Глобальные производственные системы: инвестиции и торговля в интересах развития. ООН. Нью-Йорк и Женева. 2013 г. Обзор. Диаграмма 2. С. 4 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013overview.ru.pdf> (дата обращения: 23.12.2019 г.); World Investment Report 2019. Special Economic Zones Диаграмма 1.3. С. 4 [Электронный ресурс]. Режим доступа: World Investment Report 2019: Special Economic Zones (дата обращения: 23.12.2019 г.).

ЮНКТАД за 2020 г., в КНР был зафиксирован рост ПИИ на 4% по сравнению с 2019 г. При этом, КНР стал активно вкладывать инвестиции в экономики других стран¹⁰⁹.

Ниже разберем опыт инвестиционной политики КНР в хронологической последовательности.

Национальная инвестиционная политика КНР с 1980-х по начало 2010-х гг. отличалась сочетанием стратегичности, гибкости и адаптивности к постоянно изменяющимся условиям внешней среды¹¹⁰. Можно выделить ряд этапов ее развития:

1) 1980-е гг. - формирование концептуальных и законодательных основ привлечения инвестиций и рост объемов ПИИ на основе географического принципа. В этот период на территории Шэньчжэнь, Чжухай, Гуандун и Фуцзянь, граничащих с экономически развитыми регионами Восточной Азии, автономными от КНР (Макао, Гонконг, Сингапур и Тайвань), учреждаются специальные экономические зоны. В этих зонах создаются предприятия новейших отраслей – локомотивы экономического роста регионов и страны в целом. Результатом этих мер стал приток инвестиций из китайских диаспор Макао, Гонконга, Сингапура и Тайваня в провинции КНР в объеме 60% от всех привлеченных ПИИ¹¹¹.

2) 1990-е гг. - изменение приоритетов национальной инвестиционной политики от количества ПИИ к их качественным показателям на основе отраслевого принципа. В этот период были разработаны национальные планы диверсификации и модернизации ключевых отраслей промышленности КНР, таких как: машиностроение, строительство, автомобильная и химическая отрасли.

¹⁰⁹ UNCTAD. World Investment Report 2020. – N.-Y., Geneva, UNCTAD, 2020. – P. 5.

¹¹⁰ См.: Манежев С.А. Иностранный капитал в экономике КНР. М.: Наука, 1990 г. – 230 с.; Мозиас П.М. Иностранный капитал и развитие экономики КНР // Социальные и гуманитарные науки. Зарубежная литература. Сер. 9. Востоковедение и африканистика РЖ, 2012. - 320 с.; Сравнительный анализ общих черт и особенностей переходного периода в России, Китае и Вьетнаме. Под ред. Островского А.В. (РФ), До Тиян Шам (СРВ). ИДВ РАН. М.: Форум, 2012. - 165 с.; Любомудров А.В. ПИИ в экономику Китая // Российский внешнеэкономический вестник. — 2010. №. 12. – с. 89 – 94 и др.

¹¹¹ Jun Du, Sourafel Girma. Finance and firm export in China // Kyklos, Vol. 60 Issue 1. P. 39.

3) начало 2000-х гг. - глобализация национальной экономики, управление притоком ПИИ в приоритетные для развития страны высокотехнологичные отрасли. Присоединение КНР к ВТО в 2001 г. позволило увеличить число отраслей для иностранных инвесторов на 76 и снять национальные законодательные ограничения для вложения ПИИ по 37 отраслям¹¹². Приоритет создается для иностранных инвестиций в развитие сельского хозяйства, транспорта и инфраструктуры, энергосбережения, экологии, освоение природных ископаемых. В 2002 г. объем привлеченных ПИИ составил 52,7 млрд долл.¹¹³

4) 2005 – начало 2010-х гг. - поддержка развития инвестиционного климата в депрессивных регионах страны: центральных и западных провинциях КНР. В отличие от развитых восточных территорий, расположенных преимущественно в специальных экономических зонах, центральные и западные районы КНР, обладая богатыми природными ресурсами и выгодным геополитическим положением, испытывают дефицит ПИИ. Для обеспечения притока инвестиций в эти регионы правительство КНР реализует стратегии и адресные программы развития отдельных провинций. Элементы этих программ: реорганизация госпредприятий, увеличение государственных инвестиций, разработка системы налоговых льгот для инвесторов, развитие мер социального обеспечения, восстановление промышленных моногородов, открытие отделений и филиалов банков, поощрение инвестиций в научные и исследовательские центры в тех регионах, где природные ресурсы истощены¹¹⁴. Эти меры, в частности, позволили: провинции Ляонин за 10 лет стать одним из

¹¹² “Private sector Assessment in the People's Republic of China” November. 2003. ADB. Asian Development Bank [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.adb.org/documents> (дата обращения: 18.12.2019 г.)

¹¹³ World Investment Report 2003. Доклад о мировых инвестициях 2003. «Политика в области ПИИ в целях развития: национальные и международные аспекты». Обзор. Диаграммы 2 и 3. С. 5–28. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.unctad.org/wir> (дата обращения: 18.12.2019 г.)

¹¹⁴ Кокушкина И.В. Региональные аспекты формирования инвестиционного климата и инвестиционной политики Китая // Социально-экономическое развитие государств Евразии. 2014. № 11. – с. 306.

важнейших промышленных районов на Северо-Востоке КНР¹¹⁵; пограничной с Россией провинции Хэйлунцзян стать сосредоточием торговых зон, туристическим центром и одновременно региональным лидером по переработке сырья и экспорту сельскохозяйственной продукции в Россию¹¹⁶; городу Харбин стать центром российско-китайского сотрудничества, занять 11-е место среди крупнейших экономических и научных центров КНР¹¹⁷.

5) 2016 г. – наст. вр. – переход национальной экономики от стадии быстрого роста к стадии качественного развития, глобализация при сохранении китайской идентичности (политика «великого возрождения китайской нации») в условиях «новой нормальности». В этот период происходит инициирование и реализация трех международных финансовых учреждений с совокупным уставным капиталом более 200 млрд долл. США (Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, Фонд Шелкового пути и Новый банк развития); реализация инициативы «Одного пояса — одного пути» —плана развития транспортной инфраструктуры на всем Евразийском континенте. В экономике сокращаются избыточные производственные мощности, уменьшается избыток предложения на рынке жилой недвижимости, реструктуризируются долги и снижаются издержки предприятий. В социальной сфере реализуются проекты по борьбе с бедностью, технологическому перевооружению, совершенствованию инфраструктуры, развитию образования и природоохранным мероприятиям.

Рассмотренный опыт позволяет выделить важнейшие особенности региональной инвестиционной политики Китая, а именно:

- сосредоточение на уровне общенационального правительства функций стратегирования, целевого программирования инвестиционного развития территорий;

¹¹⁵Сырымкин В.И., Янь Б., Ваганова Е.В. Опыт регионального сотрудничества с Китаем на примере взаимодействия Ассоциации сибирских и дальневосточных городов и Северо-Восточных провинций Китая // Проблемы учета и финансов. — 2011. — Вып. 3. — С. 49 – 55.

¹¹⁶ Boarder trade with Russia gets boost [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.china.org.cn/english/BAT/187851.htm> (дата обращения: 28.12.2018 г.).

¹¹⁷ Экономическое развитие Харбина [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.asiadata.ru/?lang=did=3614> (дата обращения: 28.12.2018 г.).

- мониторинг и контроль за исполнением принятых решений;
- гибкость и адаптивность госпрограмм под региональные факторы развития территорий;
- сочетание юридических, административно-управленческих и экономических инструментов привлечения ПИИ в регионы;
- создание и масштабирование успешных методов развития инвестклимата в регионы страны;
- глобализация инструментов привлечения инвестиций в национальную экономику.

Еще одним государством – гигантом, с существенными экономико-географическими различиями и диспропорциями пространственного развития, является Индия, экономика которой преодолела все кризисы 2010 – х гг. и в пандемийный 2020 г. продемонстрировала рекордный рост притока ПИИ – 13%.

Национальная инвестиционная политика Индии может быть разделена на несколько этапов в зависимости от приоритетов и преимущественно используемых регулятивных инструментов привлечения ПИИ.

1) 1980 - середина 1990-х гг. - отказ от централизованной экономики, обеспечение доступа частных инвестиций в авиастроение, воздушный транспорт, судостроение, выплавку чугуна и стали, цветных металлов, производство и распределение электроэнергии. Создание национального благоприятного режима для привлечения инвестиций: законодательное разрешение репатриации инвестированного капитала, сокращение ставок подоходного налога, снятие ограничений на импорт сырья и капитального оборудования, снижение таможенных тарифов, девальвация рупии, получение возможности привлекать ПИИ для предприятий. Значительно снизились таможенные тарифы. Эти меры способствовали увеличению транспарентности индийской экономики.

2) конец 1990-х - начало 2000-х гг. - вхождение Индии в состав международных инвестиционных и деловых организаций: Многостороннее

инвестиционное гарантийное агентство, Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии, БРИК. Это содействовало ускорению ее интеграции в мировое инвестиционное пространство. В итоге, в 2005 г. Индия вошла в десятку крупнейших получателей ПИИ стран Азиатско-Тихоокеанского региона¹¹⁸.

3) середина 2000-х гг. - снижение административных барьеров для иностранных инвесторов. Это выразилось в комплексе правительственных мер: повышение верхнего предела участия ПИИ в национальных телекоммуникационных компаниях с 49 до 74%, в строительном и информационно-аналитическом секторе - до 100%; предоставление права иностранным банкам приобретать до 74% собственного капитала частных индийских банков в автоматическом режиме; установление для каждого сектора национальной экономики предельных уровней и условий доступа иностранных инвесторов. Запретными для ПИИ остались: атомная энергетика, игорный бизнес, розничная торговля¹¹⁹. Вследствие этой политики с 2004 по 2009 гг. приток инвестиций в экономику Индии увеличился в 12 раз в сектор услуг, в 2,6 раза в программное обеспечение, в 15,6 раз в телекоммуникации, в 11,3 раза в строительство, в 5 раз в автомобилестроение, в 4,3 раза в металлургию, в 2,2 раза в химическое производство¹²⁰. При этом, инвесторы ориентировались преимущественно на административные центры экономически значимых регионов Индии, с развитой инфраструктурой, квалифицированными научно-техническими кадрами и дешевой рабочей силой: Бангалор, Мумбаи, Дели.

4) 2010-е гг. – наст. вр. – привлечение иностранных инвестиций в сельскохозяйственную, промышленную, транспортную отрасли, а также в добычу драгоценных камней и металлов. Увеличение темпов роста

¹¹⁸ World Investment Report 2006 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// UNCTAD. 2006. P. 51](http://UNCTAD.2006.P.51).

¹¹⁹ Рязина Е.Я. Прямые иностранные инвестиции в экономике Индии // Вестник Московского государственного университета. сер.6. Экономика. 2009. № 3. - с. 44.

¹²⁰ Сайт Министерства коммерции и промышленности Индии. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.dipp.nic.in/> (дата обращения: 25.03.2018)

экономики посткризисный период на 7,2% в 2018 г. Обострение социальных противоречий.

Таким образом, отличительной чертой государственной инвестиционной политики Индии являются: наличие долгосрочной комплексной инвестиционной стратегии; транспарентность к иностранным инвесторам, при сохранении государственных интересов; снижение административных барьеров для бизнеса; стабилизация социально-экономической системы.

Помимо опыта территориально больших государств весьма полезным для России и ее регионов в сфере улучшения инвестиционного климата может являться опыт небольших стран, для которых инвестиционный климат стал главным фактором конкурентоспособности в регионе. Таковы Сингапур, Тайвань, Гонконг. В этих государствах небывалых успехов в развитии инвестиционного климата удалось достичь благодаря активизации управленческого потенциала национальных правительств. По выражению Главы Сингапура Ли Куан Ю, иностранные инвесторы «...знали, что сингапурцы – люди компетентные, дисциплинированные, надёжные, способные быстро обучиться тем навыкам, которые от них требовались. Вскоре объём американских инвестиций превысил объём английских, голландских и японских капиталовложений»¹²¹. Стартовав в конце 1960-х гг. как оффшорный «проект Пекина», Сингапур с 2014 г. стал одним из ведущих мировых центров притяжения иностранных инвестиций.

Сингапурские практики снижения административных барьеров для инвесторов и предпринимателей при процедурах регистрации бизнеса, реализации контрактов, создании льготного режима налогообложения, таможенного администрирования основаны на повышении результативности и эффективности деятельности управленческих команд. Именно эффективные управленческие команды – главный фактор роста

¹²¹ Ли Куан Ю, Сингапурская история: 1965-2000. Из третьего мира – в первый. М.: Изд-во «МГИМО-Университет», 2010, 260 с. - с. 60, 63 - 64.

инвестиционной политики в долгосрочном периоде, вне зависимости от изменения внешнеэкономической и политической конъюнктуры. Политика «открытых дверей» в области привлечения иностранных инвестиций и ориентации на экспорт была инициирована сингапурским правительством с 1968 г. Ее элементами являлись: определение приоритетных для притока инвестиций трудоемких отраслей, создание в рамках этих отраслей соответствующих стимулов и льгот для бизнеса, реформирование трудового законодательства, развитие инвестиционной инфраструктуры, промышленных зон. В 1970-х гг. такая политика Сингапура была его главным конкурентным преимуществом, поскольку большинство государств Юго-Восточной Азии в это время придерживалось политики протекционизма, либо они принадлежали к социалистическому блоку. Однако, начиная с 1980-х гг., конкурентное преимущество Сингапура постепенно утрачивалось, что отразилось на снижении позиций страны в международных экономических рейтингах. Тогда правительство Сингапура, наряду с изменением приоритетов для привлечения инвестиций (такowymi стали наукоемкие отрасли), позиционировало страну как агента транснациональных корпораций (ТНК) в регионе, помогая выбрать наиболее подходящее место для размещения производств с низкой добавленной стоимостью. При этом в Сингапур привлекались филиалы ТНК, осуществляющие управленческие, исследовательские и логистические функции¹²².

С начала XXI в. на смену политике поддержки ТНК приходит политика поддержки отечественных компаний. Правительство содействует развитию местного бизнеса и стимулирует рост крупного предпринимательства Сингапура до уровня ТНК, таким образом, расширяя и диверсифицируя национальный бизнес в регионе. Создание инновационной экономики и

¹²² Alexius A. Pereira. Running just to stay still: Singapore's FDI attraction strategies (1965–2005). Asia Research Institute. Workingpaper. No. 60. 2006. - p.10–11.

глобального города с высококвалифицированными кадрами – таков приоритет экономической стратегии развития страны до 2020 г.¹²³

На современном этапе, который исследователи называют посткризисным (после 2015 г.), при решении задачи развития инвестиционного климата основными трудностями социально-экономического развития стран являются:

- сохраняющаяся неопределенность основных индикаторов мировой, государственной и региональной социально-экономической макросреды;
- ослабление совокупного спроса на национальных и региональных рынках;
- волатильность на глобальных финансовых рынках;
- низкие темпы экономического роста в странах - экспортерах;
- ужесточение общегосударственных мер в области оптимизации налогообложения и усиления государственного контроля за ТНК¹²⁴.
- политизация экономики в условиях обострения геополитических отношений. Практически все правительства были вынуждены ужесточить требования для иностранных инвесторов.

Последняя из указанных выше трудностей усугубляется для России фактом введения и ужесточения в отношении страны экономических санкций со стороны развитых стран. В этих условиях, особую остроту приобретает проблема соотношения в рамках национальной инвестиционной политики трех целей: привлечение ПИИ; стимулирование притока отечественных инвестиций; обеспечение национальной экономической безопасности.

Представляется стратегически и тактически важным сочетать эти цели при разработке и реализации государственной политики стимулирования развития инвестклимата.

¹²³ Report of the Economic Strategies Committee 2010.–P.8 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mti.gov.sg/ResearchRoom/Documents/app.mti.gov.sg/data/pages/885/doc/ESC%20Full%20Report.pdf> (дата обращения: 23.12.2019).

¹²⁴ Кузнецов Н.Г., Поролло Е.В. Усиление роли налогового контроля в противодействии противоправной деятельности и агрессивному налоговому планированию // Финансовые исследования. 2018. №4 (61). С. 195 – 201.

По мнению ведущих экспертов ЮНКТАД, сегодня национальные правительства при разработке и реализации политики привлечения инвестиций должны руководствоваться не принципом стабильного экономического роста (определение объектов инвестиций и обеспечение инвестиционных стимулов), а стратегией глобальной инвестиционной либерализации¹²⁵. Это выражается в повышении транспарентности инвестирования, развитии системы информирования инвесторов, сокращении административных барьеров для предпринимателей, приведении национальной инвестиционной инфраструктуры в соответствие с международными стандартами, развитии межгосударственного сотрудничества в инвестиционной сфере.

Вместе с тем, реагируя на политические кризисы, правительства в 2010 – 2015 гг. были вынуждены ужесточить требования для иностранных инвесторов.

Так, в 2014 г. 46 стран Азиатско-Тихоокеанского региона, лидирующих в области привлечения ПИИ, сформулировали 96 приоритетных направлений государственных мер по развитию национального инвестиционного климата. Из них 13 направлений по своей сути являются авторитарными мерами, поскольку ужесточают национальное инвестиционное законодательство, ограничивают приток ПИИ в банковскую, телекоммуникационную сферу и индустрию культуры¹²⁶.

Таким образом, неблагоприятные внешние условия влияют на выбор и корректировку инструментария привлечения инвестиций в регионы.

Например, Правительство Монголии с целью активизации ПИИ разработало программу по развитию инвестиционного законодательства в части отмены моратория на новые лицензии на разведку и добычу полезных ископаемых. Однако через год после этой реформы правительство

¹²⁵ 3 Конференция ООН по торговле и развитию (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD).

¹²⁶ U. S. Department of State. 2016. 2016 investment climate statements. China. Bureau of Economic and Business Affairs. 5 July. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2016/eap/254271.htm> (accessed 23.06.2017).

вынуждено было приостановить 106 разрешений, выданных в 2014 г., в связи с фактами обнаружения коррупции в регионах¹²⁷.

В регионах КНР инвестиционный климат также ухудшился, по мнению исследователей, в посткризисный период по сравнению с докризисным. Это связано с постоянным ужесточением общегосударственного инвестиционного законодательства Китая, высокой степенью дискреции субъектов власти в условиях нечеткости нормативно-правовой базы, усилением политики правового протекционизма при игнорировании решений международных судебных учреждений, увеличением бюрократических процедур реализации ПИИ. Эти изменения сказались на динамике притока ПИИ в регионы страны. Например, снижение ПИИ в экономику Шанхая в первом квартале 2017 г. составило 2,7 млрд долл., или 9,5% по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. Это произошло впервые за 17 лет с 2000 г.¹²⁸ Такие изменения, по мнению китайских экономических аналитиков, неизбежно ведут к росту стоимости рабочей силы в КНР, и, соответственно, передислокации инвесторами своих производств во Вьетнам, Бангладеш и другие страны. Уловив эти тенденции, правительство КНР несколько либерализовало режим для иностранных инвесторов в 2018 г.

Таким образом, авторитаризация государственной инвестиционной политики в посткризисный период способствует ухудшению инвестиционного климата в регионах, содействует развитию коррупции на территориальном уровне государственного управления.

Анализ инвестиционных процессов в развитых и развивающихся странах за 2010 – 2015 гг. показал, что ужесточение национального инвестиционного режима может принести тактическую пользу, однако в долгосрочной перспективе влечет дополнительную угрозу для иностранных

¹²⁷ Перская В.В., Джагитян Э.П. Особенности посткризисных векторов прямых иностранных инвестиций в странах Азиатско-Тихоокеанского региона // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. № 6. - с. 87.

¹²⁸ Ren D. Shanghai bears the brunt of anti-globalisation and protectionism with a sharp decline in FDI. South China Morning Post, 28 April. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.scmp.com/business/global-economy/article/2091490/shanghai-bears-brunt-anti-globalisation-and-protectionism> (дата обращения: 06.06.2017).

инвесторов и отечественных инвесторов в аспекте повышения административных барьеров и уровня коррупции¹²⁹.

Дело в том, что для государств с развивающейся и переходной экономикой процесс инвестиционной либерализации сопряжен с преодолением барьеров авторитарной социально-экономической макросреды, таких как: гипертрофированный патрон-клиентелизм в системе государственной власти и госслужбы; лаконичность национального законодательства, в т.ч. в области инвестирования; привычка малого и среднего предпринимательства «подстраиваться» под непрозрачную бюрократическую среду; высокий уровень дискреции должностных лиц и госслужащих, ответственных за реализацию политики привлечения инвестиций на территории¹³⁰. В этих условиях авторитаризм и прямое административное вмешательство лишь усугубляют сопротивление «нелиберальной» деловой среды, что может нивелировать результаты многолетних реформ по глобализации экономики.

Вот почему, прямое вмешательство государственного центра в деятельность региональной власти следует ограничить в стратегической перспективе.

В рамках обоснованной теоретиками неоконсерватизма концепции экономического дерегулирования, государственная инвестиционная политика должна носить преимущественно мягкий, стимулирующий характер, направленный на снижение административных барьеров для бизнеса. Регионам, отстающим в вопросах улучшения инвестклимата, должно быть «некомфортно».

Эффективная общегосударственная система мер, направленных на стимулирование процессов развития инвестклимата в регионах, должна включать следующие направления:

¹²⁹ Никитин А.С. Формирование и развитие региональных управленческих команд в субъектах Российской Федерации: монография. – М.: Изд. дом Дело, 2017. – 231 с. – с.35.

¹³⁰ Доклад Государственного Совета Российской Федерации «О повышении инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и создании благоприятных условий для развития бизнеса». 2012. Декабрь. С. 45 - 46.

- 1) последовательная либерализация национального инвестиционного законодательства, приведение его в соответствие с международными нормами;
- 2) стандартизация региональных институтов и процедур работы с иностранными инвесторами;
- 3) разработка общенационального инвестиционного рейтинга;
- 4) формализация и масштабирование успешных региональных практик по развитию инвестиционного климата;
- 5) создание государственной инфраструктуры поддержки региональных управленческих команд в аспекте развития инвестиционного климата;
- 6) мониторинг исполнения органами региональной власти и местного самоуправления стандартов работы с инвесторами;
- 7) общенациональная система стимулирования и поддержки региональных управленческих команд в области развития инвестиционного климата, включая: профессионально-кадровое развитие, материальное и нематериальное поощрение эффективных региональных менеджеров, обмен и масштабирование успешных региональных практик развития инвестклимата¹³¹;
- 8) всемерная поддержка и стимулирование развития отечественного бизнес – сектора и инвесторов;
- 9) запуск, поддержка и налоговое стимулирование развития крупных инвестпроектов;
- 10) развитие инструментов привлечения собственных средств инвесторов.

Комплексная реализация изложенных функций не может осуществляться традиционными для индустриальной экономики вертикально интегрированными государственными структурами. Необходим новый

¹³¹ Никитин А.С. Формирование и развитие региональных управленческих команд в субъектах Российской Федерации: монография. – М.: Изд. дом Дело, 2017. – 231 с. – с. 98.

общегосударственный институциональный дизайн и соответствующие инструменты стимулирования развития инвестклимата¹³². Такой институт должен быть создан на национальном уровне, иметь широкий «горизонтальный мандат», т.е. опираться на поддержку государственно-общественных институтов защиты прав предпринимателей и бизнес-ассоциаций, подчиняться непосредственно главе государства и не входить ни в одну государственную структуру, быть свободным от правил межведомственного взаимодействия, взаимодействовать со всеми органами государственной власти и управления по широкому спектру вопросов стимулирования инвестиционной активности регионов¹³³.

В аспекте инструментов инвестиционного дерегулирования показателен опыт государств – членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и ряда развивающихся стран.

Национальные агентства развития (National Development Agencies) являются центральными институтами совершенствования инвестиционного климата, например, в Ирландии (IDA), Коста-Рике (CINDE), Венгрии (HNA)¹³⁴.

Данные агентства реализуют следующие функции:

- инициирование и разработка закона, определяющего основы государственной инвестиционной политики в области улучшения инвестиционного климата и снижения административных барьеров для инвесторов и предпринимателей;
- взаимодействие с инвесторами (прежде всего, иностранными);
- инициирование преобразований национальной нормативно-правовой базы инвестирования, приведение ее в соответствие международным инвестиционным стандартам;

¹³² Kikeri, Sunita, Thomas Kenyon, and Vincent Palmade. Reforming the Investment Climate. Lessons for Practitioners. The World Bank. Washington, DC, 2007. 260 p. – p. 131.

¹³³ OECD. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris, 2012. 320 p.

¹³⁴ Kikeri, Sunita, Thomas Kenyon, and Vincent Palmade. Reforming the Investment Climate. Lessons for Practitioners. The World Bank. Washington, DC, 2007. 260 p. – p. 142.

- организация широких диалоговых площадок на высшем национальном уровне, для «горизонтального» взаимодействия представителей власти, бизнесменов, инвесторов, уполномоченных по защите прав предпринимателей;
- мониторинг и оперативный контроль за ходом реализации программ экономического дерегулирования¹³⁵.

Для российских регионов, занимающих ведущие позиции в инвестиционных рейтингах может быть полезен опыт Чили, где функция содействия развитию инвестиционного климата передана на аутсорсинг частным агентствам, которые в статусе негосударственных неприбыльных корпораций, работают с государственными органами на контрактной основе. Эти агентства реализуют программы поддержки инноваций и повышения инвестиционной конкурентоспособности. Правительство Чили осуществляет мониторинг и контроль за ходом и результатами реализации данных программ агентствами. Вместе с тем, этот опыт является уникальным, и внедрять его целесообразно в пилотном режиме¹³⁶.

Помимо институтов развития инвестклимата эффективным инструментом национальной инвестиционной политики с учетом региональных особенностей являются ежегодные Национальные доклады о состоянии условий ведения бизнеса в регионах. Богатый опыт подготовки таких докладов имеется в Австралии, Южной Корее. Доклад разбит на блоки, посвященные: анализу национальных нормативно-правовых актов и процедур, воздействующих на бизнес, по каждому ведомству; оценка состояния инвестиционного климата в регионах и экономических зонах страны; описание проблем административного давления на предпринимателей и инвесторов. Доклад подготавливается и утверждается на

¹³⁵ Rodrik, Dani. Normalizing Industrial Policy. Paper prepared for the Commission on Growth and Development. 2007 (September). 205 p.

¹³⁶ Яковлев А., Гончар К. Об использовании в России опыта новых индустриальных стран в формировании «институтов развития» и стимулировании инновационного экономического роста // Вопросы экономики. 2004. № 10. С. 12 – 35; Ясин Е.Г., Акиндинова Н.В., Якобсон Л.И., Яковлев А.А. Состоится ли новая модель экономического роста в России? // Вопросы экономики. 2013. № 5. С. 4–39.

основе горизонтального взаимодействия ответственных за развитие инвестклимата министерств и ведомств, национальных бизнес-ассоциаций и омбудсменов по защите прав предпринимателей.

Результативным инструментом содействия развитию инвестклимата является отчет ОЭСР о состоянии национальной среды ведения бизнеса в сравнении со стандартизированными успешными международными практиками. Последние представляют собой наборы успешных (признанных успешными) правил лучшей международной практики дерегулирования. Примером может служить отчет ОЭСР по Китаю, основной раздел которого (“Regulatory Governance”) посвящен анализу новой системы организации институтов и процедур стимулирования развития инвестклимата в Китае по стандарту OECD Reviews of Regulatory Reform, а также изложению перспектив совершенствования этой системы в аспекте расширения возможностей применения современных инструментов регулирования. Такой доклад, по выводам исследователей, полезен в вопросах гармонизации действующего национального законодательства и инфраструктуры привлечения инвестиции со стандартами и форматами, применяемыми в странах – членах ОЭСР.

Данный стратегический инструмент может быть дополнен мониторинговым инструментом самооценки качества регуляторной среды на основе стандартного опросника ОЭСР “Integrated Checklist on Regulatory Reforms”¹³⁷. Этот опросник широко используется в развитых странах для мониторинга и текущей оценки результатов, достигнутых странами, ведомствами и регионами в области снижения административных барьеров для инвесторов и предпринимателей. Опросник включает четыре раздела, один из которых – “Regulatory Reform” – направлен на изучение методологии изменений в национальной инвестиционной политике и принципов функционирования структур, которые реализуют эти изменения. Важно,

¹³⁷ APEC, OECD. APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform, 2005.

чтобы такой мониторинг проводился как национальными, так и международными экспертами.

1.3. Риски валидности методологии оценки инструментов стимулирования развития инвестиционного климата в регионах

В аспекте оценки управленческих инструментов наиболее дискуссионными являются вопросы: цели, методологии, критериев и целевых значений такой оценки; определения вклада управленческого фактора в развитие регионального инвестклимата; выбора методов оценивания (количественных, качественных, комбинированных).

Вопрос выявления критериев успешности действий региональных органов власти по развитию делового климата освещен в экономической литературе достаточно подробно. Достигнут методологический консенсус относительно понимания терминов «эффективность» (как соотношение количественных эффектов и затрат в краткосрочном периоде), «результативность» (как соотношение запланированных целей управления с достигнутыми результатами, количественными и качественными) применительно к системе государственного и муниципального управления¹³⁸. Аргументировано, что иностранные инвесторы объективнее оценивают преимущества и недостатки вложения капитала на той или иной территории, в связи с чем основным критерием результативности региональной инвестиционной политики предложено считать объем ПИИ, привлеченных в регион¹³⁹. Соответственно, оцениваются усилия региональной власти, направленные на приток ПИИ в регион. Эта логика составляет основу методологии формирования совокупности критериев большинства современных международных и национальных инвестиционных рейтингов.

¹³⁸ Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров. – М.: ЮРАЙТ, 2014. – 453 с. – с. 127

¹³⁹ Кузнецова О.В., Кузнецов А.В. Системная диагностика экономики региона. – М.: ЛЕНАНД, 2015. – с. 149.

Помимо иностранных инвесторов, капиталовложения в национальную и региональные экономики осуществляют: правительство страны, физические лица, а также крупный, средний и (в меньшей степени) малый бизнес. Вот почему критерии поддержки предпринимательства и защиты его прав на региональном уровне также считаются показателями успешности развития делового климата на территории и включаются в состав инвестиционных рейтингов.

Сочетание критериев состояния инвестиционной и деловой среды в регионах представлено, например, в методологиях индекса БЕРИ, интегрального индекса «Doing Business», Национального рейтинга инвестиционной привлекательности субъектов РФ.

Вместе с тем, состояние и развитие регионального инвестклимата зависит не только от объема инвестиций, но и от структуры их размещения на территории, а также от результативности их использования региональной властью. Именно поэтому представляется необходимой оценка расходов региональных бюджетов и внебюджетных фондов, в первую очередь по аспектам: текущей поддержки отраслей промышленности, сельского хозяйства, ЖКХ; объема расходов региональных бюджетов на душу населения с учетом прожиточного минимума. Однако, в известных автору рейтинговых методиках (в том числе, методике Национального инвестиционного рейтинга) критерии расходов инвестиций не отражены.

Важным методологическим вопросом является выявление целевых значений «инвестиционных» критериев. Выделяют два способа определения целевых значений критериев: исходя из рассчитанных средних значений по генеральной совокупности; исходя из рассчитанной средней по подвыборке наиболее успешных субъектов¹⁴⁰. В первом случае достичь целевых значений по критериям большинству исполнителей достаточно легко; во втором случае у исполнителей возникают вопросы о справедливости установленных целевых значений. Поскольку Национальный инвестиционный рейтинг и

¹⁴⁰ Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. М.: ГУ-ВШЭ, 2006. 58 с.

целевые модели формировались исходя из показателей эффективности привлечения инвестиций в наиболее успешных субъектах РФ, апелляцию на результаты рейтинга и исполнения целевых моделей подали в 2017 г. 23 субъекта РФ, в 2018 г. – 42 региона, в 2019 г. 65 регионов¹⁴¹.

Вопрос определения значимости управления как фактора развития регионального инвестклимата в исследованиях неоднозначен.

При том, что большинство авторов указывают на факт влияния управленческого фактора в развитии делового климата в регионе, оценка этого влияния варьируется от незначительного¹⁴² до приоритетного¹⁴³. Главным аргументом авторов, нивелирующих вклад управления в развитие регионального инвестклимата, служит тезис о преобладающем значении объективных условий регионального развития¹⁴⁴. По их мнению, регионы, которым «повезло» с ресурсами, климатом, экономико-географическим положением, всегда будут более успешными в инвестиционном отношении, чем остальные территории. Однако исследования, в которых сделан подобный вывод, проведены в периоды ослабления / отсутствия стратегически продуманной и последовательной федеральной экономической политики в отношении регионов. Кроме того, экспертные исследования, в которых лидерами по привлечению инвестиций выступают российские регионы с различными природно-климатическими, ресурсными, пространственными характеристиками, не всегда подтверждают справедливость этого тезиса.

Определение характера и степени влияния управленческих инструментов на динамику регионального инвестклимата попадает в фокус внимания эконометрических исследований. Такие работы распространены в

¹⁴¹ О мерах по повышению инвестиционной привлекательности в субъектах Российской Федерации. Материалы для заседания Рабочей группы Государственного совета РФ // Архив Агентства стратегических инициатив. 2019 г. – с. 129.

¹⁴² Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов. Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: ЛЕНАНД, 2019. – с. 210.

¹⁴³ Никитин А.С. Формирование и обеспечение эффективного функционирования региональных управленческих команд. дисс. на соиск. ... д.э.н. по спец. 08.00.05. М., 2018. – с. 35.

¹⁴⁴ Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов. Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: ЛЕНАНД, 2019. – с. 154.

зарубежной экономической науке, например: изучение взаимосвязи значений показателей рейтинга «Doing Business» и динамики экономик в 135 странах за период 1993 - 2002 гг.¹⁴⁵; исследование влияния реформ в области «снижения административных барьеров» на показатели темпов роста экономики и объем инвестиций в 100 странах за период 2003 – 2007 гг.¹⁴⁶; анализ взаимосвязи региональных реформ по снижению административных барьеров для инвесторов и динамики регионов в Мексиканском национальном индексе занятости за период 2000 - 2004 гг.¹⁴⁷.

Отечественные исследования, использующие схожую методологию, пока не столь многочисленны. К их числу можно отнести: изучение влияния деятельности региональной власти по развитию институциональной среды для бизнесменов и инвесторов на состояние экономик российских регионов до и во время экономического кризиса 2008-2009 гг.¹⁴⁸; исследование взаимосвязи между инвестиционным законодательством субъектов РФ и объемами привлеченных в регионы инвестиций по 73 субъектам РФ за 1992 – 1998 гг.¹⁴⁹

Авторы этих работ, применяя сходную методологию исследования - анализ панельных рядов по определенным показателям социально-экономического развития и регрессионный анализ, выявляют достаточно устойчивую прямую количественную взаимосвязь между преобразованиями по управлению развитием инвестиционного климата и улучшением экономических характеристик территорий.

Однако вопрос о степени валидности этих исследований является неоднозначным по следующим причинам:

¹⁴⁵ Djankov S., McLiesh C., Ramalho M. Regulation and Growth // *Economic Letters*, 2006. № 92(3). Pp. 29 – 43

¹⁴⁶ Eifert B. Do Regulatory Reforms Stimulate Investment and Growth? Evidence from the Doing Business Data 2003-07 // *Working Paper 159*. Center for Global Development, Washington DC. 2009. Pp. 45 – 58.

¹⁴⁷ Bruhn M. License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico // *Policy Research Working Paper 4538*. World Bank, Washington DC. 2008. Pp. 12 – 26.

¹⁴⁸ Guriev S., Tsyvinski O. Challenges Facing the Russian Economy after the Crisis, in *Russia after the Global Economic Crisis* // Anders Åslund et al. (eds.) 2010. 160 p.

¹⁴⁹ Коломак Е.А. Субфедеральные налоговые льготы и их влияние на распределение инвестиций по регионам: эмпирический анализ // *Регион: экономика и социология*. 2000. № 2. С. 34 – 45.

1) В каждом исследуемом регионе на деловой климат прямо и косвенно влияет совокупность количественных и качественных факторов различного генеза, помимо тех условий, которые включены в разработанную модель регрессии. Далеко не все эти факторы могут быть включены в исследовательский фокус как равнозначные. Чаще всего эти факторы действуют разнонаправленно, неодинаковы по силе влияния, проявляются в разное время и не всегда количественно измеримы¹⁵⁰. В таких условиях традиционные экономико-математические инструменты: корреляционный анализ, пат – анализ, многомерный анализ данных - не всегда оказываются валидными при оценке воздействия данного инструмента на инвестклимат региона.

Пытаясь повысить надежность исследовательских гипотез, используют комбинацию количественных и качественных методик оценки воздействия. Так, И.М. Драпкин и С.А. Лукьянов при выявлении связи между развитием институциональной среды и реализацией проектов государственно-частного партнерства в Москве и Ямало-Ненецком автономном округе, применяют метод статистических исследований и метод case study¹⁵¹. Такой комбинированный количественно-качественный анализ позволяет аргументировать позицию авторов о том, что развитая институциональная среда является важной предпосылкой для успешности проектов государственно-частного партнерства.

Существуют исследования, в которых изучается воздействие комплексного инструмента стимулирования инвестклимата на состояние и динамику развития объекта. Такова работа А.А. Яковлева и Е.В. Журавской¹⁵². В ней оценивается результат реформ по снижению административного давления на действующий и формирующийся малый и средний бизнес (сокращение числа

¹⁵⁰ Лавров А.М. Оценка региональных различий хода экономических преобразований // Общество и экономика. 1996. №6. С.87 – 96.

¹⁵¹ См.: Драпкин И.М., Лукьянов С.А. Внешние эффекты от прямых иностранных инвестиций в российской экономике: результаты эмпирического анализа // Вопросы экономики. 2019. №2. - с. 97-113.

¹⁵² Yakovlev E., Zhuravskaya E. The Unequal Enforcement of Liberalization: Evidence from Russia's Reform of Business Regulation // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11, Issue 4. pp. 808-838.

административных проверок, отмена обязательного лицензирования по отдельным направлениям деятельности и создание уведомительного механизма регистрации для новых фирм) в регионах с различными институциональными условиями для ведения предпринимательства. Главный вывод статьи: реформы по снижению административного давления оказались более успешными в тех регионах, которые уже имели на момент проведения преобразований более развитые по сравнению с другими регионами институциональные условия. Напротив, в регионах с менее развитой институциональной средой эффекта от реформы по поддержке предпринимательства не было, а в ряде случаев, он был отрицательным. При этом реформы результативнее проводились в регионах с более транспарентным руководством, более информированным обществом, более высоким уровнем индустриального развития и большей фискальной автономией территорий. Чем больше институтов развивала региональная власть, тем плодотворнее оказывались усилия, направленные на национальную либерализацию, развитие малого и среднего предпринимательства, а также рост занятости. Аргументируя свои выводы, авторы сравнивают типично «хорошие» регионы с типично «плохими» по критерию развития институциональной среды. В регионах с «хорошей» институциональной средой снижение административного давления приводит к росту объема продаж на 12% для средних и малых предприятий, в то время как в регионах с «плохой» институциональной средой это значение составляет лишь 1,6%. Облегчение процедур регистрации также ведет к росту занятости в сфере малого предпринимательства на 1%, когда институциональная среда «хорошая», и только на 0,3%, когда институциональная среда «плохая». В целом, исследователи пришли к выводу: в условиях «плохой» институциональной среды реформы по поддержке малого предпринимательства не принесут ощутимых позитивных результатов, так как будут медленно реализовываться в неподготовленной

среде. Однако, проведение подобных многомерных исследований требует релевантных статистических данных.

2) Проблематика соответствия статистической информации целям, задачам и инструментарию исследования составляет сущность второй группы методологических проблем оценки эффективности инструментов развития инвестклимата. Официальная статистика, касающаяся состояния инвестиционного климата субъектов РФ, сокращает возможности для масштабных эконометрических исследований в период до 2015 г., когда основные показатели по регионам рассчитывались и публиковались Росстатом. Только начиная с 2015 г., Центральный банк России публикует данные по накопленным прямым иностранным инвестициям в регионы России, как по общим объемам, так в разрезе структуры инвестиций. Это дает возможность проанализировать успехи регионов в посткризисный период как по количеству привлеченных инвестиций, так и по их качественным характеристикам: странам - источникам капиталовложений, видам экономической деятельности инвесторов, зонам притока и оттока капитала, роли оффшорного капитала в российских регионах. Вместе с тем, отсутствие соответствующей муниципальной статистики не дает возможности оценить эффективность региональной инвестиционной политики в территориальном разрезе, например: распределение инвестиций по территории и отраслям региона, социально-экономическое положение муниципальных образований внутри субъекта РФ, уровень жизни на различных территориях региона. Кроме того, опираясь исключительно на статистические данные, не всегда удастся обнаружить глубинные причины недостаточной эффективности региональной инвестиционной политики и ее инструментария, связанные с дефектами системы управления региональным инвестклиматом. Эксперты отмечают неадекватность применяемой государственной статистикой методологии и инструментов оценки экономики региона текущим и перспективным задачам развития экономики знаний, а также скудность официально рассчитываемых статистических

показателей. Используемая национальной статистикой система экономических показателей региона «...была разработана для экономики зерна и стали, а не для той, в которой динамично развиваются сектора производства информации и обработки данных. Она недооценивает вклад инноваций в экономический рост»¹⁵³. Как отмечают О.В. Кузнецова и А.В. Кузнецов, «отечественная традиция сбора детальной статистической информации о хозяйстве отдельных регионов и тем более входящих их состав муниципальных образований имеет короткую историю»¹⁵⁴. Исследователи объясняют это довольно короткой (по сравнению, например, с Германией) историей российского федерализма, а также небогатым опытом рыночной экономики.

3) Неясность и порой разнонаправленность целей инвестора и руководства региона.

Так, цель инвестора – максимизация извлечения прибыли от капиталовложений. Поэтому, при выборе объекта инвестирования он руководствуется соображениями доходности. Для определения уровня этой доходности используются статические и динамические (дисконтные) методики оценки инвестиций.

Цель руководства региона – социально-экономическое развитие территории, включая не только экономические показатели: валовый региональный продукт (ВРП), ВРП на душу населения, вклад промышленности, сельского хозяйства и других отраслей в ВРП, валовая добавленная стоимость, отраслевая структура промышленного производства региона, объем продукции сельского хозяйства, но и социальные индикаторы (показатели развития сектора социальных, медицинских, жилищно-коммунальных услуг региона), а также индикаторы научного развития (показатели НИОКР и их вклад в ВРП).

153 Moky, T. What Today's Economic Gloomers Are Missing: Science Is Enabling Invention Like Never Before and in Ways that Will Improve Life but isn't Captured by GDP Statistics // The Wall Street Journal. 2014. August 8. – Pp. 34 – 48.

154 Кузнецова О.В., Кузнецов А.В. Системная диагностика экономики региона. Изд. стереотип. М.: ЛЕНАНД, 2019. – 232 с. - с. 21.

Учитывая изложенное, не всегда удастся достичь баланса интересов инвестора и правительства региона при разработке инструмента стимулирования инвестиций (и, соответственно, его оценке). Так, в переходных экономиках, выбирающих сырьевую стратегию социально-экономического развития, наиболее успешными в плане привлечения иностранных инвестиций будут регионы с богатым природно-ресурсным потенциалом. Однако, с позиций парадигмы устойчивого развития, строительство в этих регионах ресурсодобывающих предприятий вряд ли улучшит уровень и качество жизни населения. Решение этой проблемы предполагает разработку и реализацию тех инструментов развития инвестклимата, которые, способствуя притоку иностранных инвестиций, одновременно содействуют улучшению социально-экономических показателей региона.

4) Существенные региональные различия, в условиях которых применение одинаковых инструментов развития инвестклимата дает разные результаты. Например, регионы с низкой плотностью населения (для России это – Дальний Восток) не могут демонстрировать ту же эффективность от применения инструментов стимулирования инвестиционных потоков, что и густонаселенные территории Центральной России¹⁵⁵. Субъекты, на территории которых расположены охраняемые государством природные объекты, не располагают теми возможностями эксплуатировать природные ресурсы, какие имеют остальные регионы¹⁵⁶. В этих условиях, оценка эффективности влияния инструментов развития инвестклимата должна учитывать объективные региональные различия.

Говоря о межрегиональных различиях, необходимо указать и на необходимость учета уникальных особенностей региона при оценке эффективности применяемого в его отношении инструмента стимулирования

¹⁵⁵ Материалы с Заседания Комитета Национального инвестиционного рейтинга. Стенограмма выступления заместителя Министра Министерства по развитию Дальнего Востока РФ. 11.11.2017 г.

¹⁵⁶ Материалы с Заседания Комитета Национального инвестиционного рейтинга. Стенограмма выступления заместителя Главы республики Бурятия РФ. 11.11.2017 г.

инвестиционной активности. Ряд авторов предлагают использовать конфигурационный подход к анализу экосистемы регионального предпринимательства, что позволяет учитывать многообразие и изменчивость регионального контекста развития инвестклимата¹⁵⁷. На основе предложенной методики Н.З. Солодиловой, Р.И. Маликовым и К.Е. Гришиным проведена оценка эффективности воздействия инструментов государственного регулирования предпринимательства с учетом уникального профиля каждого из 85 субъектов РФ. Описанный в их статье подход позволяет разрабатывать практические механизмы эффективного управления конфигурациями региональных экосистем бизнеса.

5) Необходимость гармонизации международных и национальных критериев и методик оценивания. В настоящее время, самым популярным среди инвесторов и экспертов является рейтинг «Doing Business», ежегодно исчисляемый экспертами Всемирного банка с целью ранжирования регионов по уровню инвестклимата. Правительства всех государств, особенно стран с переходной экономикой, которые остро нуждаются в притоке иностранных инвестиций, проводят кропотливую работу совместно с международными экспертами рейтинга по приведению в соответствие национальной системы оценки успешности инвестклимата с методологией «Doing Business». Результаты такой работы повышают позиции страны в международном рейтинге. Однако означает ли это действительное улучшение инвестклимата в стране?

По мнению ряда исследователей, рейтинг «Ведение бизнеса» имеет ряд методологических недостатков, таких как: большой временной лаг между выпуском отчета рейтинга и исследуемым в рейтинге периодом; высокая субъективность результатов; оценка бизнес-среды преимущественно в городах, которые являются деловыми центрами страны, и нехватка данных о состоянии бизнеса на периферии; отсутствие единого подхода к определению

¹⁵⁷ Солодилова Н.З., Маликов Р.И., Гришин К.Е. Конфигурационный подход к исследованию региональной экосистемы предпринимательства // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 5. С. 134–155.

критериев субъектов хозяйственной деятельности, которые принимают участие в исследовании; искажения результатов рейтинга по ряду ключевых показателей благоприятной предпринимательской среды¹⁵⁸.

По мнению А.А. Яковлева и Л.А. Фрейнкмана, «Doing Business» - это довольно упрощенный и формальный набор индикаторов, которым при желании можно легко манипулировать, добиваясь улучшения рейтинга без реального улучшения инвестклимата. Все это порой приводит к существенным искажениям результатов оценок. Так, Белоруссия быстро и заметно повысила свой страновой рейтинг со 127-го места в 2007 г. до 85-го в 2009 г. и 63-го в 2014 г., в первую очередь, по критериям легкости регистрации нового бизнеса, получении разрешений на строительство, регистрации собственности¹⁵⁹. Однако опросы белорусского бизнеса свидетельствовали об обратном.

Особый интерес представляют работы, посвященные проблематике валидности Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ (далее: Национальный инвестиционный рейтинг) – первого в истории России комплексного общероссийского инструмента оценки и мотивации региональных управленческих команд в сфере привлечения инвестиций в регион.

В.В. Климанов, С.М. Казакова и А.А. Михайлова изучают влияние Национального инвестиционного рейтинга на социально-экономическое развитие регионов, применяя эконометрический анализ панельных данных субъектов РФ за период с 2014 по 2018 г. Исследователи приходят к выводу о наличии прямой положительной взаимосвязи между повышением позиции региона в рейтинге и притоком инвестиций, а также ростом ВРП. Вместе с

¹⁵⁸ Чечетова-Терашвили Т., Малышко Ю. Анализ недостатков методологии международного рейтинга «Doing Business» // Проблемы экономики. 2014. №3. С. 38 – 44.

¹⁵⁹ Фрейнкман Л., Яковлев А. Агентство стратегических инициатив как институт развития нового типа // Вопросы экономики. №6. 2014. - с. 37.

тем, ими обнаружены недостатки методологии Рейтинга и предложены рекомендации по их преодолению¹⁶⁰.

В статье А.С. Никитина оценивается результативность Национального инвестиционного рейтинга как инструмента стимулирования региональных управленческих команд. Используется корреляционный анализ связи между показателями Рейтинга и динамикой ВРП, ВРП на душу населения, ростом объема инвестиций в экономику региона.¹⁶¹ Наличие прямой тесной корреляции между ростом позиций регионов в Национальном рейтинге и улучшением показателей экономики субъектов РФ увеличивает валидность исследуемого автором инструмента стимулирования развития территориального инвестклимата. Вместе с тем, по результатам анализа применения Рейтинга в 2014 – 2017 гг., автором выявлены недостатки методологии, которые снижают надежность Рейтинга как метода оценки эффективности региональных управленческих команд. Среди этих недостатков:

- Возможность смещения стратегического вектора методологии оценивания с реальных вопросов улучшения инвестиционного климата, характерных именно для российского малого и среднего предпринимательства, в сторону «ангажированных» методологических ориентиров;

- Риск использования неадекватной задачам Рейтинга информационно-статистической базы исследования;

- Риск использования неадекватного национальному предпринимательскому менталитету методического инструментария оценивания;

- Низкая степень мотивации региональных органов и муниципальных органов власти к повышению своей рейтинговой позиции;

¹⁶⁰ Климанов В.В., Казакова С.М., Михайлова А.А. Ретроспективный анализ устойчивости регионов России как социально-экономических систем // Вопросы экономики. 2019. №5. с. 46 - 64.

¹⁶¹ Никитин А.С. Инвестиционный рейтинг как инструмент стимулирования эффективности управления развитием регионов России // Экономическая политика. 2016. №6. С.192 – 221.

- Недостаточная поддержка Рейтинга российским бизнесом.

С учетом необходимости преодоления изложенных трудностей, а также в соответствии с актуальными трендами государственной инвестиционной политики в посткризисный период, необходимо скорректировать действующую методологию оценки эффективности инструментов инвестклимата, на основе изучения первого опыта применения этих инструментов в субъектах РФ.

Таким образом, были получены следующие результаты:

Трансформация понимания категории инвестиционный климат связана, прежде всего, с увеличением количества факторов, влияющих на приток инвестиций. На постиндустриальном этапе развития экономики все возрастающую роль приобретает «управленческий» фактор развития инвестиционного климата, отражающий усилия правительства по привлечению инвестиций.

Существующее многообразие инструментов стимулирования развития инвестиционного климата можно типизировать по различным основаниям. Как полагают современные исследователи, арсенал инструментария привлечения инвестиций в регионы довольно разнообразен и определяется множеством факторов, таких как: тип национальной экономики; политический режим; степень и характер автономии субъектов управления регионом; особенности национальной политической и предпринимательской культуры; социально-экономический потенциал региона; изменение приоритетов постиндустриальной инвестиционной активности; уровень развитости региональной управленческой команды.

При переходе к постиндустриальной экономике правительства развивающихся государств либерализовали национальную инвестиционную политику, что способствовало усилению притока иностранных инвестиций. Однако экономические кризисы 2009 и 2014 гг. способствовали усилению протекционистских тенденций в национальной

политике привлечения инвестиций, что вызвало необходимость стимулирования внутренней инвестиционной активности. В странах с переходными экономиками государственный протекционизм послужил серьезным фактором роста коррупции в сфере региональной инвестиционной политики. Напротив, политика дерегулирования, поэтапного снижения административных барьеров, продемонстрированная в ряде развитых и развивающихся стран, оказалась необходимым фактором оживления инвестиционной активности.

3. Многообразие действующих инструментов развития регионального инвестиционного климата не способствует методологическому единству в вопросах оценки этих инструментов. Применяются количественные и качественные методики оценки этих инструментов. Актуальными являются исследования, содержащие анализ воздействия инвестиционных рейтингов на улучшение делового климата в регионах.

Глава 2. ОЦЕНКА ИНСТРУМЕНТОВ СТИМУЛИРОВАНИЯ ФАКТОРОВ УЛУЧШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В РЕГИОНАХ РОССИИ

2.1. Факторы развития регионального инвестиционного климата в регионах России

На региональный инвестиционный климат России оказывает влияние комплекс факторов, различных по своему происхождению, способам и степени воздействия. С учетом известных автору исследований по социально-экономическому развитию регионов России, использованных в главе 1 данной диссертации¹⁶², а также задач настоящей работы, факторы развития инвестклимата классифицированы на *экономические и организационно-управленческие*. При этом первые делятся на международные и внутривостановые; вторые – отражают усилия публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (рис. 3).

¹⁶² Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135-145; Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. 4-е изд. – М.: ИД «ГУ ВШЭ», 2004. – 385 с.; Инвестиционный климат и его составляющие [Электронный ресурс] // Сайт Рейтингового агентства «Эксперт РА» [1997-2012 Рейтинговое агентство «ЭКСПЕРТ РА»]. Режим доступа: <http://raexpert.ru/ratings/regions/1996/part1/> (дата обращения: 18.12.2019 г.); Кругман П. Выход из кризиса есть! – М.: Азбука, 2013. 230 с.; Кузнецова О.В. Города как акторы глобализации: различия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в России и Германии // Региональные исследования. 2020. №1 (67). с. 16 – 24; Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов. Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: ЛЕНАНД, 2019; Лимонов Л.Э., Батчаев А.Р. и др. Региональная экономика и пространственное развитие в 2 т. Т.1. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Жихаревича Б.С., Одинг Н.Ю., Русецкой О.В., под общ. ред. Лимонова Л.Э. – М.: НИУ ВШЭ, 2020. – 319 с.; Мау В.А., Яновский К.А. Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах // Вопросы экономики. 2001, №11. С.32 – 47; Минакир П.А., Демьяненко А.Н. Очерки по пространственной экономике / Отв. ред. В.М. Полтерович. – Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2014. 272 с.; Мельников Р.М., Тесленко В.А. Оценка влияния инвестиций в человеческий капитал на динамику экономического роста и инновационную активность российских регионов // В сборнике: Управленческие науки в современном мире. Сборник докладов научной конференции. 2019. С. 336 – 342; Мельников Р.М. Оценка влияния инвестиций в инфраструктуру на экономическое развитие российских регионов / В сборнике: Управленческие науки в современном мире. Сборник докладов научной конференции. Финансовый университет при Правительстве РФ. 2020 – с. 482 – 488; Рахлина Н.В. Инвестиции плюс инновации как инструмент устойчивого развития региона / В сборнике: Управление социально-экономическим развитием: инновационный и стратегический подходы. сборник научных трудов по материалам Национальной научно-практической конференции. 2020. С. 96-99; Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ. Итоги 2015 года. ООО Рейтинговое агентство «РИА РЕЙТИНГ». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vid1.ran.ru/ig/ratings/rating_regions_2016.pdf (дата обращения: 15.02.2019); Татаркин А.И. Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий // Экономика региона. – 2016. – Т. 12. – Вып. 1. – С. 9–27.



Источник: составлено автором

Рисунок 3. Факторы развития регионального инвестиционного климата в Российской Федерации.

Международными экономическими факторами регионального инвестиционного климата России в настоящее время являются:

1) Тренд изменения цен на нефтегазовые ресурсы. Данное явление стало одной из причин глобального экономического кризиса, который начался в 2008 г. и повлек за собой т.н. «время турбулентности», когда многие национальные правительства, в том числе и российское, вынуждены были коренным образом пересматривать стратегию развития государств, искать новые ресурсы для развития экономик в непредсказуемых условиях¹⁶³.

2) Политика экономических санкций США и стран Европейского Союза по отношению к России (проводится с 2014 г., в связи с вхождением Крыма в состав России). Негативные ожидания иностранных инвесторов относительно продолжающейся санкционной политики не лучшим образом влияют на динамику притока иностранных инвестиций в Россию (рис. 4.)

¹⁶³Юдаева К.В. New Normal для России // Экономическая политика. 2010. № 6. С. 196-200.

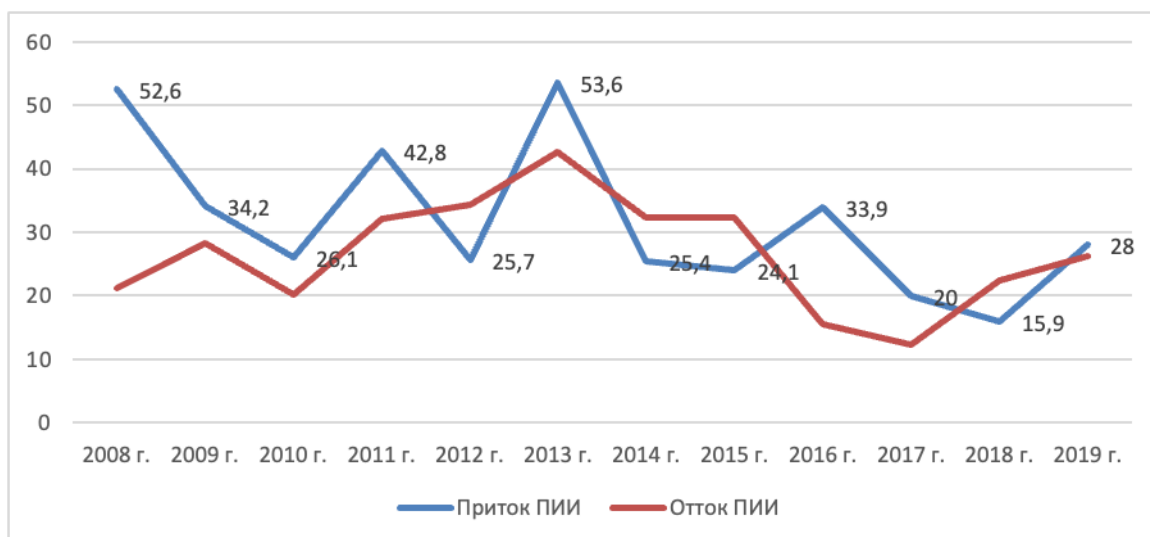


Рисунок 4. Динамика прямых иностранных инвестиций в РФ, 2008 – 2019 гг.¹⁶⁴

Из графика видно, что в 2018 г. наблюдалось рекордное за исследуемый период сокращение притока иностранных инвестиций до 15,9 млрд долл. США. Это минимальное значение показателя с 1997 г. При этом объем изъятия вложений иностранными инвесторами в 2018 г. составил 22,4 млрд долл. Столь значительное изъятие из капитала со снижающимся притоком инвестиций может свидетельствовать о возрастающем нежелании иностранных предпринимателей вкладывать средства в российскую экономику, наращивать свое присутствие на национальном рынке. И хотя ситуация с притоком иностранных инвестиций в первом полугодии 2019 г. несколько улучшилась, в условиях сохранения санкций и ухудшения инвестиционного имиджа России существенный рост иностранных инвестиций в российскую экономику выглядит пока маловероятным.

Вместе с тем, вклад иностранных инвесторов в общий объем капиталовложений в России никогда не был значительным. Такой вывод можно сделать, проанализировав динамику внутренних инвестиций в РФ по источникам финансирования (таблица 3)

¹⁶⁴ Статистический бюллетень Банка России. Москва, 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/25711/Bbs_1912r.pdf (дата обращения: 06.11.2019)

Таблица 3

Инвестиции в основной капитал по источникам финансирования, млрд руб.

Инвестиции в основной капитал	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Бюджетные средства, в т.ч.:	232,1	589,2	1294,9	1922,7	1856,7	2003,4	2085,8	2249,4
из федерального бюджета	62,9	202,2	661,9	1185,7	1048,6	1046,3	1033,4	1063,4
из бюджетов субъектов РФ	151,2	356,1	542,8	600,3	681,3	824,5	902,1	1005,3
из муниципальных бюджетов	...	...	...	136,7	126,8	132,6	150,3	180,7
Инвестиции из-за рубежа	...	...	...	120,4	86,7	95,8	86,5	64,4
Кредиты банков	30,6	235,6	595,8	849,9	1174,5	1370,1	1531,1	1242,2
в т.ч. иностранных	6,2	27,9	150,0	183,5	329,4	665,1	604,6	294,9
Заемные средства других организаций	75,6	171,1	404,7	701,0	674,4	662,9	582,9	641,0
Средства внебюджетных фондов	50,3	15,6	21,0	27,3	27,8	24,5	27,4	29,6
Средства организаций и населения на доленое строительство	...	108,6	144,2	334,3	340,7	400,0	478,6	532,0

Составлено автором по данным Росстата (www.gks.ru)

Анализируя данные таблицы 3, можно сделать вывод о постепенной эмансипации российской экономики от иностранных инвестиций с 2015 года. Наибольшую долю инвестиций в общем объеме капиталовложений за исследуемый период составляют бюджетные средства. Их объем вырос в 2005 г. по сравнению с 2000 г. (что связано с реализацией приоритетных национальных проектов, направленных на улучшение уровня жизни и демографической ситуации) и затем продолжал планомерно расти. Оценивая структуру бюджетных капиталовложений, можно заключить, что начиная с

2010 г., объемы инвестиций из федерального и региональных бюджетов растут; в 2019 году инвестиции федерального центра и субъектов РФ оказались почти равнозначны. Вклад капиталовложений из муниципальных бюджетов весьма скромнен. Также с 2015 г. по настоящее время наблюдается прирост объема инвестиций за счет привлечения банковских кредитов, заемных средств иных организаций, средств населения, хотя доля инвестиций из этих источников пока незначительна.

3) Развитие цифровой экономики. С начала XXI в. цифровизация пространства признается одним из важнейших условий, сопутствующих успеху социально-экономического развития территорий. К такому выводу пришли в результате сопоставления данных 85 стран мира по рейтингу «Doing Business – 2017» по индексу «E-intensity - 2015»¹⁶⁵. Государства и регионы, преуспевающие в вопросах цифровизации, имеют большие шансы на успех в развитии инвестиционного климата, чем страны с отставанием или существенными межрегиональными различиями в становлении цифровой экономики.

Кроме того, к числу значимых международных экономических факторов могут быть отнесены:

- глобальное изменение климата вследствие природного и антропогенного воздействия. По данным экспертов, экономический ущерб, нанесенный мировому хозяйству вследствие изменения климата, возрос с 25 млрд в 1995 г. до 54 млрд долл. США в 2018 г.¹⁶⁶ Это актуализирует инвестирование в экологические отрасли;

- повышение роли Азиатско-Тихоокеанского региона в мировой экономике и политике. На долю экономик 21 страны, входящей в состав Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, проживает около 40% мирового населения, приходится приблизительно 54% ВВП и 44%

¹⁶⁵Индекс электронной интенсивности Boston Consulting Group. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://indexingtheworld.org/bcg-e-intensity-index/> (дата обращения: 20.04.2018)

¹⁶⁶ Климатические изменения: риски и возможности экономического роста [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ekollog.ru/klimaticheskie-izmeneniya-riski-i-vozmozhnosti-ekonomicheskogo.html> (дата обращения: 09.08.2019)

мировой торговли¹⁶⁷. Вместе с тем, политические взаимоотношения крупнейших государств Азиатско-Тихоокеанского региона нередко периодически обостряются до состояния прямого конфликта. Все это влияет на предпочтения иностранных инвесторов;

- пандемия, вызванная распространением COVID-2019 (коронавируса). Во избежание распространения вируса большинство стран, в т. ч. и Россия, закрыли свои границы, ввели режим самоизоляции. Эксперты указывают на существенное замедление всех экономик мира в 2020 году, масштабное сокращение инвестиций, снижение деловой активности вследствие пандемии¹⁶⁸.

Крайне негативно на предпочтения инвесторов повлияли прогнозы экспертов на 2021 г., в частности, на доходность 36 крупнейших российских компаний. Их прогнозируемая прибыль в 2020 г. была пересмотрена в сторону понижения на 41%¹⁶⁹.

К числу внутригосударственных факторов развития регионального инвестклимата традиционно относили следующие: экономико-географическое положение, природно-климатические условия, отраслевая структура производства¹⁷⁰. Однако, как было выявлено выше в результате анализа теорий региональной экономики, в постиндустриальный период наряду с этими факторами высокую значимость для оценки состояния и перспектив развития регионального инвестклимата приобретают: наличие на территории крупнейших и крупных городских агломераций; состояние интеллектуального капитала; развитие транспортной и цифровой

¹⁶⁷ Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество, АТЭС [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.econominews.ru/mirovaja-jekonomika/428-aziatko-tikhookeanskoe-jekonomicheskoe.html> (дата обращения: 09.08.2019).

¹⁶⁸ Коронавирус поразил мировую экономику [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://https://yandex.ru/turbo?text=http%3A%2F%2Fwww.ng.ru%2Fbusiness%2F2020-01-29%2F1_7780_virus.html&d=1&utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 20.03.2020).

¹⁶⁹ Топ-10 самых прибыльных акций в России 2021 — прогнозы аналитиков [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://vse-akcii.ru/top10-akcij-rossii-2021/> (дата обращения: 01.03.2021).

¹⁷⁰ Регионы Российской Федерации 1994 – 2000 гг.: Социально-экономический анализ; Вопросы привлечения инвестиций; под ред. Хурсевича С.Н. – М.: ИНИОН РАН, 2001. – с. 11 – 19.

инфраструктуры. Вместе с тем, эффекты капиталовложений в эти сферы долгосрочны, что обуславливает высокие риски для частных инвесторов.

Поскольку группа т.н. «постиндустриальных» факторов развития инвестиционного климата попала в фокус государственной статистики и отечественных исследований относительно недавно, а сам статистический учет и исследования довольно фрагментарны, в данной работе ограничимся общей характеристикой влияния развития городских агломераций, интеллектуального капитала и инфраструктуры на деловой климат регионов РФ.

Существенное влияние на состояние инвестклимата субъектов РФ оказывает наличие в их составе крупных городов с развитой рыночной и социальной инфраструктурой – т.н. городских агломераций¹⁷¹. Современные городские агломерации, безусловно, являются драйверами роста инноваций, сектора сложных услуг (требующих интеллектуальных затрат). Применительно к России, к числу таких агломераций можно отнести не только Москву и Санкт-Петербург, но и города, имеющие население более 1 млн человек (по данным Росстата на 2019 г. таких городов 14¹⁷²), ведущие активную экономическую (в т.ч. внешнеэкономическую) деятельность, имеющие развитую социальную инфраструктуру. Эти города являются по своему статусу городскими округами, что дает основание реализовывать их руководству достаточно широкий спектр полномочий, связанных с привлечением инвестиций.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления крупными городами реализуют различные инструменты стимулирования привлечения инвестиций как из внутристрановых, так и из зарубежных источников, связанные с организационной, информационной поддержкой инвесторов, а также финансовой поддержкой бизнеса. Например, в Нижнем

¹⁷¹ Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов. Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. Изд. 6. – М.: ЛЕНАНД, 2015. С. 135 – 136.

¹⁷² Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2019 года. Статистический бюллетень Росстата [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения 18.08.2020).

Новгороде действует муниципальная программа развития международной и внешнеэкономической деятельности¹⁷³. Вместе с тем, успешные организационно-управленческие практики «приживаются» далеко не во всех регионах России¹⁷⁴.

Все более ощутимое влияние на инвестиционный климат регионов на постиндустриальном этапе экономического развития оказывает состояние интеллектуального капитала. Статистически речь идет о количестве и качестве интеллектуальной рабочей силы.

По состоянию на 2019 г., расходы городских округов России на образование составляют почти половину доли муниципальных бюджетов (49,6%)¹⁷⁵. Из этого источника финансируются большинство школ (кроме частных). Вместе с тем, вопрос качества школьного образования (а значит, и оценки эффективности бюджетных капиталовложений) является предметом острейших научных и экспертных дискуссий¹⁷⁶. Финансирование высших учебных заведений осуществляется частью из федерального бюджета, частью – путем привлечения средств из негосударственных источников. Результативность таких капиталовложений также неоднозначна. Так, в исследовании Р.М. Мельникова и В.А. Тесленко, посвященном оценке влияния изменения структуры человеческого капитала на динамику роста экономики российских регионов путем регрессионного анализа панельных данных российских регионов выявлено, что «повышение доли исследователей с учеными степенями положительно и значимо влияет на экономический рост, но только при условии адекватного финансирования. Повышение доли занятых с высшим образованием до 30% сопровождается

¹⁷³ Кузнецова О.В. Города как акторы глобализации: различия субъектов Федерации и муниципальных образований в России и Германии // Региональные исследования. №1 (67). 2020. – с.16 – 25. – с.17

¹⁷⁴ Масштабирование успешных практик деятельности региональных управленческих команд в муниципальных образованиях России // Экономика и предпринимательство. 2017. №22. Т.18. с. 3539 – 3554. – с. 3552.

¹⁷⁵ Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов . Федеральное казначейство[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения 07.05.2020).

¹⁷⁶ Клячко Т.Л. Образование в России и в мире. Основные тенденции // Образовательная политика. 2020. №1. С. 26 – 40.

увеличением темпов роста реального ВРП в долгосрочном периоде, но дальнейшая массовизация высшего образования позитивного влияния на рост экономики уже не оказывает»¹⁷⁷. Таким образом, первостепенное значение в аспекте развития интеллектуального капитала в регионах РФ приобретает повышение качества образовательных услуг, оценка степени их востребованности с учетом потребностей работодателей, развития высокотехнологичных отраслей национальной и региональных экономик, «точечного» инвестирования в интеллектуальные разработки вузов.

Трудно переоценить влияние инфраструктурного фактора на состояние и динамику регионального инвестклимата. Применительно к субъектам РФ, выявлена статистически значимая зависимость развития экономики регионов от состояния:

- автотранспортной инфраструктуры, мобильной связи, обеспеченности генерирующими мощностями (для промышленных регионов РФ, особенно восточных);
- автотранспортной инфраструктуры (для добывающих регионов);
- мобильной сети (для иных регионов)¹⁷⁸.

Влияние распространения широкополосного Интернета на приток в российские регионы инвестиций пока оценить невозможно вследствие отсутствия соответствующей релевантной статистики у Росстата. Вместе с тем, положительный вклад распространения Интернет и улучшения качества цифровой связи в развитие делового климата современных экономик статистически доказан¹⁷⁹.

Организационно-управленческими факторами состояния регионального инвестиционного климата можно назвать деятельность

¹⁷⁷ Мельников Р.М., Тесленко В.А. Оценка влияния изменения структуры человеческого капитала на динамику роста российской экономики // Экономический анализ: теория и практика. 2021. Т. 20. № 2 (509). С. 200-222.

¹⁷⁸ Мельников Р.М. Оценка влияния инвестиций в инфраструктуру на экономическое развитие российских регионов // Управленческие науки в современном мире. Финансовый университет при Правительстве РФ. 2020. – с. 482 – 488. – с. 486.

¹⁷⁹ Индекс электронной интенсивности Boston Consulting Group. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://indexingtheworld.org/bcg-e-intensity-index/> (дата обращения: 20.04.2018).

государственных органов федерального и регионального уровня, а также органов местного самоуправления, влияющую на состояние и динамику развития делового климата в субъектах РФ.

Оценке влияния экономических факторов на состояние инвестклимата в постсоветской России посвящено достаточно много работ. Поэтому в данном исследовании следует ограничиться тремя замечаниями на этот счет:

1) экономические факторы в основном являются ограниченно управляемыми для национальных и региональных правительств в условиях рыночной экономики;

2) к началу 2000-х гг. на социально-экономическое положение регионов России негативно повлияли результаты и последствия преобразований страны в 1980 – 1990-х гг. Среди них: незавершенность советской экономической модернизации; несоответствие советской отраслевой структуры целям и динамике рыночных реформ начала 1990-х гг.; радикальная либерализация экономического курса в середине 1990-х гг. при непоследовательности, бессистемности и слабости федерального регулирования экономического развития субъектов РФ; крайне высокая степень политической и экономической эмансипации субъектов РФ в 1990-х гг. В итоге промышленный спад, а затем и рост экономики был неравномерен по отраслям, а отрасли, в свою очередь, были неравномерно распределены по регионам.

3) отсутствие в 1990-х годах стратегических и нормативно-правовых основ государственной инвестиционной политики (первый федеральный закон об инвестиционной деятельности в РФ был принят в 1999 г.) способствовало офшоризации российской экономики (оттоку национального капитала в заграничные офшорные зоны), а также неконтролируемой властью (а часто и поощряемой региональными правительствами) эксплуатации иностранными инвесторами ресурсно-природного потенциала российских регионов.

В этих условиях, относительно «благополучными» (с точки зрения притока инвестиций из-за рубежа) оказались регионы, которые специализировались на экспортно-ориентированных отраслях – добыча нефти (Ханты-Мансийский автономный округ, Сахалинская область), природного газа (Ямало-Ненецкий автономный округ), алмазов (республика Саха (Якутия)), черной металлургии (Свердловская, Челябинская области). Меньше всего ПИИ получали регионы, ориентированные на внутренний рынок, а также регионы с высокой долей обрабатывающей промышленности¹⁸⁰.

Помимо отраслевой структуры, существенное влияние на привлекательность российских регионов для инвесторов оказывает экономико-географический фактор.

С середины 1990-х гг. отмечается опережающее развитие западных регионов России по сравнению с восточными. В европейской части России два города федерального значения: Москва и в меньшей степени Санкт-Петербург – оказывают значимое влияние на близлежащие регионы. Регионы Сибири и Дальнего Востока замедляют темпы своего экономического развития, во многом вследствие неразвитой транспортной инфраструктуры для сбыта продукции и высоких тарифов на перевозки. В довольно тяжелом социально-экономическом положении оказываются субъекты РФ, удаленные от внешних границ страны. Приток инвестиций в приграничные регионы зависит от социально-экономического состояния иностранных соседей. Неслучайно поэтому инвестиционный климат в субъектах РФ, граничащих со странами Европы или Азиатско-Тихоокеанского региона, к началу 2000-х гг. оказывается лучше, чем инвестклимат субъектов РФ, соседствующих с Монголией или ресурсно бедными странами Союза независимых государств (далее: СНГ)¹⁸¹.

¹⁸⁰ Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов. Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. Изд. 6-е. – М.: ЛЕНАНД, 2015. – с. 130.

¹⁸¹ Вардомский Л.Б. Внешнеэкономическая деятельность регионов России : учебное пособие / Л.Б. Вардомский, Е.Е. Скатерщикова. — М.: КНОРУС, 2010. — 448 с. – с. 89.

Оценивая влияние федерального центра и субъектов РФ на состояние территориального инвестклимата с начала 1990-х гг. по настоящее время, целесообразно выделить четыре периода, которые различаются преобладанием определенных факторов, концепции и инструментов стимулирования регионального инвестклимата: «региональный либерализм» (1993 – 1999 гг.), «экономика стабильного роста» (2000 - 2008 гг.), «кризисная экономика» (2009 – 2012 гг.), «посткризисное развитие» (с 2013 г.)

В числе основных инструментов стимулирования притока инвестиций из внутренних источников в субъекты РФ в период 1990-е гг. можно выделить следующие:

- федеральные целевые программы социально-экономического развития субъектов РФ. Если до 1995 г. таких программ было разработано всего три (развитие Курильских островов Сахалинской области, развитие республики Саха (Якутия), социально-экономическое развитие Тверской области), то с начала 1996 г. по 2001 г. на территории РФ действовало 46 таких программ в 51 субъекте РФ. Доля федерального финансирования этих программ составляла от 8 до 20%¹⁸². Оценить влияние этих федеральных инвестиций на уровень социально-экономического развития субъектов РФ довольно сложно, поскольку сами программы существенно отличались по своим целям, охвату территории и структуре, а также потому, что большинство из этих программ не было профинансировано в полном объеме;

- свободные экономические зоны (СЭЗ) в субъектах РФ. В период с 1990 по 1999 гг. в российских регионах было создано 23 таких СЭЗ. Все они учреждались отдельными актами Президента РФ и Правительства РФ. По мнению исследователей, эффективность этого инструмента стимулирования развития инвестклимата в регионах до в 1990-х гг. была очень низкой¹⁸³. Об этом свидетельствуют результаты оценки Калининградской СЭЗ по

¹⁸² Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональные программы в новейшей реформационной ситуации // Российский экономический журнал . 2000. № 8. – с. 21 – 32.

¹⁸³ Манежев С.К. СЭЗ в России: разочарования и надежды // Инвестиции в России. 1995. № 9.

критериям динамики индексов физического объема промышленного производства, сельскохозяйственного производства, физического объема инвестиций в основной капитал, притока иностранных инвестиций, динамики доходов населения в области за период с 1991 по 2000 гг.¹⁸⁴ Причины: нестабильность российской налоговой политики (с 1995 г. многие налоговые льготы для бизнеса были отменены, что сделало не востребованными производственные СЭЗ); недостаточный уровень развития инфраструктуры на территории СЭЗ; неудачное экономико-географическое положение многих СЭЗ.

Эклектичность государственной инвестиционной политики России 1990-х гг. дала свои результаты. К началу 2000-х гг. в условиях недофинансирования экономики из федерального бюджета в большинстве субъектов РФ привлечение инвестиций во многом зависело от объективных факторов. При этом, на 10 субъектов РФ приходилось более 80% инвестиций, а иностранные инвесторы предпочитали вкладывать средства в традиционно благополучные нефтегазодобывающие и чернометаллургические отрасли¹⁸⁵ Так, по состоянию на 2000 г. лидерами по привлечению ПИИ были субъекты РФ, которые отличались богатыми ресурсами нефти (Сахалинская и Тюменская области, Красноярский край, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа), алмазов (республика Саха (Якутия), руды (Челябинская область). Высокие показатели привлечения инвестиций г. Санкт-Петербурга могут объясняться экономико-географическими преимуществами его расположения. Успех Московской области в привлечении инвестиций может быть объясним пространственным фактором, за счет близости к безусловному инвестиционному лидеру России – г. Москве.

¹⁸⁴ Верлин Е.В. Янтарная дыра // Эксперт, 2002. №5. – с. 32-35.

¹⁸⁵ Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. — М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 240 с. - с.23.

В условиях «мягкой» федеральной инвестиционной политики 1990-х гг. руководство субъектов РФ демонстрирует различные практики стимулирования привлечения инвестиций.

В качестве позитивного и негативного примеров эффективности «регионального менеджмента» в литературе приводят либеральную экономическую политику Нижегородской и консерватизм Ульяновской областей¹⁸⁶. Стратегически успешной в этот период считают политику «мягкого вхождения в рынок» Татарстана¹⁸⁷. На начало 2000-х гг. Республика Татарстан была, пожалуй, самым «автономным» субъектом РФ в части проведения самостоятельной экономической политики, в том числе в части заключения международных соглашений.

2003 – 2004 гг. характеризуются резким ростом масштабных капиталовложений федерального центра в социально-экономическое развитие России и ее регионов (т.н. государственные социальные инвестиции). Как отмечалось выше (табл. 3), существенно возрастает объем инвестиций в основной капитал во всех регионах РФ. При этом, более благополучные с точки зрения бюджетной обеспеченности и инвестиционной привлекательности регионы привлекают больший объем государственных и частных социальных инвестиций, реализуя на своей территории большее количество государственных целевых программ в рамках национальных проектов¹⁸⁸.

В период мирового кризиса 2008 – 2011 гг. привлечение инвестиций из всех источников существенно сократилось даже у весьма успешных регионов в сравнении с периодом «стабильного экономического роста» середины 2000-х гг. Вновь наблюдается недофинансирование из федерального

¹⁸⁶ Лавров А.М., Кузнецова О.В. Экономическая политика регионов: «либеральная» и «консервативная» модели // Полития. - 1997, №1 (3). – с. 78.

¹⁸⁷ Морозов О.В. Татарстанская модель социально-экономических реформ // Экономические реформы в регионах Российской Федерации: опыт и перспективы. Сб. статей. – М.: Институт современной политики, 1998. – 230 с.

¹⁸⁸ Стенографический отчет о заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов. 7 апреля 2006 года [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23527> (дата обращения: 20.10.2019 г.).

бюджета. В этих условиях наибольший спад по показателю ПИИ по сравнению с докризисным периодом демонстрируют именно регионы с богатым природно-ресурсным потенциалом. На этом фоне высокими показателями привлечения инвестиций выделяется Калужская область. Регион, не имеющий природных ресурсов, с 2010 по 2012 гг. находился в пятёрке лидеров по объёмам привлеченных средств, как иностранных, так и отечественных инвесторов. Среди наиболее успешных инвестиционных проектов региона, реализованных в «кризисный» период - автозавод PSA Peugeot Citroen и Mitsubishi Motors Corporation, Центр энергетических технологий (инвестор - корпорация General Electric Energy), завод французской компании L'Oreal. Кроме того, 24% прямых иностранных инвестиций, вложенных в сельское хозяйство России, в 2010 – 2012 гг. приходились именно на Калужскую область. В целом, экономика региона после кризиса развивалась по «сингапурской модели», отличающейся эффективностью управления.

Показатели регионов России по притоку зарубежных и отечественных инвестиций на 2012 г. отличались высоким уровнем разброса, что позволяет сделать вывод об одновременном влиянии разнообразных факторов на экономику регионов в период «турбулентности».

В этих условиях, важным комплексным показателем качества управления развитием региона становится устойчивость объекта управления к различного рода кризисам. В аспекте привлечения ПИИ, такую устойчивость показали некоторые регионы, не отличающиеся объективными экономико-географическими преимуществами (см. таблицу 4)

Таблица 4

Объем ПИИ в субъектах РФ (2000, 2009, 2012 и 2019 гг.), млн долл. США

субъект РФ	объем привлеченных прямых иностранных инвестиций, млн долл. США			
	2000 г.	2009 г.	2012 г.	2019 г.
Омская область	2401,5	56	70	110
Сахалинская область	706,7	798	1056	3535
Красноярский край	364,1	142,3	1340	3123
Ненецкий автономный округ	233	385,3	1365	976,3
Удмуртская республика	156,7	124,1	592	300
Владимирская область	123,2	388,2	370	275
Томская область	129,3	193,2	414	323
Ростовская область	121,3	113,2	679	574
Свердловская область	1354,7	204,2	5769	3904
Московская область	6899	5992	7466	8841
Самарская область	304,9	121,8	1143	1324
Ханты-Мансийский Автономный округ	232,7	121,4	329	312
Ленинградская область	148,3	380,9	2621	4823
Республика Коми	133,7	325,6	452	689
Липецкая область	118,4	177,7	1140	2803
Пермский край	113,5	115,4	982	2962
Санкт-Петербург	881	538,1	12629	6467
Республика Татарстан	642,5	146,5	642	577
Республика Саха (Якутия)	291,3	1363	1383	351
Краснодарский край	202,6	208,6	1238	1207
Калужская область	145,2	1055,4	943	1197
Тульская область	125,4	248,2	542	698
Новгородская область	115,5	164,6	585	381
Кемеровская область	125,9	121,5	970	755
Челябинская область	798,7	246,3	1515	1472
Тюменская область	385	126,2	14610	385
Архангельская область	272,4	120,3	371	30
Волгоградская область	178,6	119,4	3777	320
Нижегородская область	144	396,3	987	742
Амурская область	130,6	210,5	717	288
Оренбургская область	119,1	137,9	249	22
Вологодская область	1129	107,4	3777	2771

Составлено автором на основании: Составлено автором на основании: Росстат. Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации. Инвестиции. 2018 г.; Центральный Банк России; Статистический бюллетень Банка России. - М. № 11. 2019.
http://www.cbr.ru/collection/collection/file/25517/bbs_1911r.pdf

На основании данных 4 составлены диаграммы, которые приведены на рис. 5 для возможности сопоставления объемов ПИИ по каждому региону за 2000, 2009, 2012 и 2019 гг. .

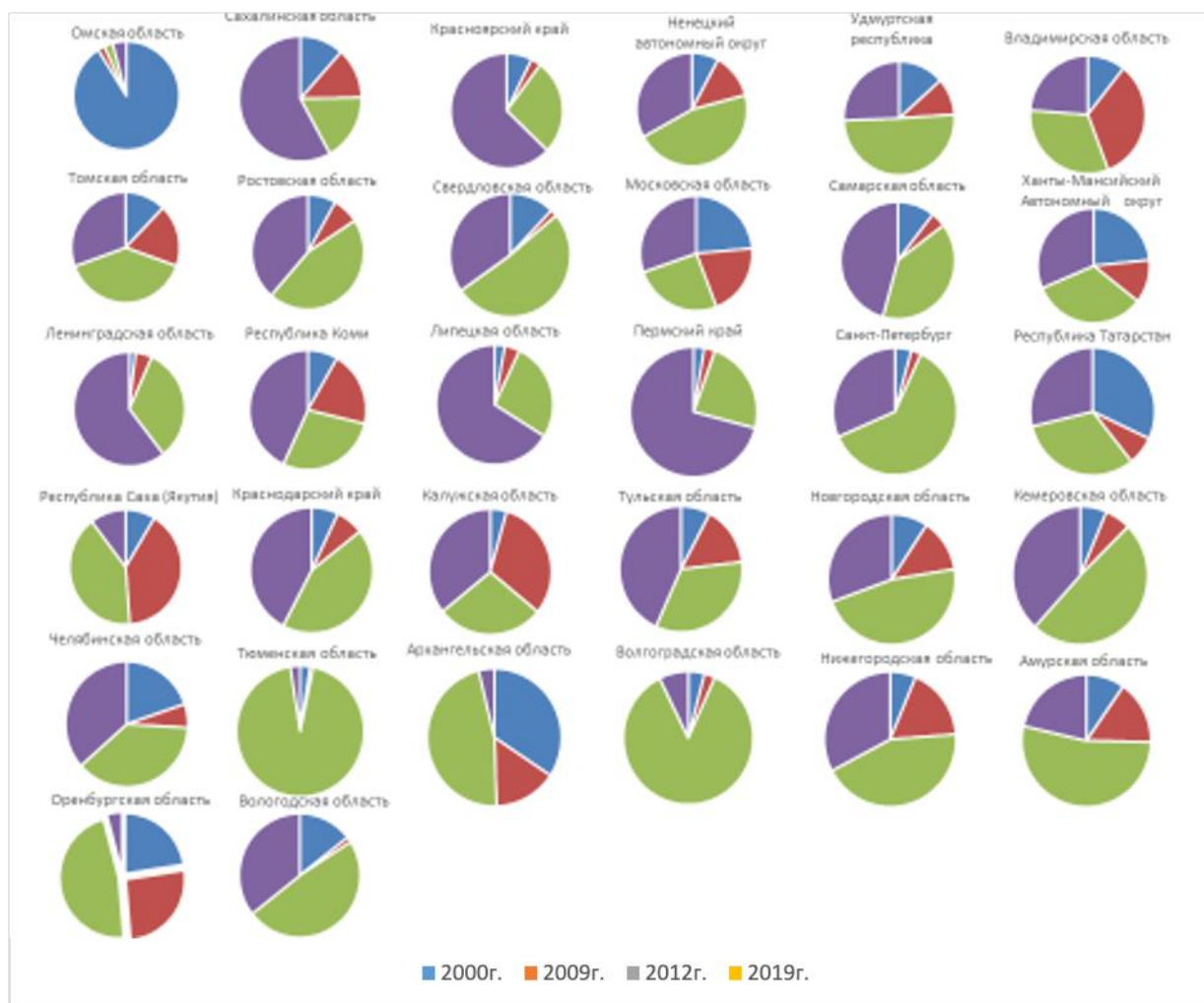


Рисунок 5. Соотношение объемов ПИИ в субъектах РФ в разные годы¹⁸⁹

Объективность анализа по количеству притока ПИИ затруднена вследствие офшорного характера иностранных инвестиций в России завышенных показателей по Москве как столице, а также нестабильности показателя ПИИ по годам.

Вместе с тем, как можно заметить из диаграмм, наиболее устойчивыми по динамике показателя ПИИ за 4 исследуемых года оказались Московская

¹⁸⁹ Составлено автором на основании: Росстат. Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации. Инвестиции. 2018 г.; Центральный Банк России; Статистический бюллетень Банка России. - М. № 11. 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/25517/bbs_1911r.pdf (дата обращения: 02.02.2020)

область и республика Татарстан (которая после кризиса 2008 – 2009 гг. восстановила свои позиции). Приблизительно равные показатели ПИИ в 2012 и 2019 гг. наблюдаются во Владимирской, Вологодской, Калужской, Нижегородской, Новгородской, Ростовской, Самарской, Томской, Тульской, Челябинской областях, Краснодарском крае.

Схожие выводы можно сделать в результате анализа масштабных исследований состояния социально-экономического развития субъектов РФ, проводимых на общегосударственном уровне с 2007 по 2012 гг.:

1) анализ социально-экономического развития субъектов РФ, проводившийся Министерством регионального развития Российской Федерации во исполнение указа Президента РФ¹⁹⁰ по 300 показателям, которые охватывали все сферы экономики, здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и жилищного строительства, дорожного хозяйства, обеспечения безопасности граждан и организации государственного и муниципального управления;

2) исследование динамики социально-экономического развития субъектов РФ по 11 основным показателям, с возможностью формирования их дополнительного перечня¹⁹¹;

3) оценка высших должностных лиц субъектов РФ в сфере развития инвестклимата и поддержки предпринимательства¹⁹².

В результате этих исследований оказалось, что вне зависимости от методологии оценки, в течение 2008 – 2012 гг. в лидерах оказывались одни и те же субъекты РФ. Среди них: республика Татарстан, Чувашская республика, Белгородская область, Калужская область, Липецкая область,

¹⁹⁰ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

¹⁹¹ Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

¹⁹² Указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности».

Москва, Санкт-Петербург, Тульская область, Тюменская область, Краснодарский край¹⁹³.

Это может свидетельствовать о том, что на современном, посткризисном этапе экономического развития на состояние инвестиционного климата субъектов РФ все большее влияние оказывают не только объективные экономико-географические условия, но и организационно-управленческие факторы, характеризующие способность и возможность руководства субъектов РФ содействовать развитию делового климата на территории.

2.2. Организационно-управленческие инструменты стимулирования факторов развития регионального инвестиционного климата в современной России

Начиная с 2012 г., стимулирование развития инвестиционного климата в субъектах РФ осуществляется за счет внедрения инструментов, предполагающих интенсификацию управленческого потенциала региональной власти, или организационно-управленческих инструментов. В России выстраивается единый комплекс регулирования процесса развития регионального инвестклимата, включая федеральный, региональный и муниципальный уровни (см. рис. 6).

Отличительными особенностями этого комплекса управленческих инструментов стимулирования регионального инвестклимата явились:

- 1) Попытка организовать эффективное функциональное взаимодействие федерального, федерально-окружного, регионального и муниципального уровней управления, а также подведомственных организаций по решению задач развития делового климата территорий;

¹⁹³ Никитин А.С. Формирование и развитие региональных управленческих команд в субъектах Российской Федерации. – М.: ДЕЛО, 2017. – с. 125.

Инструменты развития инвестиционного климата в регионах России (2012 – 2019 гг.)



Источник: составлено автором

Рисунок 6. Инструменты стимулирования развития регионального инвестиционного климата в субъектах РФ

2) Совместная работа государственных органов, объединений бизнеса, уполномоченного по правам предпринимателей, АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее: Агентство стратегических инициатив, АСИ), ведущих экспертов над созданием методологии и инструментов стимулирования управленческой эффективности в сфере развития регионального делового климата, с учетом современных вызовов и возможностей для российской экономики;

3) Регулирование процесса разработки, внедрения и оценки инвестиционного инструментария осуществляется АСИ, которое не входит в систему государственного управления, а также Наблюдательным советом при Президенте РФ. Это повышает объективность планируемых и реализуемых мероприятий;

4) Широкое привлечение (более 40 тыс. человек) предпринимателей и инвесторов, государственных и муниципальных служащих из всех 85 субъектов РФ к мониторингу и оценке результативности внедряемых инструментов;

5) Учет передового международного опыта развитых и развивающихся стран в аспекте повышения эффективности управления развитием регионального инвестклимата.

Создание этого комплекса было инициировано Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». Указ обязал Правительство РФ осуществить комплекс мер по обеспечению экономического развития страны, в том числе увеличить объем инвестиций не менее чем до 25% ВВП к 2015 г. и до 27% - к 2018 г., обеспечить существенное сокращение сроков прохождения процедур субъектами предпринимательской деятельности и стоимости этих процедур в следующих сферах государственного регулирования: строительство, подключение к сетям, меры налогового стимулирования и налоговое администрирование, таможенное администрирование, и предусмотреть внедрение системы оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации на основе качественных и количественных показателей улучшения инвестиционного климата. Последнее было реализовано в Указе Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

В 2012 г. был инициирован общероссийский проект «Национальная предпринимательская инициатива». В рамках проекта Правительством РФ были утверждены 12 «дорожных карт» по развитию регионального инвестиционного и предпринимательского климата:

1) Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- 2) Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства;
- 3) Повышение доступности энергетической инфраструктуры;
- 4) Повышение качества услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества, регистрации прав на него и сделок с ним;
- 5) Повышение качества регуляторной среды для бизнеса;
- 6) Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики;
- 7) Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта;
- 8) Совершенствование таможенного администрирования;
- 9) Расширение доступа субъектов малого предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием;
- 10) Совершенствование оценочной деятельности;
- 11) Совершенствование налогового администрирования;
- 12) Совершенствование корпоративного управления¹⁹⁴

Каждая дорожная карта представляет собой план мероприятий по достижению определенных целевых значений (контрольных показателей), увязанный по действиям, срокам, ресурсам, ответственным исполнителям.

Ответственные федеральные органы исполнительной власти должны вносить в Правительство РФ проекты федеральных законов, подготовленных в рамках реализации «дорожных карт», получивших положительное заключение АСИ. В процессе экспертизы и согласования данных законопроектов участвуют представители ассоциаций предпринимателей и инвесторов.

По состоянию на 01.07.2019 г. при реализации мероприятий «дорожных карт» Национальной предпринимательской инициативы

¹⁹⁴ Национальная предпринимательская инициатива в действии: от задач к результатам [Электронный ресурс] <https://asi.ru/announces/11946/> (дата обращения: 12.06.2018 г.)

принимают участие более 50 федеральных министерств и ведомств. Из указанных 12 «дорожных карт» полностью реализовано семь (в приведенном выше перечне они представлены под номерами 1, 5, 6, 7, 9, 10 и 11). Реализация остальных «дорожных карт» продолжается и в настоящее время. Из 955 мероприятий «дорожных карт» наступил срок реализации 845, из которых 89% признаны выполненными¹⁹⁵.

Так, в большинстве российских регионов более чем в три раза сокращено количество обязательных процедур, необходимых для старта бизнеса; более чем в три раза сокращено количество процедур, необходимых для получения разрешения на строительство, и стоимость их проведения для бизнеса; в два раза сокращен срок государственной регистрации прав и кадастрового учета недвижимости; введена возможность для подачи документов для государственной регистрации прав в электронной форме; в два раза сокращено количество процедур, необходимых для технологического присоединения к электросетям; сократилось время, необходимое налогоплательщикам для взаимодействия с налоговыми органами.

В то же время, реализация «дорожных карт» позволила выявить ряд трудностей, снижающих результативность их исполнения. Среди них: отсутствие у Совета проекта «Национальная предпринимательская инициатива» полномочий регулярной оценки и корректировки целей национальной инвестиционной политики; недостаточный уровень цифровизации отдельных регионов; незавершенность перехода на электронный межведомственный документооборот; неучет рисков в дорожных картах; несовершенство действующего механизма публичной экспертизы мероприятий, запланированных и реализованных в рамках «дорожных карт».

¹⁹⁵ Доклад Государственного совета Российской Федерации «Инвестиционная привлекательность регионов – основа экономического развития Российской Федерации». М.: 24.11.2019 г.

Хронологически вторым инструментом повышения инвестпривлекательности российских регионов стал Региональный инвестиционный стандарт, разработанный после дискуссии в рамках X Международного инвестиционного форума «Сочи - 2011».

Стандарт содержит 15 требований (положений), устанавливающих элементы региональной инвестиционной инфраструктуры

Основу стандарта составляют принципы и механизмы, которые применяются в управленческой практике наиболее благополучных регионов России в вопросах улучшения инвестиционного и предпринимательского климата.

Как видно из рисунка 6, в основе Стандарта – комплекс мероприятий, ориентированных на улучшение инвестиционного климата субъекта РФ, защиту прав и законных интересов инвесторов, развитие инфраструктуры привлечения инвестиций, обеспечение транспарентности мероприятий по поддержке бизнеса и инвесторов.

Мониторинг результативности Стандарта осуществлялся во всех 85 субъектах РФ экспертными группами, путем оценки нормативных и правовых актов и действий региональных органов исполнительной власти на соответствие утвержденным Стандартом требованиям. В состав экспертных групп вошли около 1700 инвесторов, предпринимателей и представителей российских бизнес-ассоциаций. Состав региональных экспертных групп ротировался за три года их работы (2013 - 2015 гг.) на 20%, с целью обеспечения объективности мониторинга.

Несмотря на это, объективно оценить количественные результаты внедрения Стандарта достаточно сложно (что связано с длительным сроком окупаемости инвестпроектов и множеством разнонаправленных факторов, влияющих на состояние регионального инвестклимата). Вместе с тем, можно заключить, что Стандарт способствовал улучшению инвестклимата в регионах, а именно:

- реализация крупных инвестиционных проектов с использованием инструментов, предусмотренных Стандартом, в различных по уровню социально-экономического развития регионах. Общее количество инвестиционных проектов в регионах увеличилось с 2 тыс. единиц в 2013 г. до 22 тыс. единиц в 2015 г.; объем инвестиций в регионы возрос с 658 млрд руб. в 2013 г. до 4100 млрд руб. в 2015 г.;

- вовлечение более чем 2600 бизнесменов в процесс мониторинга и оценки эффективности инфраструктуры развития инвестклимата, утвержденной Стандартом¹⁹⁶.

В то же время, мониторинг внедрения Стандарта показал, что в ряде регионов соответствующие институты созданы, но не работают, либо работают формально.

Наибольшие трудности у региональных управленческих команд вызвали требуемые Стандартом необходимость утверждения Инвестиционной стратегии субъекта РФ, а также создание доступной для инвесторов инфраструктуры.

Комментируя результативность внедрения Стандарта, директор по региональным проектам Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ) А. Малах отметил, что «все губернаторы создали корпорации развития и агентства по привлечению инвестиций, выделили на них бюджеты и утвердили стратегии развития»; однако при этом качество стратегий у некоторых регионов исключительно низкое, без конкурентного позиционирования, проработки региональных рынков, а сами стратегии применяются для служебного пользования, а не для механизма межрегиональных коммуникаций¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Отчет о внедрении в субъектах Российской Федерации Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе за 2015 год. - М.: АСИ, 2015; Отчет о результатах проведения мониторинга внедрения в субъектах Российской Федерации Стандарта деятельности органов исполнительной власти по обеспечению благоприятного инвестиционного климата методом «контрольной закупки», 2016 г. // Архив АСИ. 2016.

¹⁹⁷ Количество заседаний Совета по инвестициям и наличие Стратегии развития региона не влияют на инвестклимат / конференция Агентства стратегических инициатив (АСИ) и информационного агентства ТАСС «100 шагов к благоприятному инвестклимату». 11 декабря 2018 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://asi.ru/news/101857/> (дата обращения: 04.02.2019)

Хронологически третьим инструментом стимулирования развития регионального инвестклимата в России стал *Национальный инвестиционный рейтинг*, разработанный с целью стимулирования усилий региональных управленческих команд по развитию делового климата и оценке результативности внедрения положений Стандарта №4, 5, 6, 9, 12 и 15. Методика Национального рейтинга составлена на основе методологии рейтинга «Doing Business» как наиболее популярного рейтинга среди иностранных инвесторов, а также с учетом рейтинга социально-экономического положения субъектов РФ «РИА Рейтинг», наиболее популярного среди российских бизнесменов.¹⁹⁸

Вместе с тем, разработке методологии Национального инвестиционного рейтинга предшествовали полевые исследования в регионах, демонстрировавших устойчиво успешные результаты по развитию инвестиционного климата в 2012 - 2014 гг. Эти успешные региональные практики по отдельным направлениям развития инвестклимата тщательно изучались и анализировались на предмет их эффективности, устойчивости результата и универсальности, т.е. возможности реализации в других субъектах РФ. Итогом стало масштабирование 23 региональных успешных практик по снижению административных барьеров для инвесторов в сферах: выдачи разрешений на строительство; регистрации прав собственности бизнеса на недвижимое имущество; подключения к электросетям; работы региональных проектных офисов с инвесторами; развитие региональной инвестиционной инфраструктуры; постановки на кадастровый учет; доступности трудовых ресурсов; количества многофункциональных центров предоставления услуг предпринимателям; заключения государственных и муниципальных контрактов с субъектами предпринимательства¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Методология Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. М.: Агентство стратегических инициатив. 2016. - 85 с.

¹⁹⁹ Сборник лучших практик по улучшению инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. - М.: ООО «Буки-Веди», 2015 г. - 312 с.

В 2013 - 2014 гг. в регионах России, которые демонстрировали успехи по развитию инвестклимата, осуществлялась апробация методологии Рейтинга, а также проводились опросы предпринимателей с целью выявления их мнения относительно состояния делового климата. С учетом результатов этой апробации, в 2015 году. Национальный рейтинг был реализован в 76 российских регионах.

По состоянию на 01.01.2019 г. система оценки включает в себя 45 показателей, сгруппированных в 17 факторов. В свою очередь, факторы объединены в четыре показателя по направлениям «Регуляторная среда», «Институты для бизнеса», «Инфраструктура и ресурсы», «Поддержка малого предпринимательства» (см. рис. 7).

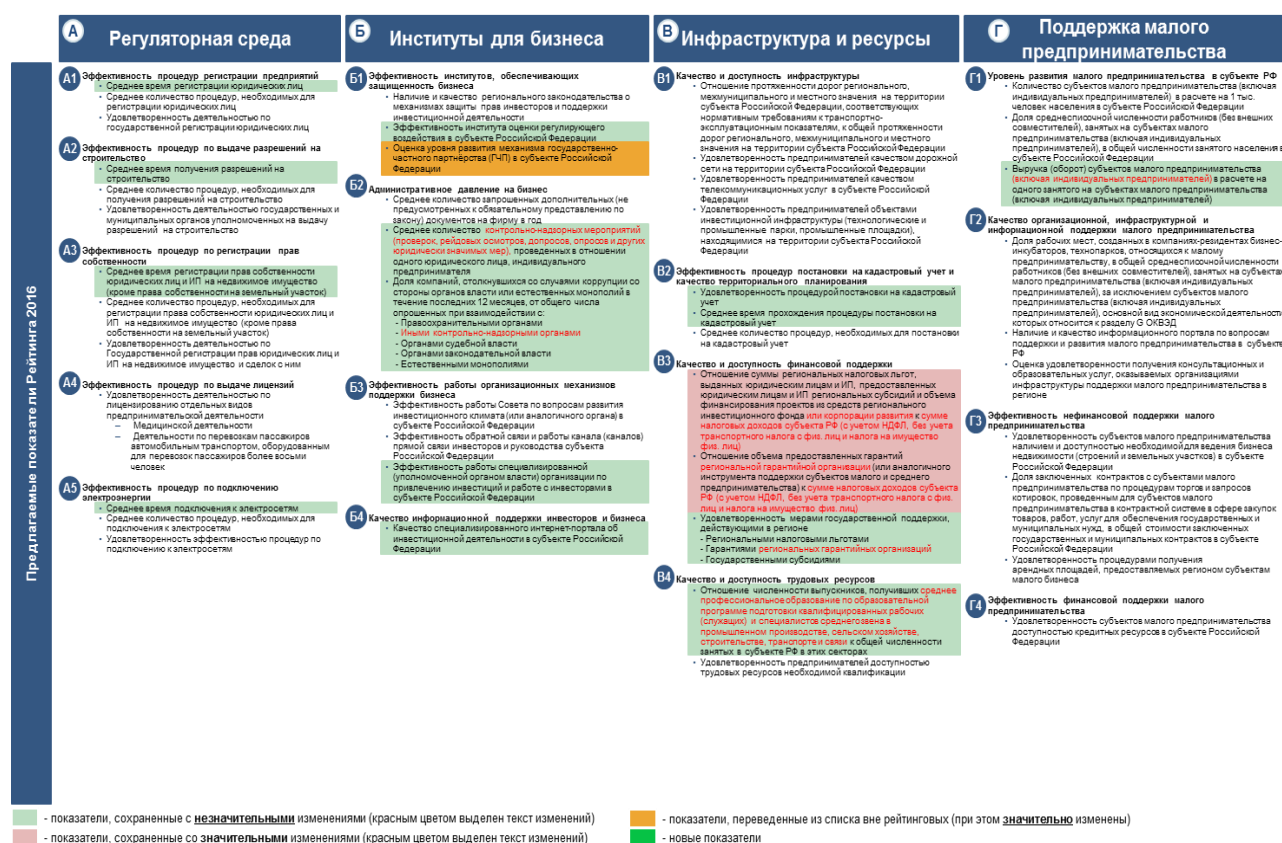


Рисунок 7. Система показателей Национального инвестиционного рейтинга (по состоянию на 01.01.2019 г.)²⁰⁰

²⁰⁰ Отчет о достигнутых значениях показателей эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности за 2018 г. – М.: Агентство стратегических инициатив. 2018. - с. 4.

Показатель «Регуляторная среда» характеризует качество предоставления государственных услуг для бизнеса и включает время прохождения типовых административных процедур, их количество и удовлетворенность ими предпринимателей. К числу типовых процедур относятся, например, регистрация юридических лиц, выдача разрешений на строительство, выдача лицензий, регистрация прав собственности на недвижимость, подключение к электросетям.

Показатель «Институты для бизнеса» служит для оценки наличия и эффективности институтов защиты и улучшения инвестиционной среды. Он включает такие показатели как наличие и качество регионального законодательства о механизмах защиты прав инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности, эффективность института оценки регулирующего воздействия в субъекте Российской Федерации.

Показатель «Инфраструктура и ресурсы» дает интегральную характеристику уровня развития физической, инвестиционной и социально-трудовой инфраструктуры, а также доступности ресурсов для ведения бизнеса и инвестиционной деятельности, таких как автомобильные дороги и телекоммуникации; технопарки, промышленные парки и инкубаторы; количество и квалификация трудовых ресурсов.

Показатель «Поддержка малого предпринимательства» включает в себя критерии уровня развития малого бизнеса, такие как, количество субъектов малого бизнеса в расчете на 1 тысячу человек населения региона, и эффективности различных видов его поддержки, такие как оценка процедур получения консультационных и образовательных услуг, оказываемых организациями инфраструктуры поддержки малого предпринимательства в регионе, оценка необходимой для ведения бизнеса недвижимости, оценка доступности кредитных ресурсов и т.д.

Архитектура Рейтинга является адаптивной. По решению Экспертного совета Рейтинга, состав его показателей может быть изменен. Помимо утвержденных показателей, проводится сбор данных по тем критериям,

которые представляются целесообразными и значимыми в оценке российского инвестклимата в будущих периодах.

В целом, Рейтинг позволил проранжировать позиции регионов России с учетом разнообразных аспектов деятельности органов регионального управления в области улучшения делового климата.

Интегральный Рейтинг дает общую оценку эффективности политики органов власти в регионе в инвестиционной и предпринимательской сфере. Регионы ранжируются по убыванию интегрального индекса и разбиваются на 5 групп в соответствии с его значением: регионы-лидеры (I); преуспевающие регионы (II); регионы, демонстрирующие умеренные результаты (III); регионы, показывающие результаты ниже среднего (IV); регионы, отстающие по итогам Рейтинга от других регионов (V).

В свою очередь, по каждому из четырех направлений интегрального Рейтинга также осуществляется ранжирование регионов в соответствии с набранным количеством баллов.

Методология Рейтинга предполагает, в первую очередь, выявление мнения предпринимателей по различным аспектам деятельности региональных властей в области развития делового климата. Вот почему, 75% собираемых показателей Рейтинга составляют результаты опросов предпринимателей, и лишь 25% - официальная статистика о социально-экономическом развитии регионов.

Применение Рейтинга в 2013 - 2019 гг. позволило решить следующие задачи:

- 1) оценить работу региональных управленческих команд по внедрению «дорожных карт» Национальной предпринимательской инициативы, Регионального инвестиционного Стандарта, адаптации успешных муниципальных практик по развитию инвестклимата на территории;

2) выявить те регионы России, которые демонстрировали устойчиво успешные результаты в области улучшения инвестиционного и предпринимательского климата в 2010-2015 гг.²⁰¹;

3) стимулировать руководство всех субъектов РФ к самооценке и интенсификации деятельности по развитию инвестклимата в регионе.

Вместе с тем, ряд результатов внедрения Рейтинга требует осмысления в рамках региональной экономики, а не только менеджмента.

Так, внедрение «дорожных карт» Национальной предпринимательской инициативы и Регионального стандарта не принесло ощутимых результатов малому и среднему бизнесу в регионах, по результатам опроса предпринимателей в рамках Рейтинга.

Большинству регионов удалось сократить срок разрешительных процедур при регистрации бизнеса. Однако сохранилась значительная дифференциация между субъектами РФ в скорости и качестве прохождения бизнесом регистрационных процедур. В 2015 г. одинаково низко во всех субъектах РФ оценивались бизнесом результаты деятельности региональной власти по снижению административных барьеров в направлениях: доступность кредитных ресурсов; доступность необходимой для ведения бизнеса недвижимости; государственная финансовая поддержка бизнеса в регионе; качество телекоммуникационных услуг в регионе. При том, что качество консультационных и образовательных услуг, оказываемых бизнесу организациями инвестиционной инфраструктуры в регионах, оценивалось предпринимателями как высокое, наименьший оценочный балл получила оценка по критерию «Практическая польза от полученной информации»²⁰². Разумеется, объективность оценки бизнесом изменений делового климата в регионах может быть несколько искажена вследствие недостаточной, по мнению респондентов, скорости изменений условий предпринимательской

²⁰¹ Сборник лучших практик по улучшению инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. АСИ. 2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://asi.ru/upload/iblock/411/BestPractice_all (дата обращения: 03.12.2019)

²⁰² Отчет о Национальном Инвестиционном Рейтинге - 2015.

деятельности, сложности процедур регистрации бизнеса при их небольшом количестве, отношении административно-управленческого персонала к предпринимателям. Тем не менее, анализ результатов опроса предпринимателей позволяет сделать предположение о некоторой избыточности управленческих инструментов стимулирования делового климата в субъектах РФ в ущерб экономическим стимулам.

Вопрос о степени и характере влияния организационно-управленческих инструментов на динамику регионального инвестклимата является неоднозначным.

В исследовании²⁰³ выявлена прямая зависимость величины частных инвестиций в расчете на одного человека, средних темпов роста душевого ВРП, а также средних темпов роста душевого ВРП от интегрального индекса Рейтинга за период 2014 - 2016 гг.

Однако подобного рода исследования нуждаются в дальнейшей детализации. В частности, полезно было бы определить, в какой мере каждый из управленческих инструментов, оцениваемых Рейтингом, влияет на основные социально-экономические показатели региона, с учетом актуальных задач развития высокотехнологичных производств, человеческого капитала, повышения уровня и качества жизни в условиях становления экономики знаний.

Важной методологической проблемой Рейтинга как инструмента развития регионального инвестклимата представляется достаточно узкое понимание задачи увеличения объема инвестиций к ВВП по годам, порученной Правительству РФ в упомянутом указе Президента РФ от 07.05.2012 № 596. Эта задача была интерпретирована исполнителями исключительно в контексте повышения позиции России в рейтинге «Doing Business». В итоге, методология Национального рейтинга оказалась во многом сходной с методологией «Doing Business».

²⁰³ Никитин А.С. Инвестиционный Рейтинг как инструмент стимулирования эффективности управления развитием регионов России // Экономическая политика. 2016. №6. С. 192 – 221.

В изложенном контексте, неоднозначным является вопрос о том, привело ли повышение позиции России в международном рейтинге «Doing Business» со 120-й позиции в 2012 г. до 31-го места в 2018 г. к ощутимым положительным результатам в развитии национальной и региональной экономики.

«Слабыми звеньями» результативности Национального рейтинга как организационно-управленческого инструмента развития инвестклимата в российских регионах являются следующие:

1) методология Национального Рейтинга во многом заимствована у «Doing Business» и потому имеет сходные недостатки, а также недостаточно учитывает специфику российских регионов.

Так, при подсчете Национального инвестиционного рейтинга, как и рейтинга «Doing Business», возрастают риски смещенности в прямых оценках предпринимателей (эффект ореола, охват «выживших»), а также проблемы применения объективных показателей (характерные для методологии Doing Business). К тому же, ряд экспертов утверждает, что на сегодняшний день «...существует большое количество исследований, которые оценивают государства по десяткам параметров, и Doing Business - всего лишь один из многих»²⁰⁴;

2) Национальный рейтинг направлен, прежде всего, на оценку управленческих усилий регионального руководства в области развития инвестклимата, но не учитывает при этом объективных характеристик экономики территории и специфики экономической политики федерального центра в отношении регионов;

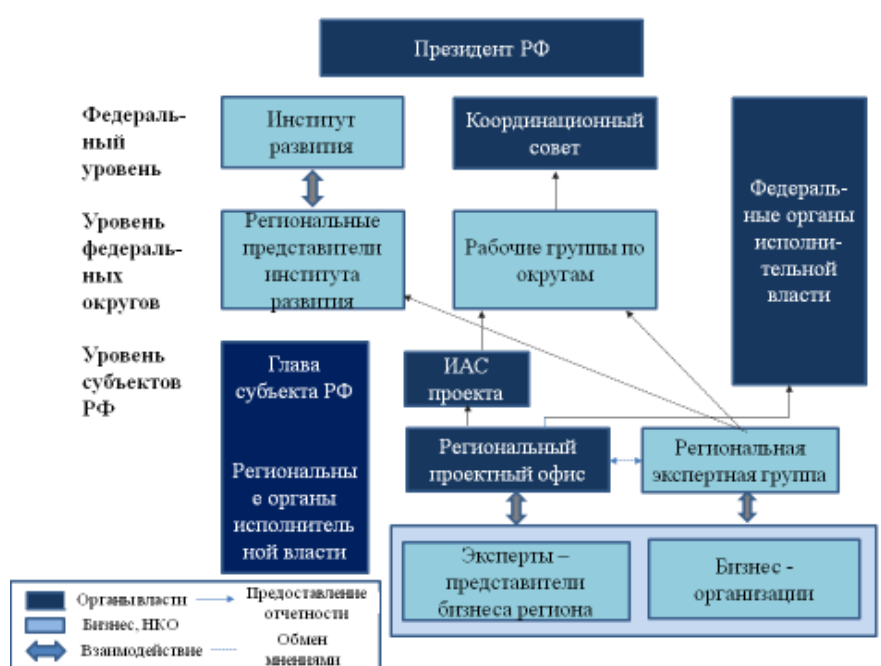
3) Национальный Рейтинг не всегда позволяет оценить, в основном, формальный аспект эффективность работы региональных органов власти в деле развития инвестклимата.

²⁰⁴ Рост позиций Doing Business показал успешность реформ в России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rueconomics.ru/414870-rost-pozicii-v-doing-business-pokazal-uspeshnost-reform-v-rossii> (дата обращения: 04.12.2019)

По словам управляющего директора Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) М. Глуховой, «авторам национального рейтинга пора переходить от оценки факта (например, наличие совета по инвестициям или количество заседаний) к анализу эффективности работы региональных команд».

Она предложила расширить перечень показателей оценки инвестклимата в регионе. В частности, проанализировать условия для развития технологических компаний, а также вопросы, связанные с эффективностью региональной политики предоставления налоговых льгот и стимулирующих инвестиций для бизнеса.

Внедрение комплекса управленческих инструментов развития регионального инвестклимата потребовало создания соответствующей организационной инфраструктуры (рис. 8).



Источник: составлено автором

Рисунок 8. Организационная инфраструктура внедрения инструментов развития инвестиционного климата в России

Как видно из рис. 8, все федеральные управленческие инициативы по развитию инвестиционного климата реализуются в российских регионах в формате проектов.

Президент РФ – принимает ключевые решения по результатам внедрения проекта;

Координационный совет – контролирует процесс внедрения;

Институт развития – разрабатывает и совершенствует методику внедрения, расширяет и уточняет требования, предусмотренные проектом;

Федеральные органы исполнительной власти – осуществляют информационную и консультативную поддержку внедрения проекта;

Рабочие группы – контролируют процесс внедрения по округам, участвуют в разрешении конфликтов;

Региональные органы исполнительной власти – разрабатывают и внедряют план –график / дорожную карту проекта;

Экспертная группа – контролирует процесс разработки и внедрения плана-графика / дорожной карты проекта;

ИАС – информационно-аналитическая система поддержки проекта.

Узловым элементом реализации проектов являются региональные проектные офисы. Они представляют собой постоянно действующие органы в структуре исполнительной власти субъектов РФ, выполняющие функции координации и контроля в сфере реализации федеральных и региональных проектов. Руководитель и сотрудники региональных проектных офисов совмещают свои должности в структуре исполнительной власти региона с должностями координаторов соответствующих проектов.

До 2014 г. проектные офисы были образованы в 16% субъектов РФ, в 2015 г. - в 45%, в 2016 г. - в 66%, и только в 2017 г. проектные офисы появились во всех субъектах РФ²⁰⁵.

Таким образом, около половины субъектов РФ реально включились в систему регулирования развития инвестиционного климата лишь с 2017 г., что позволяет оценить первые результаты их деятельности.

²⁰⁵ Инвестиционная привлекательность регионов – основа экономического развития Российской Федерации Доклад Государственному Совету РФ. – М., 2017. – с. 34.

Поскольку все инструменты стимулирования развития инвестклимата внедрялись региональными проектными офисами либо с их непосредственным участием, успех каждого субъекта РФ в сфере развития делового климата во многом зависит от эффективности деятельности соответствующего проектного офиса.

Вместе с тем, по результатам опроса 181 сотрудника проектных офисов из 64 субъектов РФ в августе 2017 г., были выявлены внутренние и внешние трудности, снижающие эту эффективность (см. табл. 5).

Таблица 5

Трудности в работе региональных проектных офисов по результатам опроса сотрудников²⁰⁶

Внешние трудности	Доля отметивших, %	Внутренние трудности	Доля отметивших, %
Недостаток обратной связи от экспертов	55	Недостаточная численность сотрудников проектных офисов	56
Противоречия между федеральным и региональным законодательством	45	Отсутствие системы мотивации сотрудников проектных офисов	48
Недостаток разъяснений и методических рекомендаций от федеральных органов и отсутствие заинтересованности взаимодействовать в рамках реализации проектов от непрофильных федеральных структур, значимых для реализации данных проектов	41	Недостаток квалификации и опыта работы сотрудников проектных офисов	47
Трудность во внедрении успешных региональных практик по развитию инвестклимата	28	Недостаточная степень информированности региональных проектных офисов о мерах поддержки бизнеса, предлагаемых федеральными органами и институтами развития	12

²⁰⁶ Инвестиционная привлекательность регионов – основа экономического развития Российской Федерации. Доклад Государственному Совету РФ. – М., 2017. – с. 36-37.

Внешние трудности	Доля отметив ших, %	Внутренние трудности	Доля отмети вших, %
Неэффективная коммуникация с федеральными органами исполнительной власти	26		
Трудности во взаимодействии с контактными лицами, ответственными за каждый проект от федеральных структур	19		
Отсутствие доступа к базам данных, необходимых для реализации соответствующих проектов	9		

Указанные в таблице 5 проблемы снижают результативность инструментария стимулирования развития инвестклимата в регионах России. Представляется, внутренние проблемы могут быть преодолены за счет роста численности, повышения «цифровых» компетенций сотрудников проектных офисов, а также улучшения материально-технического, информационно-аналитического и технологического обеспечения их деятельности. Внешние барьеры следует преодолевать путем улучшения координации между региональными и федеральными звеньями системы стимулирования развития инвестклимата, а также за счет развития кросс-функциональных связей проектных офисов с непрофильными федеральными органами исполнительной власти (их территориальными подразделениями), региональными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, которые участвуют в согласовании процедур предоставления услуг бизнесу и инвесторам.

В контексте развития системы стимулирования делового климата в России, важной задачей является доведение инновационных мер поддержки инвесторов до местного самоуправления и малого предпринимательства.

На муниципальном уровне организационно-управленческим инструментом стимулирования развития инвестклимата является

масштабирование успешных муниципальных практик поддержки инвесторов и предпринимателей. Для этих целей в 2013 - 2015 гг. были разработаны Атласы муниципальных практик, содержащие успешные кейсы муниципальных образований РФ по развитию инвестклимата. Структурирование данных практик представлено на рис. 9.



Рисунок 9. Классификация успешных муниципальных практик по развитию делового климата в Атласе муниципальных практик ²⁰⁷

В первый том Атласа вошли 34 муниципальных практики, содержащие успешные примеры по нормативно-правовому, организационному, профессионально-кадровому, инфраструктурному и информационному сопровождению инвестирования и развития предпринимательства на муниципальном уровне.

Второй том Атласа содержит анализ кейсов по внедрению успешных практик, представленных в первом. При подготовке второго тома был изучен

²⁰⁷ Составлено автором на основе: Сборник успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне. Том 1. – М.: АСИ, 2015.

опыт 100 муниципальных образований из 45 субъектов РФ²⁰⁸. Это позволило сформулировать дополнительные рекомендации по внедрению и адаптации успешных практик для руководства муниципальных образований с учетом особенностей их организационно-правового статуса и социально-экономических характеристик: административные и промышленные центры субъектов РФ; моногорода; иные регионы²⁰⁹.

Масштабирование успешных муниципальных инвестиционных практик является инновационным для России инструментом развития инвестклимата, поскольку:

1) Методология масштабирования успешных муниципальных практик разрабатывалась при партнерстве общероссийских ассоциаций бизнеса «Опора России», «Деловая Россия», Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и АСИ.

2) Инициатива участия в проекте исходит «снизу», от руководства муниципальных образований, которое направляет письмо на имя главы субъекта РФ о возможности и целесообразности масштабирования на локальной территории успешных практик.

3) Механизм оценки внедрения успешной муниципальной практики предполагает двойную экспертизу: от пользователей услуг (бизнеса и инвесторов), а также ведомственную. Подобные организационно-управленческие элементы не использовались ранее в отечественной региональной политике.

К положительным эффектам масштабирования муниципальных практик развития инвестклимата можно отнести следующие:

1) повышение осведомленности руководства муниципальных образований о возможности внедрения на своей территории новых форм и

²⁰⁸ Примеры внедрения успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне. Том 2. – М.: АСИ, 2015. – с. 8.

²⁰⁹ Примеры внедрения успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне. Том 2. – М.: АСИ, 2015. С. 20.

методов стимулирования инвестклимата, показавших свою эффективность в других муниципальных образованиях;

2) интенсификация взаимодействия региональных и муниципальных органов исполнительной власти в вопросах стимулирования развития инвестклимата;

3) стимулирование инициативы муниципальных образований в вопросах развития на управляемой ими территории инвестирования и предпринимательства.

Однако эти эффекты являются управленческими и оценить степень их влияния на инвестклимат региона довольно сложно.

Разработчиками методики масштабирования предлагается ряд индикаторов для оценки внедрения успешных практик (см. табл. 6).

Таблица 6

Показатели эффективности деятельности глав администраций по развитию делового климата на территории²¹⁰

№ п.п.	Показатель	Правовое основание	Источник
1	Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения	Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов"	Росстат / органы местного самоуправления
2	Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций	Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»	Росстат / органы местного самоуправления
3	Доля поступления налогов, связанных с применением специальных налоговых режимов для субъектов малого и среднего	Налоговый кодекс РФ	ФНС России

²¹⁰ Там же. С. 98.

№ п.п.	Показатель	Правовое основание	Источник
	предпринимательства (УСН, ЕНВД, ПСН, ЕСХ), в общих налоговых доходах муниципального образования		
4	Доля объема муниципальных контрактов, заключенных с субъектами малого и среднего предпринимательства, от общего объема муниципальных контрактов, заключенных в отчетном периоде	Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	Казначейство России / органы местного самоуправления
5	Удовлетворенность субъектов малого и среднего предпринимательства – получателей муниципальной поддержки оказанной поддержкой	Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»	органы местного самоуправления

Оценивать результат внедрения муниципальной практики с использованием представленных в таблице критериев затруднительно, поскольку результат инвестирования на локальном уровне зависит от целого ряда разнонаправленных факторов различной природы и масштаба. К тому же, мероприятия по стимулированию развития инвестклимата, успешно реализованные в одном муниципальном образовании, не всегда могут оказаться удачными на других территориях.

Таким образом, при понимании полезности внедрения организационно-управленческих инструментов стимулирования развития регионального инвестклимата, выявить устойчивую экономическую причинно-следственную связь между внедрением этих инструментов и улучшением территориального делового климата достаточно трудно.

2.3. Оценка организационно-управленческих инструментов стимулирования факторов привлечения инвестиций в российских регионах

Как было выявлено в предыдущем параграфе, применение организационно-управленческих инструментов стимулирования развития инвестклимата в субъектах РФ позволило заключить, что эти инструменты принесли определенную пользу. В то же время выяснилось, что по ряду направлений развития инвестклимата регионы не дорабатывают фактически. Каковы причины этой недоработки, в какой степени они преодолимы для региональной власти?

Для ответа на эти и сопутствующие вопросы в 2017 г. была разработана система мониторинга и контроля за деятельностью региональных органов в сфере развития делового климата – целевые модели упрощения процедур введения бизнеса (далее: целевых моделей).

Каждая целевая модель представляет собой совокупность критериев и целевых значений развития регионального инвестиционного климата по одному из приоритетных направлений.

По состоянию на 01.01.2019 г. в регионах РФ разработано и внедряется 12 таких целевых моделей, касающихся:

- получения субъектов предпринимательства разрешений на строительство и территориальное планирование; технологического присоединения к электросетям; теплосетям, сетям газопровода, газораспределения, системам водоснабжения, водоотведения; регистрации прав собственности; осуществления контрольно-надзорной деятельности в субъектах РФ, качества законодательства о защите прав инвесторов, эффективности деятельности специализированных организаций по работе с инвесторами; качества инвестиционного портала субъекта РФ; поддержки малого и среднего предпринимательства.

Данные целевые модели утверждены Распоряжением Правительства РФ, на основании Перечня Поручений Президента РФ, принятых в

результате заседания Госсовета РФ по вопросу о повышении инвестиционной привлекательности субъектов РФ в ноябре 2016 г.²¹¹.

В целях обеспечения их реализации во всех субъектах РФ, в начале 2017 г. принят «пакет» нормативно-правовых актов, посвященных:

- 1) методике формирования моделей²¹²;
- 2) методике внедрения моделей, а также механизм формирования критериев оценки достижения их показателей²¹³;
- 3) мониторингу и контролю динамики реализации целевых моделей в субъектах РФ²¹⁴.

Алгоритм инициирования, разработки, внедрения целевых моделей, а также мониторинга за их исполнением, представлен на рис. 10.

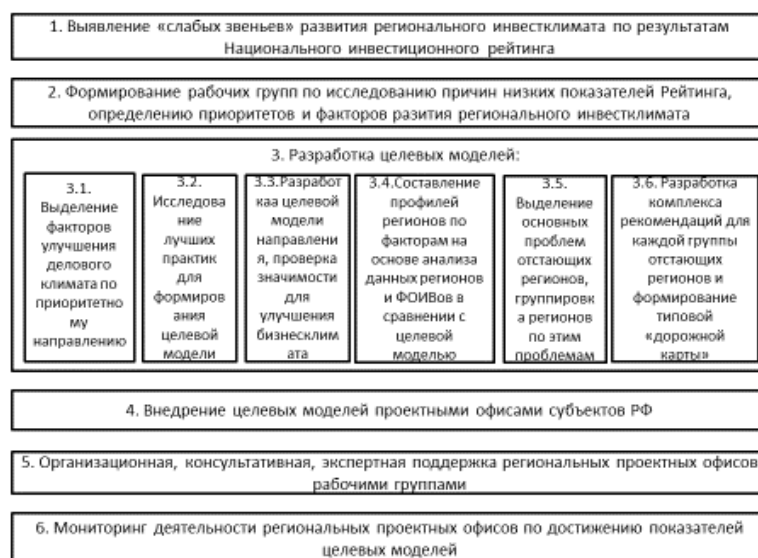


Рисунок 10. Алгоритм разработки и внедрения целевых моделей для улучшения делового климата в субъектах Российской Федерации²¹⁵

²¹¹ Перечень поручений Президента РФ от 5 декабря 2016 г. №Пр-2347ГС.

²¹² «Методические рекомендации по формированию целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышению инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» Утверждены Правительством РФ 14 декабря 2016 г. №9555п-П13.

²¹³ «Методические рекомендации по внедрению в субъектах Российской Федерации целевых моделей и формированию критериев оценки достижения показателей, установленных в целевых моделях, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления». Утверждены Правительством РФ 31 января 2017 г. №717п-П13.

²¹⁴ «Методические рекомендации по контролю динамики внедрения показателей, проверку внесенных значений и соответствия подтверждающих документов федеральными рабочими группами». Утверждены Правительством РФ 31 января 2017 г. №718п-П13.

Как видно из рисунка 10, разработка целевых моделей осуществляется на основе изучения соответствующей рабочей группой лучших региональных практик развития инвестклимата по заданному направлению. Для этого на основе результатов Национального инвестиционного рейтинга выявляются пять лучших субъектов РФ по исследуемому показателю, затем определяется среднее арифметическое значение, которое и берется рабочей группой за целевой показатель – ориентир для достижения всеми регионами.

Например, установление значения целевого показателя по критерию Национального рейтинга «Скорость проведения кадастрового учета земельного участка» осуществляется следующим образом:

1) определяются субъекты РФ – лидеры в сфере деятельности региональных органов исполнительной власти по кадастровому учету. Например, в 2018 г. таких регионов –лидеров было 5 (Чувашская республика, Нижегородская обл., Республика Ингушетия, Тюменская обл., Республика Марий Эл);

2) Вычисляется среднее арифметическое по величине показателя регионов-лидеров по критерию (для указанных 5 регионов это значение равнялось 23 дня);

3) субъектам РФ, не вошедшим в пятерку лидеров Национального инвестиционного рейтинга по критерию «Скорость проведения кадастрового учета земельного участка», рекомендуется «подтянуть» свои показатели до указанных значений, заданных передовыми субъектами РФ.

Это, в свою очередь, предполагает налаживание более тесной работы региональных органов исполнительной власти с муниципальными администрациями по вопросам планирования градостроительной деятельности, учету земель, находящихся в различной собственности.

²¹⁵ Составлено автором на основании «Методических рекомендаций по формированию целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» Утверждены Правительством РФ 14 декабря 2016 г. №9555п-П13

Графически целевая модель постановки на кадастровый учет земельных участков на примере Астраханской области представлена на рис. 11.



Рисунок 11. Целевой профиль Астраханской области по критерию «Скорость постановки земельных участков на кадастровый учет»²¹⁶

Таким образом, каждая целевая модель (на рисунке ее профиль выделен зеленой линией) сопоставляется с целевым профилем конкретного региона (на рисунке выделен синей линией).

При анализе показателей результативности и эффективности по управлению развитием целевого климата используется информация,

²¹⁶ Доклад Государственного совета Российской Федерации «Инвестиционная привлекательность регионов – основа экономического развития Российской Федерации». М.: 24.11.2019 г.

полученная от федеральных органов исполнительной власти, а также данные от регионов.

В результате для каждого региона устанавливаются целевые значения, которых он должен достичь для улучшения инвестиционного климата по конкретному показателю к завершению отчетного периода.

Для удобства взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, экспертов и региональных проектных офисов – исполнителей целевых моделей, создана и функционирует автоматизированная информационная система «Region-ID»²¹⁷ (далее: АИС Region-ID). В этой системе содержится полная информация обо всех целевых моделях, а также более 1000 «дорожных карт» регионов по каждому направлению реализации целевых моделей для каждого субъекта РФ. Возможности системы представлены на рис. 12.



Рисунок 12. Характеристики автоматизированной информационной системы «Region-ID»²¹⁸

²¹⁷ Специализированная автоматизированная информационная система «Region-ID»/ <http://region-id.ru>

²¹⁸ Составлено автором на основании: официальный сайт <http://region-ID.ru>

Ежемесячно федеральными и региональными органами власти осуществляется ввод текущих показателей целевых моделей. На основе сопоставления фактических и плановых данных ведется текущий мониторинг исполнения.

Важным субъектом мониторинга являются экспертные группы, состоящие из бизнес-ассоциаций субъектов РФ и местных предпринимателей. Сведения об экспертах не разглашаются регионам. Эксперты один раз в три месяца по 5-балльной шкале оценивают 98% сведений о текущих значениях показателей, представленные региональными проектными офисами. В случае оценки менее 4 баллов, эксперт комментирует свое мнение. Не подлежат оценке региональных экспертов данные федеральных органов исполнительной власти, а также показатели результатов деятельности региональных офисов по итогам Национального инвестиционного рейтинга. По состоянию на 01.01.2019 г., к оценке текущих значений исполнения целевых моделей привлечено более 2500 региональных экспертов. При этом, наблюдается рост количества экспертных оценок по всем значениям всех показателей целевых моделей. Так, если в начале 2017 г. региональными экспертами были подтверждены только 63% значений показателей, предоставленных регионами, то к концу 2017 г. экспертами было подтверждено уже 81% , а к концу 2018 г. – около 90%²¹⁹.

В 2018 г. наиболее высокие экспертные оценки получили действия региональных властей в рамках исполнения целевой модели «Наличие и качество регионального законодательства о механизмах защиты инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности (подтверждено в 79 регионах); наименьшую оценку экспертами получило исполнение в регионах целевой модели «Подключение к системам теплоснабжения, центральным системам водоснабжения и водоотведения» (подтверждено в 61 регионе)²²⁰.

²¹⁹ Отчеты о внедрении целевых моделей упрощения процедур введения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации за 2016 – 2018 гг. // Архив ИСИ. 2016 – 2018 гг.

²²⁰ Отчет о внедрении целевых моделей упрощения процедур введения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации за 2018 г. // Архив ИСИ. 2018 г.

Сводная информация по исполнению всех целевых моделей по состоянию на декабрь 2018 г. представлена в таблице 7.

Таблица 7

Динамика исполнения целевых моделей по облегчению процедур ведения бизнеса и улучшению инвестиционного климата в субъектах РФ в 2017 – 2018 гг.

№ п.п.	Показатели целевых моделей	Стартовые значения на май 2017 г. ²²¹	Достигнутый уровень, декабрь 2017 г.	Цель 2018 г.	Достигнутый уровень, декабрь 2018 г.	Цель 2019 г.
1.	Получение разрешения на строительство и территориальное планирование, дней	136	131	129	110	107
2	Регистрация права собственности на земельные участки и недвижимость, рабочих дней	7	6	5	5	5
3	Постановка на кадастровый учет, дней	62	41	38	32	30
4	Поддержка малого и среднего бизнеса, %	17	27	37	33	40
5	Технологическое присоединение к электрическим сетям, дней	113	90	79	78	80
6	Эффективность деятельности специализированных организаций по работе с инвесторами, %	69	82	94	89	98
7	Качество инвестиционного портала субъекта РФ, %	67	87	93	90	97
8	Эффективность	62	71	81	79	84

²²¹ Здесь и далее в таблице в качестве достигнутого уровня указаны средние арифметические значения показателя по субъектам РФ, не попавшим в пятерку лидеров по показателю Национального инвестиционного рейтинга; в качестве целевых значений – показатели субъектов РФ, вошедших в пятерку лидеров по результатам Национального инвестиционного рейтинга по показателю.

№ п.п.	Показатели целевых моделей	Стартовые значения на май 2017 г. ²²¹	Достигнутый уровень, декабрь 2017 г.	Цель 2018 г.	Достигнутый уровень, декабрь 2018 г.	Цель 2019 г.
	обратной связи и работы каналов прямой связи инвесторов и руководства субъектов РФ, %					
9	Наличие и качество регулирующего законодательства о механизмах защиты инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности, %	57	76	87	86	98
10	Подключение (технологическое присоединение) к сетям газораспределения, дней	22	63	84	87	92
11	Осуществление контрольно-надзорной деятельности субъектах РФ, %	36	75	84	68	90
12	Подключение к системам теплоснабжения, водоснабжения и отведения, дней	13	79	85	79	90

Источник: составлено автором

Как видно из таблицы, по большинству целевых моделей наибольший рост достижения значений приходится с мая по декабрь 2017 г. Это позволяет судить о возможностях региональной власти в стартовый период внедрения организационно-управленческих инструментов развития инвестклимата значительно улучшить показатели за счет активизации управленческого резерва. Однако в течение 2018 г. темпы роста исполнения целевых показателей значительно снизились, что свидетельствует о возникших затруднениях, являющихся объективными для регионов.

Наибольшие затруднения у субъектов РФ вызвало исполнение целевых моделей №№1, 3 и 11.

Исполнение модели №1 предполагает обеспечение системности и взаимосвязи документов стратегического, территориального и бюджетного планирования на уровне каждого субъекта РФ и входящих в его состав муниципальных образований: стратегий социально-экономического развития, генеральных планов муниципальных образований, правил застройки и землепользования, программ комплексного развития, местных нормативов градостроительного проектирования, а также размещения этих документов в федеральной государственной информационной системе территориального планирования.

В результате анализа процесса достижения модели были выявлены следующие затруднения регионов:

1. Неиспользование органами местного самоуправления права разработки и утверждения стратегии социально-экономического развития муниципального образования и права на ее реализацию, в соответствии с частью 2 ст. 39 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

2. Недостаток квалификации государственных и муниципальных служащих в градостроительной сфере;

3. Отсутствие или недостаток необходимых сведений о земельном фонде, а также актуализированной картографической основы для разработки планов;

4. Отсутствие механизма обязательной актуализации генеральных планов;

5. Низкое качество генеральных планов и разрабатываемых на их основе планов земельной застройки;

6. Отсутствие единого порядка распределения региональных и муниципальных полномочий в области градостроительства;

7. Недостаток / отсутствие средств у администраций муниципальных образований на финансирование мероприятий по улучшению планирования градостроительной деятельности, перевода предоставления соответствующих услуг в электронную форму, приобретения соответствующих лицензионных программ.

8. Недостаточность цифровизации отдельных субъектов РФ и муниципальных образований (например, в Камчатском крае);

9. Частое изменение законодательства о градостроительной деятельности;

10. Недостаточная заинтересованность участников градостроительной деятельности, особенно подрядных организаций, в сокращении сроков оказания услуг.

Реализация модели №3 направлена на оптимизацию прохождения бизнесом и инвесторами процедур предоставления участков, находящихся в различных формах собственности, а также совершенствование единого государственного кадастрового учета, включая: подготовку и утверждение схемы участка, присвоение ему адреса, пополнения федеральной базы кадастрового учета.

По состоянию на декабрь 2018 г. лидерами по данной целевой модели являются: Ямало-Ненецкий автономный округ, Тюменская область, Алтайский край, Чувашская республика, Амурская область, Калининградская область, республика Башкортостан.

Отстающими по реализации целевой модели являются: республика Крым, Карачаево-Черкесская республика, республика Дагестан, г. Севастополь.

Доступными для большинства регионов в рамках достижения целевой модели стали: анализ территории; подготовка межевого и технического планов, а также акта обследования; постановка на кадастровый учет.

Наибольшие затруднения были вызваны на этапе установления и внесения в ЕГРН сведений о границах между регионами / муниципальными образованиями, входящими в их состав. Причины этих затруднений:

1. Отсутствие в едином реестре сведений о территориальных зонах (по состоянию на 01.01.2019 г. доля таких сведений составляет около 5%);
2. Отсутствие точного описания границ у 25% всех земельных участков содержащихся в ЕГРН;
3. Изменения в федеральном законодательстве, лишаящие кадастровых инженеров права предоставлять соответствующие документы без доверенности заявителя;
4. Низкая заинтересованность региональных и муниципальных администраций в предоставлении заявлений и документов для постановки на кадастровый учет в электронном виде;
5. Низкое качество документации, предоставляемой кадастровыми инженерами, при необоснованном завышении цен и срока проведения их работ;
6. Низкая квалификация специалистов.

Анализируя реализацию целевой модели №11, следует отметить, что ее исполнение во всех субъектах РФ позволит сократить административную нагрузку на малый и средний бизнес, уточнить правила защиты прав бизнеса и правила контроля за ней, таким образом, стимулировать выход части российского предпринимательства «из тени».

По состоянию на 01.01.2019 г. целевая модель была выполнена регионами в среднем на 81%. Регионами – лидерами, выполнившими целевую модель на 85% и выше, стали: Амурская, Архангельская, Астраханская, Калужская области, Москва, Пермский край, республика Башкортостан.

Наибольших успехов регионы достигли в вопросах размещения в сети Интернет соответствующих контрольно-надзорных актов, утверждении

методики результативности контрольно-надзорной деятельности в регионах, обобщения информации о результатах проверок.

Среди проблем, препятствующих достижению целевой модели, можно выделить следующие:

1. Доработка региональными органами исполнительной власти базовой модели по оценке результативности и эффективности, принятой Правительством РФ;
2. Низкая квалификация по вопросам информатизации контрольно-надзорной деятельности;
3. Недостаточность временных и финансовых ресурсов у исполнителей и организаторов контрольно-надзорной деятельности;
4. Низкая степень ответственности региональных правительств за реализацию показателей и отчетов о контрольно-надзорной деятельности.

Выявленные сложности определяют приоритеты работы над достижением значений целевых моделей в настоящее время, а именно:

1. Завершение процесса цифровизации во всех субъектах РФ;
2. Масштабное финансирование региональных и муниципальных администраций в вопросах, связанных с информационно-аналитическим и материально-техническим обеспечением внедрения целевых моделей;
3. Развитие профессионально-квалификационных компетенций исполнителей целевых моделей;
4. Улучшение межведомственной электронной координации и документооборота.

Выявленные сложности касаются непосредственно исполнения целевых моделей.

Но есть и проблемы методологии и организации целевых моделей как инструмента мониторинга и контроля за динамикой развития инвестклимата, которые снижают их результативность. В их числе:

1. Проблема достижимости целевых показателей моделей улучшения делового климата.

В соответствии с действующей методикой разработки целевых моделей, значения целевых показателей формируются на основе данных пяти регионов, наиболее успешных по данному критерию. По результатам исследования деятельности региональных органов власти в сфере развития инвестклимата за 2018 г., наиболее успешными в достижении целевых значений по большинству моделей оказались регионы с уровнем цифровизации, превышающим средние значения по России, а также с хорошими показателями бюджетной обеспеченности²²². В этой связи, остается дискуссионным вопрос, способны ли регионы, не имеющие таких возможностей, достичь целевых значений «успешных» субъектов РФ.

2. Недостаточный уровень взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов.

Первые результаты внедрения практически всех целевых моделей продемонстрировали низкий уровень межведомственного взаимодействия. Региональные проектные офисы высказывают жалобы на недостаточность и несвоевременность экспертно-консультативной поддержки федеральных рабочих групп. На недостаток рабочего взаимодействия по конкретным текущим проблемам указывают и представители администраций муниципальных образований, ответственные за улучшение инвестклимата. АИС Region-ID, при всех своих преимуществах, не может оперативно ответить на все многообразные запросы, поступающие от первичных пользователей – исполнителей проектов в области улучшения территориального инвестклимата.

Решение указанных проблем требует как совершенства действующего организационно-управленческого инструментария мониторинга и контроля за развитием инвестклимата в субъектах РФ.

С целью выявления объективных и субъективных причин затруднений региональных органов власти в процессе реализации комплекса

²²² Инвестиционная привлекательность регионов - основа экономического развития Российской Федерации. Доклад Государственному совету РФ. 27 декабря 2018 г. – с. 96.

инструментов по развитию инвестклимата, в период с 01 по 15 ноября 2019 г. автор провел собственное исследование. Было опрошено 180 представителей региональных управленческих команд из 47 субъектов РФ, с различными позициями в Национальном инвестиционном рейтинге – 2018. Среди опрошенных: заместители глав субъектов РФ по развитию регионального инвестиционного климата, инспекторы контрольно-ревизионных органов региона, главы муниципальных образований в составе региона, региональные государственные служащие, ответственные за улучшение делового климата и поддержку предпринимательства, региональные уполномоченные по защите прав инвесторов и бизнеса.²²³

Цель анкетирования: выяснить, какие результаты дали региональным управленческим командам инструменты развития инвестклимата, разработанные на федеральном уровне РФ в 2013 - 2018 гг.; выявить «сильные» и «слабые» стороны этих инструментов, с точки зрения субъектов РФ; определить меры усовершенствования либо «настройки» этих инструментов с учетом специфики инвестиционного климата региона.

На вопрос «Способствовало ли внедрение положений Стандарта улучшению инвестиционного климата в регионе?» большинство региональных команд (73%) ответило утвердительно; затруднились ответить 25% процентов опрошенных; отрицательный ответ дали 2%.

К числу наиболее значительных успехов в развитии инвестклимата благодаря ведению Стандарта опрошенные отнесли следующие: привлечение инвестиций в регион (46%); рост инвестиций в основной капитал (39%); более четкое выстраивание работы инвестблока в правительстве региона (29%); активизация взаимодействия руководства региона с бизнесом по вопросам улучшения инвестклимата (26%); оперативное реагирование на запросы инвесторов (23%), развитие инфраструктуры поддержки инвесторов

²²³ Опрос проводился на базе Научно-образовательного Центра обмена лучшими практиками государственного управления и формирования инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации в рамках Образовательной программы «Управленческое мастерство: развитие региональных команд».

(19%); уход от убыточной отчетности (15%); уменьшение административной нагрузки (11%); соответствие инвестиционной политики национальным целям и задачам (7%).

Вопрос «Какие именно положения Стандарта вы считаете наиболее полезными» вызвал неоднозначную реакцию респондентов. Более 65% опрошенных отметили полезность плана создания объектов инвестиционной инфраструктуры, ежегодного инвестиционного послания главы региона, регионального нормативного акта о защите прав инвестора. При этом, респонденты отметили высокую стоимость процесса подготовки инвестиционных площадок (21% опрошенных), недостаточную координацию между сетевыми компаниями и инвесторами (12% опрошенных), декларативность регионального нормативного акта относительно механизмов защиты прав инвесторов (12% опрошенных). На 4 из 5 баллов оценили: механизмы подготовки кадров (73% респондентов) из-за несогласованности образовательных программ с потребностями отраслей, отсутствия опорного регионального вуза; организацию по привлечению инвестиций и работе с инвесторами (45% опрошенных) по причине отсутствия возможности предоставления финансовой поддержки инвесторов из-за ограниченных возможностей областного бюджета; качество работы регионального инвестиционного портала (37% опрошенных) вследствие объективных трудностей быстрого наполнения релевантной информацией; процедуру оценки регулирующего воздействия (35%) вследствие сложностей реализации процедуры, а также низкой активности инвесторов при проведении этой оценки; инвестиционную декларацию региона (32%); обучение, повышение и оценка компетентности сотрудников региональной команды; включение потребителей энергоресурсов в состав региональной энергетической комиссии; каналы прямой связи с руководством региона. Самые низкие оценки (3 балла и ниже) получили у большинства респондентов такие инструменты Стандарта как: Совет по улучшению инвестклимата (87% опрошенных считают эту организацию формальной); промышленные парки и

технопарки (35%), поскольку они не выполняют большинства своих функций и используются как площади с пониженной арендной ставкой; единый регламент сопровождения инвестпроектов по принципу «одного окна» (29% опрошенных указали на декларативность многих его положений, в связи с дороговизной стоимости их реализации, трудностями в вопросах межведомственного взаимодействия и необходимостью обеспечения электронного документооборота).

Неудовлетворительно оценили опрошенные команды участие в реализации положений регионального Стандарта среднего и малого бизнеса региона (92% опрошенных), а также муниципальных администраций (87% опрошенных). Среди предложений респондентов по активизации участия муниципальных образований были высказаны: ежегодное проведение рейтинга муниципальных образований по уровню инвестклимата, разработка дорожных карт по улучшению инвестклимата на уровне местного самоуправления, мотивация муниципальных администраций и повышение их ответственности за развитие инвестклимата на территории, обеспечение подготовки муниципальных кадров в сфере развития инвестклимата. Относительно вовлечения малого и среднего предпринимательства в реализацию Стандарта были высказаны следующие предложения: расширение мер государственной поддержки, получения бизнесом земельных участков и производственных площадок, снятие излишней контрольно-надзорной нагрузки с предпринимательства, обеспечение малого бизнеса реальной поддержкой (гранты, субсидии), снижение налоговой нагрузки на бизнес, повышение осведомленности малого предпринимательства о доступных мерах поддержки, активизация общественных советов по развитию малого предпринимательства.

Эффективность внедрения Национального инвестиционного Рейтинга была оценена большинством опрошенных региональных команд на 4 балла из 5 (87%). Практически каждый регион указал собственные успехи в направлении улучшения своей позиции Национальном рейтинге (создание

институтов развития бизнеса на территории, повышение информированности предпринимателей и т.д.) Среди трудностей, препятствующих устойчивому улучшению позиций регионов в Национальном рейтинге, респонденты отметили: неотлаженность взаимодействия власти региона с муниципальными образованиями и бизнесом (89% опрошенных), трудности взаимодействия региональных органов с Федеральной налоговой службой (72%), нехватка финансовых ресурсов для улучшения в сфере кадастрового учета, развития инвестиционной инфраструктуры (67%); низкий уровень реальной финансовой поддержки бизнеса (65%), перегруженность отчетов за субсидирование средств (52%), недостаток дешевых заемных средств для малого предпринимательства (49%). При этом практически все респонденты отметили, что на региональном уровне поддержка в основном среднего, а не малого предпринимательства, а активность муниципальных администраций в поддержке малого бизнеса низка и формальна.

На вопрос: «Помогали ли вашей команде муниципалитеты, комитет Рейтинга, эксперты Рейтинга от бизнеса достичь более высоких показателей Рейтинга?» в качестве наиболее активных помощников региональные команды отметили руководителей муниципальных образований (41%). Их помощь выражалась в участии в реализации «дорожных карт» по улучшению инвестклимата на локальном уровне, сопровождении проектов, консультировании, участие в принятии решений, предоставлении офисного оборудования, помещений для объектов инвестиционной инфраструктуры. Большая часть команд отметила бездействие экспертов Рейтинга от регионального бизнеса (74%) и Комитета Рейтинга (68%). По свидетельству регионов, предложения субъектов РФ по корректировке методологии и их апелляции к результатам Рейтинга не были учтены Комитетом рейтинга, а официальных ответов с объяснениями предоставлено не было.

Среди объективных характеристик региона, препятствующих улучшению его позиций в Национальном инвестиционном рейтинге, респондентами были названы: недостаточная развитость инфраструктуры

(25%); природно-климатические условия (23%), низкая плотность населения (18%), высокая изношенность дорожно-транспортной инфраструктуры (18%), неразвитая транспортная логистика (12%), недофинансирование национальных проектов (9%).

Среди субъективных (зависящих от руководства) факторов снижения позиций региона в Рейтинге названы: высокая текучесть кадров в региональных проектных офисах (29%), отсутствие системной работы на уровне исполнителей (23%); недостаточная вовлеченность руководства региона (15%), недостаточный контроль и внимание руководителей к исполнению показателей (12%).

На вопрос: «Что нужно сделать для того, чтобы повысить позиции вашего региона в Рейтинге?», опрошенные команды указали: увеличить доступность финансовых ресурсов для бизнеса (35%); повысить обеспеченность региона трудовыми ресурсами (21%); повысить качество документов территориального планирования в муниципальных образованиях (19%); улучшить информированность бизнеса о действующих инструментах государственной поддержки (13%).

Самая высокая степень дифференциации мнений респондентов обнаружена при ответе на вопрос: «Оценка эффективности целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса в субъектах РФ».

Большинство опрошенных оценивают исполнение моделей «Качество регионального законодательства» и «Каналы прямой связи» как высокое. Результативность деятельности спецорганизаций оценена большинством респондентов на 4 балла из 5, по причине недостаточно высокой компетентности сотрудников этих специализированных организаций. Недостаточно высокое качество инвестпортала объясняют отсутствие в ряде регионов его англоязычной и мобильной версии. Низкая результативность исполнения моделей «Получение разрешений на строительство», «Регистрация прав собственности на недвижимость» объясняется низким уровнем квалификации муниципальных служащих, недостатком средств у

муниципальных образований по разработке документов территориального планирования, сложностью организации процесса получения услуг в электронном виде, в т. ч. вследствие неготовности федеральных систем. Сложности в реализации модели «Государственный кадастровый учёт» состоят, по мнению респондентов, в неурегулировании многих проблем на федеральном уровне (в аспекте устранения реестровых ошибок, снятия правовых конфликтов при пересечении границ субъектов РФ, муниципальных образований, населенных пунктов и земельных участков); большом количестве территориальных зон, зон лесного фонда, нехватке ресурсов и время для оформления, необходимости перевода услуг в электронный вид. Наименьший успех достигнут в достижении опрашиваемыми командами критериев модели «Контрольно-надзорная деятельность». Среди названных причин неудачи: постоянные проверки бизнеса, концентрация всех контрольно-надзорных функций на федеральном уровне, большое количество проверок. Достижимость модели «Поддержка малого и среднего бизнеса» также оценена довольно низко вследствие недостаточности реальных мер финансовой поддержки, недоступности и низкой заинтересованности для малого бизнеса федеральных инструментов поддержки. Модели «Подключение к электросетям, сетям газораспределения и централизованным системам» названы труднодостижимыми вследствие высоких тарифов, недостаточной мощности и высокой изношенности сетей при слабой степени покрытия, монополизации сектора и вследствие этого низкой заинтересованности в снижении тарифов.

Среди объективных характеристик, мешающих региональным командам достичь целевых показателей по моделям, были указаны: низкий уровень материально-технологического обеспечения деятельности команд (39%); низкий уровень цифровизации региона (29%); недостаточность межведомственного взаимодействия (21%); неразвитость взаимодействия региональных команд со всеми организациями инфраструктуры привлечения инвестиций (17%).

Среди субъективных факторов указаны: слабая подготовка муниципальных команд (27%), кадровый дефицит (15%).

На вопрос об оценке результативности управленческих инструментов работы региональных команд по привлечению инвестиций были получены следующие ответы:

- наиболее полезными признаны расширенные совещания по вопросам развития регионального инвестклимата оценили 67% опрошенных). В качестве причины низкой результативности этого инструмента указано недостаточное количество совещаний в год, ограниченный круг их участников.

- несколько ниже была оценена результативность региональных инвестиционных дорожных карт, региональных проектных офисов и АИС Region-ID. Причинами низкой результативности «дорожных карт» были названы: формальный подход к их исполнению на местах, а также несоблюдение сроков исполнения мероприятий. Недостаточная результативность региональных проектных офисов связана, по мнению опрошенных, с нестабильностью их работы, отсутствием прямой связи с рабочими группами в системе, низким уровнем взаимодействия с федеральной рабочей группой. АИС Region-ID работает, по мнению респондентов, не всегда стабильно, часто «зависает», в ее рамках недостаточно отработана связь с федеральными рабочими группами.

Достаточно высоко была оценена результативность работы в режиме управленческих команд. Более 90% респондентов поставили довольно высокие баллы по всем критериям работы в команде. Вместе с тем, увеличению результативности работы в командах, по мнению опрошенных, препятствуют: низкая заинтересованность федеральных органов власти в улучшении регионального инвестклимата (прежде всего, УФНС и таможенных органов); редкое проведение семинаров, тренингов по развитию культуры работы в команде; небольшой штат сотрудников проектных офисов

при их функциональной перегруженности; неотлаженность процессов реализации функций управленческих команд.

Таким образом, на инвестиционный климат регионов России оказывают совокупное влияние внешние и внутренние факторы.

К внешним объективным факторам относятся: динамика цен на энергоресурсы и связанный с этим экономический кризис 2008 г., экономические санкции США и стран Западной Европы в отношении России; цифровизация экономики; турбулентность. К внутренним объективным факторам развития регионального инвестклимата относятся: отраслевая структура регионального хозяйства, экономико-географические условия, пространственный фактор; наличие на территории региона городских агломераций, уровень развития интеллектуального капитала, состояние региональной автодорожной, мобильной и цифровой инфраструктуры. Субъективными (организационно-управленческими) факторами развития делового климата регионов России является деятельность федеральных, региональных и муниципальных органов в сфере регулирования процессов развития инвестклимата.

С учетом совокупного влияния указанных факторов, можно выделить четыре периода динамики инвестклимата в субъектах РФ с начала 1990-х гг.: «региональный либерализм» (1993 – 1999 гг.), «экономика стабильного роста» (2000 - 2008 гг.), «кризисная экономика» (2009 – 2012 гг.), «посткризисное развитие» (с 2013 г.)

В исследуемые периоды государственная инвестиционная политика и, в частности, бюджетное финансирование (в том числе социальные инвестиции) осуществлялось не всегда последовательно.

Как было выявлено на примере анализа динамики привлечения ПИИ в 2000, 2009, 2012 и 2019 гг. в регионах – лидерах, немногие субъекты РФ оказались устойчивыми к кризисным явлениям в экономике. Природно-ресурсный потенциал не во всех исследуемых регионах оказался решающим

фактором привлечения инвестиций. С 2013 г. четче проявилось влияние регионального организационно-управленческого фактора на динамику инвестиционного климата. Субъекты РФ, наиболее устойчивые за посткризисный период по динамике привлечения инвестиций, занимали ведущие позиции по результатам различных исследований социально-экономического развития субъектов РФ.

С 2012 г. на федеральном уровне проводится системная работа по выявлению и стимулированию активизации влияния организационно-управленческого фактора на процессы развитие регионального инвестклимата. Разработан и внедряется комплекс инструментов, призванных стимулировать эффективность и результативность управления развитием территориального делового климата, включая: «дорожные карты» Национальной предпринимательской инициативы, Региональный инвестиционный стандарт, Национальный инвестиционный рейтинг, масштабирование успешных муниципальных практик. Организационными элементами внедрения этих инструментов являются региональные проектные офисы во всех субъектах РФ.

Анализ первых результатов применения этого комплекса инструментов, в том числе посредством изучения процесса внедрения целевых моделей облегчения процедур ведения бизнеса за 2016 – 2018 гг. и проведенного автором анкетирования 47 региональных управленческих команд в ноябре 2019 г., позволил выявить значимость управленческого фактора на развитие регионального инвестклимата в посткризисных условиях. Однако начиная с 2017 г., когда комплекс организационно-управленческих инструментов стимулирования развития инвестклимата был внедрен практически во всех субъектах РФ, положительная динамика состояния инвестклимата в регионах замедлилась. Это происходит по двум причинам. С одной стороны, действуют объективные для региональных управленческих команд факторы: усиление диспропорций социально-экономического развития субъектов РФ, неодинаковый уровень их бюджетной обеспеченности и цифровизации, недостаточность реальных мер поддержки малого предпринимательства. С другой стороны, выявлены недостатки в организации действующей системы привлечения инвестиций в

субъекты РФ: «слабые звенья» применяемых инструментов развития инвестклимата, низкая степень участия муниципальных образований в данном процессе, отсутствие заинтересованности малого бизнеса.

Глава 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ СТИМУЛИРОВАНИЯ ФАКТОРОВ РАЗВИТИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В РЕГИОНАХ

3.1. Вовлечение муниципальных образований в процесс развития регионального инвестиционного климата

Как было выявлено в параграфе 2.3, большинство муниципалитетов России недостаточно вовлечены в процесс стимулирования развития территориального инвестиционного климата и поддержки малого и среднего предпринимательства.

Решение этого вопроса предполагает оценку финансово-экономических и организационных возможностей муниципальных образований привлекать инвестиции и поддерживать местное предпринимательство, а также развитие существующего инструментария стимулирования результативности муниципалитетов.

В соответствии с действующим законодательством, бюджет муниципального образования формируется из собственных доходов (в т. ч. доходов от местных налогов и сборов и отчислений от федеральных и региональных налогов по установленным нормативам), финансовой помощи (трансфертов из регионального и федерального бюджетов) и финансирования дефицита бюджета.

Однако начиная с 2014 г. удельный вес доходов муниципальных бюджетов в ВВП за счет сбора местных налогов²²⁴ существенно сократился и составляет не более одной трети от поступлений в бюджеты муниципальных образований. Это связано с сокращением количества местных налогов с пяти до трех, а также со снижением нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов.

²²⁴ Здесь и далее под местными налогами понимаются налоги и сборы, поступающие в бюджеты муниципальных образований.

На фоне централизации финансовых потоков и снижения собственных доходов муниципальных образований происходил рост количества полномочий, передаваемых на местный уровень. Эти изменения привели к снижению качества местного самоуправления и предоставляемых муниципалитетами услуг. При этом в ведении муниципальных образований находятся практические вопросы территориальной инвестиционной политики, такие как: работа с малыми и средними предприятиями, подключение к инженерным коммуникациям, земельно-имущественные отношения, выдача исходной разрешительной документации на строительство, согласование размещения нестационарных объектов²²⁵.

Ситуация, когда большая часть налогов, собранных на территории муниципального образования, уходит в бюджеты вышестоящих уровней, лишает местные органы власти мотивации по развитию собственной налогооблагаемой базы через создание условий для привлечения инвестиций, развития малого и среднего предпринимательства, выхода предприятий из «тени», повышения качества муниципальных услуг.

Снижение фискальной автономии местного самоуправления также привело к снижению значимости местных бюджетов в формировании ВВП и, как следствие, выпадению проблем муниципалитетов из зоны внимания федеральных органов власти. Доля местных бюджетов в ВВП России снизилась с 6,4% в 2000 г. до 4,4% в 2019 г.²²⁶

Анализ международного опыта показал, что в странах с сопоставимыми с РФ принципами административно-территориального деления доля муниципальных бюджетов в ВВП выше. Например, в Китае в 2014 г. она равнялась 11,6%, в США – 6,9%, в Канаде – 5,7%²²⁷.

Необходимость мотивации местных органов власти для увеличения собственной налогооблагаемой базы усилилась кризисными явлениями в

²²⁵ Ст. 16 п.23, 27, 33 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

²²⁶ Составлено автором на основе Докладов Аналитического центра при Правительстве РФ за 2000 – 2019 гг.

²²⁷ Доклад Аналитического центра при Правительстве РФ «О социально-экономическом развитии муниципальных образований в Российской Федерации» за 2000 – 2019 гг.

экономике (длительное снижение ВВП, падение доходов населения) и необходимостью стимулирования предпринимательской инициативы для преодоления негативной тенденции социально-экономического развития в 2014 - 2015 гг. (за эти годы доходы федерального бюджета сократились на 17,5%), а также усиления неблагоприятных факторов развития российской экономики в 2016 – 2018 гг. (за эти годы доходы федерального бюджета сократились на 11,2%).²²⁸ Такая динамика вынуждает искать дополнительные источники доходов в несырьевом секторе и в секторе малого и среднего предпринимательства.

Помимо снижения доходов федерального бюджета, существует отдельная проблема дефицитности региональных бюджетов и роста регионального государственного долга, который на начало 2019 г. достиг 2,6 трлн рублей, увеличившись на 8% по сравнению с 2018 г. Всего же за 2012 - 2019 гг. объем обязательств субъектов РФ вырос в 2,3 раза.

В соответствии с Посланием Президента РФ 15 января 2020 г., приоритетами развития нашей страны становятся: социальная поддержка семей, улучшение уровня жизни населения, прежде всего, социально уязвимых категорий граждан, а также повышение эффективности и результативности реализации национальных проектов²²⁹. Реализация целей Послания предполагает значительный рост расходов бюджетов всех уровней на социальные нужды в 2020 и последующих годах.

В этих условиях муниципальная власть становится административным распорядителем перечисляемых из бюджетов вышестоящих уровней средств, сохраняя социальную ориентированность деятельности.

²²⁸Министерство финансов Российской Федерации. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/09/main/isp_fed_bud_29092019.pdf (дата обращения: 02.02.2020)

²²⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. Москва, Гостинный двор. 15.01.2020 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения: 02.02.2020)

Именно на оценку социальной составляющей региональной и муниципальной политики ориентирован Указ Президента РФ от 9 мая 2018 г. № 212 «О внесении изменения в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607».

В соответствии с п. 14 данного указа, в систему показателей оценки включаются «результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и иными организациями, расположенными на территориях соответствующих муниципальных образований и оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований»²³⁰. Во исполнение данного указа, актуализируются под новые задачи многочисленные рейтинги глав муниципальных образований²³¹, реализуются конкурсные инструменты стимулирования деятельности регионов²³² и муниципалитетов²³³ в сфере управления социально-экономическим развитием.

Тем не менее, муниципалитеты в настоящее время не заинтересованы экономически развивать деловой климат на своей территории; организационно они ориентированы на решение социальных задач и улучшение имиджа местной власти. Действующие муниципальные рейтинги

²³⁰ П. 14 Указа Президента РФ от 9 мая 2018 г. № 212 «О внесении изменения в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607»

²³¹ См. например: Рейтинг результативности глав муниципальных образований Ленинградской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lenobl.ru/ru/informaciya/rejting-47/> (дата обращения: 02.02.2020); Рейтинг открытости глав муниципальных образований Московской области [Электронный ресурс]. Режим доступа:

https://mos.news/news/vlast/rejting_otkrytosti_glav_munitsipalnykh_obrazovaniy_moskovskoy_oblasti_po_itogam_2019_goda/ (дата обращения: 02.02.2020); Рейтинг результативности глав муниципальных образований Омской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://omsk.bezformata.com/listnews/omskoj-oblasti-sostavili-rejting/41886419> (дата обращения: 02.02.2020).

²³² Всероссийский конкурс лучших практик и инициатив социально-экономического развития субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://asi.ru/investclimate/practices_sed/ (дата обращения: 02.02.2020)

²³³ Конкурс социально-экономического развития муниципальных образований Челябинской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/802013873> (дата обращения: 02.02.2020).

закрепляют данную тенденцию, а конкурсные инструменты стимулируют ее развитие.

В этих условиях возрастает риск невыполнения на уровне местного самоуправления задач по развитию территориального инвестклимата, поддержки малого и среднего предпринимательства.

Профилактика данного риска предполагает разработку мер по экономическому и организационно-управленческому стимулированию деятельности муниципалитетов в сфере содействия развитию делового климата, а также корректировку действующих рейтинговых методик для адекватной оценки успехов муниципалитетов в вопросах развития делового климата.

В рамках экономического стимулирования возможно осуществление бюджетного и налогового маневров с целью увеличения доли налоговых доходов, поступающих в бюджеты муниципальных образований.

В качестве организационно-управленческого инструмента стимулирования органов местного самоуправления по развитию делового климата возможно предложить «премирование» муниципальных образований в зависимости от прироста налоговых поступлений от малых и средних предприятий, а также объема привлеченных на территорию инвестиций и создания дополнительных рабочих мест. Проект «премирования» муниципалитетов за рост налогов от малого и среднего предпринимательства был разработан экспертами Министерства финансов РФ в 2014 г. Проект дополнен автором данной работы в аспекте «премирования» по результатам развития территориального инвестклимата.

Алгоритм сбора информации о деятельности муниципалитетов по сбору налогов от деятельности малого и среднего предпринимательства и реализации инвестиционных проектов представлен на рис. 13.

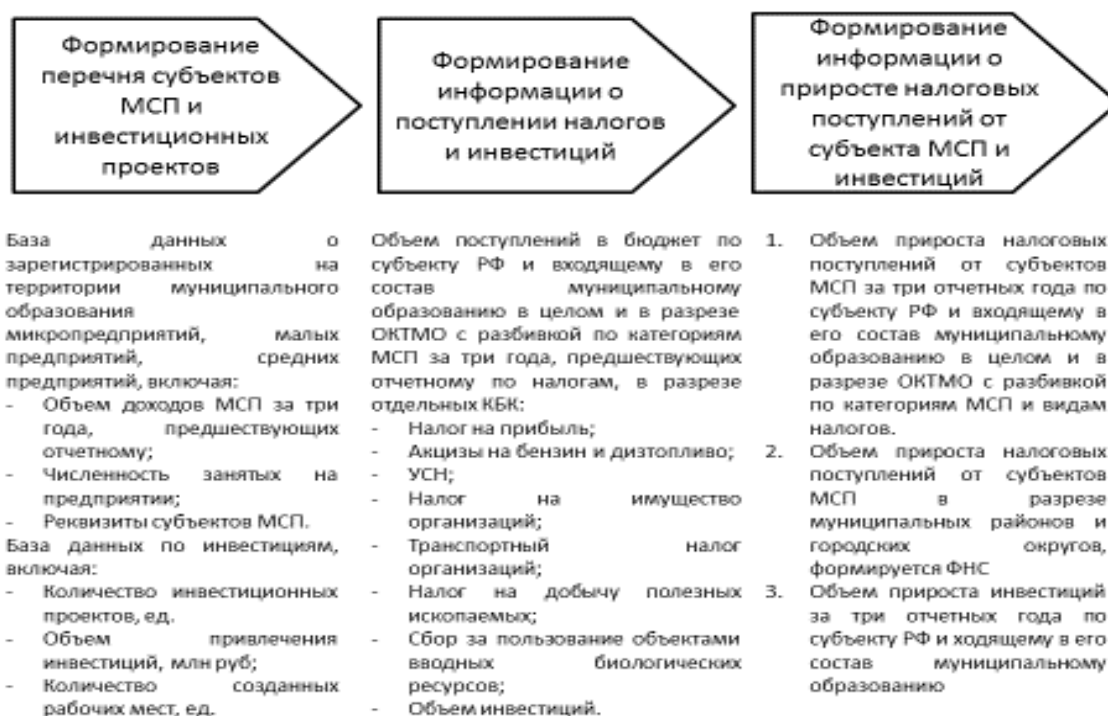


Рисунок 13. Формирование информации по сбору налогов от деятельности малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях²³⁴

Цикл процесса получения муниципалитетом «премии» за прирост налоговых поступлений и привлечение инвестиций должен включать следующие стадии:

- в первом и втором отчетном году: определение объема налоговых поступлений, а также объема привлеченных инвестиций и количества созданных рабочих мест;
- в третьем отчетном году: расчет и фиксация величины налоговых поступлений и объема инвестиций за второй год;
- в четвертом году: перечисление в местный бюджет «премии» за прирост налоговых поступлений и прирост инвестиций.

²³⁴ Составлено автором на основе: Письмо Министерства финансов РФ от 10 августа 2015 г. № 06-04-03/01 «О расширении источников дохода бюджетов муниципальных образований в целях повышения уровня их вовлеченности в деятельность по созданию условий для развития малого и среднего предпринимательства» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/71279450> (дата обращения: 03.11.2018).

Размер «премии» составляет 75% от прироста налоговых поступлений в бюджет муниципального образования в результате развития малого и среднего предпринимательства и прироста объема инвестиций.

Апробацию предложенной методики возможно осуществить в пилотном режиме в субъектах РФ с различным уровнем социально-экономического развития и различной позицией в Национальном инвестиционном рейтинге. После этого нужно провести качественный анализ причин прироста / сокращения налоговых поступлений и инвестиций.

Наряду с расширением фискальной автономии муниципальных образований России необходимо интенсифицировать работу по переориентации системы регионального и муниципального налогообложения с фискальной на стимулирующую. Как доказывает международный опыт налоговых реформ, такая переориентация будет способствовать структурной перестройке территориальных экономик в направлении развития малого и среднего предпринимательства, вложения капитала в передовые отрасли экономики.

В настоящее время законодательными актами субъектов РФ могут устанавливаться льготные режимы налогообложения в отношении малого и среднего предпринимательства и индивидуальных предпринимателей, такие как: «налоговые каникулы», налоговые льготы; инвестиционный налоговый кредит, ускоренные методы начисления амортизации. Вопросы применения этих схем находятся в компетенции региональных (налог на имущество, налог на доходы физических лиц, транспортный налог) и местных (земельный налог) органов власти²³⁵.

Баланс между экономической эффективностью от реализации фискальной функции налогообложения и социально-экономической результативностью от реализации стимулирующей функции в каждом регионе должен определяться индивидуально, в результате комплексного анализа налогового потенциала и актуальных задач развития территории. В

²³⁵ Ст. 56 п.3 Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ.

этом случае налоговые льготы будут носить целенаправленный и адресный характер и не будут противоречить фискальным функциям обеспечения доходов регионов.

Нельзя не отметить, что польза изложенных рекомендаций во многом будет определяться динамикой и характером развития бюджетного федерализма в России, в аспектах: повышения гибкости бюджетно-финансовых взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ, снижения зависимости территориальных бюджетов от федерального центра.

Несмотря на то, что принцип самостоятельности бюджетов заложен в Бюджетном кодексе РФ²³⁶, данный принцип не получил последовательной реализации на практике.

Собственные доходы бюджетов субъектов РФ составляют сегодня наименьшую часть в общем объеме доходов бюджетов субъектов РФ. Действующий механизм регулирования межбюджетных отношений между РФ и ее субъектами, предполагающий ежегодное утверждение федеральным законом перечня и нормативов отчислений от конкретных видов федеральных налогов и доходов в бюджеты субъектов РФ на очередной финансовый год и плановый период, при всех его достоинствах, содержит существенный недостаток. Этот механизм не стимулирует региональную власть работать лучше в приоритетных направлениях развития региональной экономики, таких как: привлечение инвестиций и поддержка развития предпринимательства. В сложившихся условиях, по словам А.Д. Артамонова, бывшего губернатора Калужской области, региона-лидера по привлечению инвестиций, быть регионом – донором «почетно, но невыгодно».

По мнению А.М. Лаврова, в процессе реформирования бюджетного федерализма большое внимание необходимо уделять последовательному соблюдению принципа соответствия финансовых ресурсов органов власти и

²³⁶ Ст. 31 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ.

управления различных уровней их полномочиям и функциям²³⁷. И.А. Аветисян справедливо полагает, что за каждым уровнем публичной власти должны быть закреплены достаточные налоговые и неналоговые бюджетные поступления²³⁸. Присоединяясь к данным выводам, следует отметить, что проблема реформирования бюджетной обеспеченности российских регионов должна решаться путем расширения собственного налогооблагаемого потенциала во всех субъектах и муниципальных образованиях РФ, вне зависимости от уровня обеспеченности их бюджета.

Изложенное подтверждают результаты проведенного автором данной работы опроса представителей муниципалитетов. Опрос был реализован в июне–августе 2021 г. в рамках подготовки к стратегическим сессиям II Форума «Дни лидеров муниципального управления», в Великом Новгороде 23-24 сентября 2020 г. Участники опроса: 2120 муниципальных служащих из 807 муниципальных образований 81 субъекта РФ (за исключением Чувашской Республики, Красноярского и Приморского краев, Владимирской области, г. Москвы). Методика опроса: выбраковка анкет от некорректных и повторяющихся ответов на вопрос; обработка результатов; содержательный анализ анкет (исключая выбракованные); ранжирование ответов респондентов по степени убывания частоты ответов. Учитывая, что в ходе первичной обработки данных была выбракована 431 анкета, объем исследуемой выборки составил 1689 анкет. Цель опроса: выявление, распределение и приоритизация представленных в анкетах проблем развития муниципальных образований в ходе реализации национальных проектов, а также артикуляция обозначенных респондентами предложений по их решению.

Анализ итогов опроса в первую очередь позволяет обнаружить тесную прямую связь между снижением финансовой обеспеченности

²³⁷ Лавров А.М. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. 2015. №3. – с. 21.

²³⁸ Аветисян И.А. Регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации – неотъемлемая часть бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. 2018. №1 (41). – с. 12.

муниципалитетов (указали как главную проблему 84% респондентов) и уменьшением инвестиционной привлекательности объектов, расположенных на территории муниципальных образований (отметили в качестве приоритетной проблемы 82% опрошенных). Вместе с тем на недостаточность финансирования тех или иных аспектов муниципальной деятельности (прежде всего ремонта и реконструкции дорог, муниципальных учреждений социальной сферы) и связанный с этим отток предпринимателей указали практически все респонденты – представители органов местного самоуправления.

Действительно, при выборе объекта и места капиталовложений инвесторы все чаще обращают внимание на привлекательность территории, уровень жизни, развитость транспортной и социальной инфраструктуры. Указанные аспекты развития муниципального образования, в свою очередь, составляют компетенцию органов местного управления. А в условиях существенного снижения бюджетной обеспеченности эффективно реализовывать эти полномочия муниципалитетам затруднительно.

Проблемы недостаточной финансовой обеспеченности муниципальных образований характеризуются респондентами в терминах «несовершенства межбюджетных отношений», «дисбаланса полномочий региональных и муниципальных звеньев публичного управления», «недостаточности трансфертов из вышестоящих уровней».

Респонденты отмечают высокую дотационность местного бюджета, его несбалансированность и низкий доходный потенциал, связанный как с внедрением на федеральном уровне льгот для отдельных категорий граждан по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу, изменением системы распределения штрафных санкций между уровнями бюджетов, проведением кадастровой оценки земельных участков со значительным снижением их кадастровой стоимости, так и с небольшим объемом поступлений от местных налогов, вызванным низкими нормативами их отчислений в местные бюджеты.

Результаты приоритизации проблем недостаточного финансирования муниципальных образований представлены на рис. 14. Как видно из рисунка, большинство опрошенных представителей муниципальных образований (92% респондентов) указывают на нехватку средств местных бюджетов для реализации полномочий, относящихся к вопросам местного значения. По их мнению, муниципальным образованиям приходится выполнять за счет собственных доходных источников не свойственные для органов местного самоуправления функции, имеющие общегосударственный характер. К таким функциям, например, относятся профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка, участие в деятельности по охране общественного порядка (создание народных дружин) и т.д.



Источник: составлено автором

Рис. 14. Приоритизация проблем респондентов, связанных с недостаточностью финансовой обеспеченности муниципальных образований, кол-во ответов

Выявляется также недофинансирование определенных сфер деятельности: в основном это касается ремонта дорог (отметили 86% опрошенных), строительства и восстановления зданий и сооружений социальной инфраструктуры (74,3%), строительства обеспечивающей инфраструктуры в рамках реализации национальных проектов (58%).

Кроме того, 57,4% опрошенных представителей муниципалитетов указали на ограниченность бюджетных средств, вызванную возникновением новых расходных обязательств в связи с распространением коронавирусной инфекции, сокращением в этой связи объема предоставляемых бюджетными и автономными учреждениями платных услуг и, как следствие, возникновением выпадающих доходов бюджета.

Важным системообразующим недостатком развития муниципальных образований, в частности финансовой системы, является проблема низкого доходного потенциала, закредитованности и несбалансированности местных бюджетов (эту проблему отметили 49% опрошенных).

Для решения данных вопросов органы местного самоуправления и региональные органы исполнительной власти подготовили ряд предложений. (см. рис. 15.)



Источник: составлено автором

Рис. 15. Приоритизация предложений респондентов по развитию финансовой обеспеченности муниципальных образований, кол-во ответов

Как следует из рисунка, муниципальные образования выступают за то, чтобы закрепить за местными бюджетами следующие доходные источники:

- компенсация выпадающих доходов путем закрепления за муниципалитетами нормативов отчислений по упрощенной системе налогообложения и налогу на имущество организаций (72% опрошенных);
- отчисление НДФЛ по месту регистрации работника, увеличение процента отчислений от НДФЛ в местный бюджет до 8% (57%);
- перераспределение части платы за недра и лесные ресурсы (попенной платы) в муниципальном образовании (49%);
- увеличение налоговых поступлений в местный бюджет от туристической отрасли посредством устранения ограничений в осуществлении финансово-хозяйственной деятельности туристическими организациями на землях лесного фонда (36,5%);
- поступление земельного налога по месту нахождения земельных паев, а не по месту регистрации предприятия или ИП, которые арендуют эти паевые земли (24%).

В рамках совершенствования межбюджетных отношений муниципалитеты считают целесообразным разрабатывать федеральные программы по выравниванию бюджетов в субъектах Российской Федерации, формировать региональные фонды поддержки территорий, внедрять практики формирования бюджетов «снизу вверх» и др. Такие предложения выдвинули 52% респондентов.

Отмеченная ранее проблема недостаточной финансовой обеспеченности возложенных на органы местного самоуправления полномочий является, с точки зрения предлагаемых решений, наиболее актуальной. Так, 63% опрошенных представителей муниципалитетов указывают на необходимость принятия законов по наделению полномочиями органов местного самоуправления только с определением дополнительных источников дохода, а также передачи тех полномочий, исполнять которые более эффективно на местном уровне (например, отмечается, что органы

местного самоуправления утверждают местные налоги и сборы, но в то же время не имеют действенных рычагов влияния на их собираемость).

В этой связи муниципальные образования предлагают решения, способствующие, по их мнению, более оптимальному распределению полномочий. Данные меры предполагают: внесение соответствующих изменений о перераспределении полномочий в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты.

Проблематика низкой активности инвесторов и предпринимателей на муниципальном уровне отмечалась многими респондентами как «комплексная», «зависящая от уровня социально-экономического развития территории».

Распределение аспектов этой проблематики в порядке ранжирования представлено на рис. 16. Как следует из рисунка, большинство респондентов муниципальных образований (67,6%) обращают внимание на «отток бизнеса в большие города». В числе причин ухода бизнеса из сельской местности опрошенные отмечают «медленное развитие промышленного производственного потенциала на селе», отсутствие инвесторов для открытия новых производств на территории муниципалитета», а зачастую и «отсутствие самих крупных производственных и сельскохозяйственных предприятий, обеспечивающих рабочие места и формирование налоговой базы».



Источник: составлено автором

Рис. 16. Приоритизация проблем муниципалитетов в области поддержки инвесторов и предпринимателей, кол-во ответов

Существуют и институциональные проблемы. Так, например, выделяются низкая информированность предпринимателей о поддержке, оказываемой различными институтами (38,5% респондентов), слабое взаимодействие бизнеса и власти (34%). Сообщается о том, что малый и средний бизнес обеспокоен недоступностью банковских кредитов (42,8%). Также отмечается низкая востребованность в регистрации физических лиц в качестве самозанятых (29%), что негативно влияет на снижение уровня теневой занятости.

Что касается реализации национальных проектов, то здесь отмечаются высокие критерии участия в проектах для субъектов малого и среднего предпринимательства (26% респондентов). Так, например, для соответствия критерию отбора оборот промышленных предприятий должен составлять не менее 400 млн руб., а таких предприятия на территории муниципальных образований обычно бывают единицы или даже они вообще отсутствуют.

Решение проблем с недостаточной поддержкой бизнеса и низкими объемами инвестиций зачастую, по мнению респондентов, требует

институциональной поддержки со стороны властей федерального и регионального уровня. (См. рис. 17.) В частности, как видно из рисунка, 62% опрошенных отмечают необходимость сокращения административных барьеров, упрощения процедур при осуществлении инвестиционной деятельности, а также формирования банка предложений, интересных бизнесу, в виде ниш, площадок, проектов государственно-частного партнерства и т.д.



Источник: составлено автором

Рис. 17. Приоритизация предложений респондентов по развитию мер поддержки инвесторов и бизнеса в муниципальных образованиях, кол-во ответов.

Путем сокращения налоговой базы для субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих свою деятельность в сельской местности, и обеспечения целевого финансирования и выделения кредитов под низкие проценты предлагается нивелировать уход малого и среднего бизнеса в тень (56% респондентов). В дополнение к этому 21% опрошенных выдвигают предложение по восстановлению золотопромышленности на

территории отдельных сельских поселений и принятию соответствующего законодательства о мелкообъемной золотодобыче («вольный принос»).

Также 28% опрошенных считают целесообразным предоставить самозанятым определенные льготы, а именно выдачу кредитов под низкий процент, установление низкой арендной платы и т.д., с целью легализации теневой занятости.

Более четверти (26,5%) представителей муниципальных образований указывают, что количество конкурентоспособных предприятий, осуществляющих свою деятельность в муниципальных образованиях (районах), с точки зрения качества продукции (услуг), пригодной для вывода на внешние рынки, крайне низко. В связи с этим респондентами предлагается реализовать программы по экспортной акселерации, субсидировать расходы на совершенствование качества продукции в соответствии с требованиями внешних рынков.

С целью поддержки предприятий, производящих импортозамещающую продукцию, 23,6% респондентов представляется важным разработать соответствующие меры в виде снижения процентных ставок по налогам, обеспечения приоритетности таких предприятий как поставщиков в государственных закупках и внесения их в реестр системообразующих предприятий. Ввиду отсутствия федеральных мер поддержки крупных производителей, открывающих филиалы в отдаленных регионах (что оказывает влияние на развитие инфраструктуры этих субъектов), 19% респондентов предлагают разработать меры поддержки крупного бизнеса, реализующего деятельность в отдаленных регионах России, и создать льготные условия для предприятий, работающих в сфере промышленности и оказывающих содействие и поддержку труднодоступным городам и поселениям и др.

Таким образом, предлагаемые опрошенными представителями муниципалитетов решения относятся к действиям федерального или

регионального уровня. Лишь 1,4% респондентов указали, что данную проблему можно решить на уровне муниципалитета.

Отдельный вопрос в рамках проведенного исследования касался масштабирования лучших муниципальных практик, относящихся к сфере привлечения инвестиций и поддержки малого и среднего бизнеса. Опыт распространения лучших инвестиционных практик был недостаточно востребованным на муниципальном уровне (отметили 1098 респондентов). В рамках проведенного опроса в качестве причин затруднений масштабирования респонденты указали: недостаток у муниципалитетов финансовых средств на реализацию на своей территории успешных инвестиционных проектов (1011 респондентов); низкую работоспособность созданных в процессе внедрения Регионального инвестиционного стандарта структур поддержки бизнеса и привлечения инвестиций (903 опрошенных). Эти результаты свидетельствуют о необходимости более тщательного анализа причин неудач муниципалитетов посредством выстраивания с ними масштабного всероссийского стратегического диалога в вопросах привлечения инвестиций и поддержки предпринимателей на локальном уровне.

3.2. Управление рисками неисполнения целевых моделей развития инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации

Внедрение предложенных экономического и организационно-управленческого инструментов стимулирования развития делового климата на муниципальном уровне требует корректировки действующей системы оценки управленческой деятельности субъектов РФ и муниципальных образований.

Большинство современных методик оценки деятельности органов власти и управления основано на широко известной в зарубежном

государственном менеджменте методологии «3 Е», пользуясь которой, можно оценить:

- продуктивность, или эффективность (Efficiency) как соотношение полученных количественных результатов к затраченным ресурсам;
- результативность (Effectiveness) как сопоставление полученных результатов с запланированными;
- экономичность (Economy) как способность субъекта управления выбрать лучшую альтернативу целедостижения из имеющихся / разработанных.

В России термин «эффективность» упоминается в ряде нормативно-правовых документов, касающихся оценки деятельности органов власти.

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» результативность и эффективность стратегического планирования определяется как «достижение заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования»²³⁹. Данное определение соответствует принятому в экономике содержанию термина «экономическая эффективность». Далее в тексте закона эффективность упоминается в отношении стратегических документов и целевых программ, а также в аспекте их мониторинга.

В Бюджетном кодексе РФ термин «эффективность» является комплексным критерием и означает: экономность как «необходимость достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств», и/или результативность – как «достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств»²⁴⁰.

²³⁹ Ст.7 п.6 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

²⁴⁰ Ст. 34 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ.

Указ Президента РФ об оценке эффективности деятельности региональных органов государственной власти от 6 февраля 2021 года²⁴¹, а также Указ Президента РФ об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов от 28 апреля 2008 года²⁴², содержат соответственно 20 и 14 критериев оценивания. Среди них имеются качественные и количественные показатели. Качественные показатели преобладают применительно к оценке деятельности управления развитием региона, например: уровень бедности, образования, эффективность системы выявления и поддержки молодежных талантов, качество городской среды, «цифровая зрелость» региона. К количественным, например, относятся: численность малого и среднего предпринимательства на 10 тыс. человек населения; протяженность автомобильных дорог общего пользования, не отвечающих нормативным требованиям; доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром муниципального образования. Вместе с тем, Указом Президента РФ от 9 мая 2018 г. № 212 данный перечень был дополнен критерием «результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными и иными организациями» в социальной сфере. Это означает, что оценка эффективности и результативности деятельности органов власти в социальной сфере может быть осуществлена экспертным путем, с помощью выявления мнения пользователей услуг об их качестве.

Таким образом, оценка эффективности / продуктивности и результативности присутствует в российских нормативно-правовых актах и применяется в практической деятельности органов власти. В то же время,

²⁴¹ Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. №68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) и деятельности исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

²⁴² Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

оценка экономичности деятельности органов управления в России существенно затруднена, поскольку:

1) Ее целесообразно проводить только в случае наличия у объекта оценки полномочий действовать по усмотрению в рамках исполняемых функций, или дискреционных полномочий;

2) Она предполагает оценку и корректировку процессов управления – описательных или количественных показателей, характеризующих правовое, организационное и документационное обеспечение подготовки и исполнения решений государственного органа/государственного служащего в части совершения/принятия необходимой последовательности действий/решений. Это показатели качества управленческого цикла, степени совершенства процесса исполнения²⁴³.

Организационно-управленческая дискреция имеется сегодня у региональных и муниципальных органов государственного управления РФ в рамках исполнения полномочий по обеспечению развития регионального делового климата²⁴⁴, а внедрение предложенных в параграфе 3.1. рекомендаций относительно расширения фискальной автономии и «премирования» муниципалитетов по результатам расширит диапазон возможностей применения такой оценки.

Оценка управленческих процессов является наиболее проблематичным и одновременно одним из наиболее перспективных инструментов диагностики процесса исполнения государственными / муниципальными органами своих полномочий.

Проблематика состоит в том, что процессы управления, особенно в больших организациях, труднее всего поддаются наблюдению и контролю. Перспективность развития оценки процессов управления определяется все

²⁴³ Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров. М.: ЮРАЙТ, 2019 г. 320 с. – с. 135.

²⁴⁴ Никитин А.С. Формирование и развитие региональных управленческих команд в субъектах Российской Федерации. Монография. – М.: Дело, 2017. 135 с. – 68 с.

возрастающем влиянием процессуальной и процедурной составляющей на конечный результат деятельности организации²⁴⁵.

Одной из наиболее действенных методик оценки и корректировки процессов управления признана методика управления рисками, под которыми в общем виде понимается вероятность неисполнения запланированных мероприятий / недостижения запланированных результатов в намеченные сроки²⁴⁶.

В параграфе 2.2 в числе основных проблем развития территориального инвестиционного климата была выявлена недостаточная работоспособность созданных на муниципальном уровне элементов инфраструктуры развития инвестклимата, формальный подход территориальных органов власти, когда соответствующие структуры созданы, но не функционируют должным образом. При этом было определено, что мониторинговый потенциал целевых моделей используется региональными проектными офисами не в полной мере, поскольку информация о недостижении показателей целевых моделей часто не анализируется и не учитывается проектными офисами в процессе исполнения.

Для устранения этих недостатков предлагается внедрить методику управления рисками неисполнения / ненадлежащего исполнения региональными проектными офисами и муниципалитетами целевых моделей облегчения процедур ведения бизнеса.

Исполнение целевых моделей реализуется путем составления и реализации региональными проектными офисами «дорожных карт». Фрагмент такой «дорожной карты» представлен на рис. 18.

²⁴⁵ Кочеткова Т.С., Горинова С.В. Проблемы оценки управленческих процессов // Современные наукоемкие технологии // Региональное приложение. №1 (33). 2013. - с. 24.

²⁴⁶ Чаплинский А.В., Плаксин С.М. Управление рисками при осуществлении государственного контроля России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. №2. - с. 10.

	Наименование целевой модели по облегчению процедур ведения бизнеса				Ответственный за внедрение целевой модели
	Комментарии по текущему состоянию в области исполнения целевой модели в регионе Определение верхнеуровневых ключевых показателей достижения целевой модели и их значений Ресурсы, требуемые для исполнения целевой модели				
№.№	Этап реализации	Результат этапа	Дата начала	Дата окончания	Ответственный за этап реализации
1.	Принятие комплекса нормативных актов, устанавливающих основные направления инвестиционной деятельности и развития малого и среднего предпринимательства в регионе Оценка текущего состояния: в регионе принят ряд нормативных правовых актов, устанавливающих основные направления участия органов власти субъектов РФ в инвестиционной деятельности и регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства в субъекте РФ. Необходимо внести изменения в действующие нормативно-правовые акты с учетом нововведений в федеральном законодательстве. Планируемое значение ключевых показателей эффективности по целевому показателю: удовлетворенность предпринимательского сообщества действующей системой нормативно-правовых актов, устанавливающей основные направления инвестиционной деятельности и развития малого и среднего предпринимательства в субъекте РФ – не менее 50%				Заместитель Главы субъекта РФ, курирующий вопросы развития и поддержки малого и среднего предпринимательства
1.1.	Анализ принятых и действующих в субъекте РФ нормативных правовых актов, включающий проведение совещания с бизнес-сообществом	Проведен анализ, определен перечень актов, в которые необходимо внести изменения и перечень актов, которые необходимо принять вновь	01.01.2019	01.02.2019	Руководитель Контрольно-правового управления Правительства субъекта РФ, руководитель подразделения Правительства субъекта РФ по вопросам поддержки малого и среднего предпринимательства

Рисунок 18. Фрагмент заполненной «дорожной карты» по исполнению целевой модели облегчения процедур ведения бизнеса в субъектах РФ²⁴⁷

²⁴⁷ Атлас муниципальных практик. Сборник успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне. М.: АСИ, 2015. с. 28.

Для обеспечения взаимодействия регионального и муниципального уровней управления развитием территориального инвестклимата, каждая «дорожная карта» должна быть конкретизирована на уровне муниципального образования. Однако, как показали результаты оценки исполнения дорожных карт на муниципальном уровне, в ряде муниципальных образований эти дорожные карты не конкретизируются с учетом специфики территории. И механически копируют региональные дорожные карты.

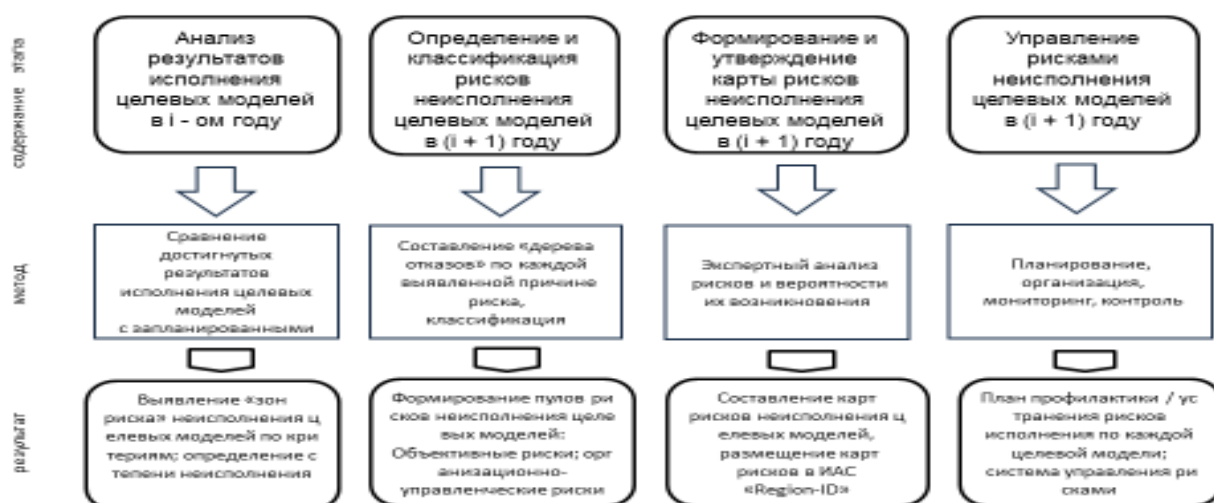
Кроме того, из содержания рисунка 3.5 видно, что дорожная карта не содержит анализа рисков неисполнения целевой модели.

Все это низводит методику «дорожного картирования» до простого планирования, приводит к формализации деятельности региональных и муниципальных органов власти в сфере развития территориального инвестклимата.

В теории «дорожного картирования» приводится следующий алгоритм работы с рисками: выявление рисков, их группировка, оценка и ранжирование каждой группы факторов риска по степени угрозы их возникновения (практически невозможные, маловероятные, вероятные, крайне вероятные и практически возможные). Вероятность каждой из групп риска просчитывается, затем для каждой группы рисков разрабатывается альтернатива целедостижения²⁴⁸.

Адаптируя этот алгоритм применительно к теме исследования и используя классификацию факторов состояния и динамики территориального инвестклимата, предложенную нами в параграфе 2.2, можно предложить модель управления рисками развития территориального инвестиционного климата в субъектах РФ (см. рис. 19).

²⁴⁸ Глушко Е.К. Дорожные карты в государственном управлении // Право и государство. 2014. № 11. - С. 53-59.



Составлено автором

Рисунок 19. Схема управления рисками развития инвестиционного и предпринимательского климата в субъектах РФ

Процесс управления рисками целесообразно начать с анализа результатов исполнения каждой целевой модели в отчетном году путем сравнения достигнутых количественных результатов с запланированными целевыми значениями. В итоге сопоставлений выявляются недостигнутые результаты и определяется степень их недостижения, в процентном соотношении к заданным в целевых моделях значениям.

Проиллюстрируем предлагаемую методику управления рисками на примере исполнения целевой модели «Поддержка малого и среднего бизнеса» в Новгородской области в 2019 г. (рис. 20).



Рисунок 20. Профиль Новгородской области по исполнению целевой модели «Поддержка малого и среднего бизнеса» в 2019 г.²⁴⁹

Результативность исполнения целевой модели «Поддержка малого и среднего бизнеса» в Новгородской области в 2019 г. представлена в табл. 8.

Таблица 8

Результаты исполнения целевой модели «Поддержка малого и среднего бизнеса» в Новгородской области в 2019 г.²⁵⁰

Критерии целевой модели	Целевые значения, определенные целевой моделью	Достигнутые значения	Разница между заданными и фактически достигнутыми значениями, ед.
Развитие системы «одного окна» для МСП, баллы	5	3,75	1,25

²⁴⁹ Материалы совещания по итогам исполнения целевых моделей облегчения процедур ведения бизнеса с участием Президента РФ. Москва. 23 ноября 2018 г. // Архив АСИ. 2019 г.

²⁵⁰ Составлено автором на основании: Материалы совещания по итогам исполнения целевых моделей облегчения процедур ведения бизнеса с участием Президента РФ. Москва. 23 ноября 2018 г. // Архив АСИ. 2018 г.

Налоговые льготы для МСП, баллы	5	0,58	4,42
Стимулирование спроса	5	3	2
Имущественная поддержка МСП	5	4,19	0,81
Инфраструктурная поддержка МСП	5	3,37	2,63
Финансовая поддержка МСП	5	3,63	1,37
Развитие сельскохозяйственной кооперации	5	2,46	2,54
Государственное (региональное) управление в области поддержки МСП	5	4	1

Каждое из недостигнутых значений представляет собой «зону риска» неисполнения целевой модели развития инвестиционного климата в периоде, следующем за отчетным.

Для того, чтобы выявить причину возникновения этих рисков по каждому показателю целевой модели, предлагается использовать известную в теории принятия решений технологию «дерева отказов», в соответствии с которой субъекты исследования риска выстраивают логический путь (пути) от неблагоприятного исхода - следствия к наиболее вероятным событиям – причинам, повлекшим данный исход.

Пример выявления риска показателя «Налоговые льготы» по целевой модели «Поддержка малого и среднего бизнеса» в Новгородской области в 2018 г. с использованием технологии «дерева отказов» приведен на рис. 21.



Источник: составлено автором

Рисунок 21. Факторы риска неисполнения целевой модели «Поддержка малого и среднего бизнеса» по критерию «Налоговые льготы для субъектов малого и среднего бизнеса» в Новгородской области, 2019 г.

Как можно увидеть из рисунка, причины неисполнения целевой модели носят большей частью организационно-управленческий характер.

Так, вопросы информированности субъектов МСП и ИП, упрощения процедур перехода бизнеса на льготный режим находятся в дискреции региональных и муниципальных органов власти области.

Регулирование поступлений в региональный и местные бюджеты от сбора за установление упрощенного налогового режима осуществляется на федеральном уровне²⁵¹. Данный налог полностью зачисляется в бюджет субъекта РФ.²⁵² Следовательно, власти субъектов РФ вправе дополнительно влиять на порядок применения упрощенного специального режима путем утверждения региональных нормативных актов.

²⁵¹ П. 7 ст. 12 Налогового кодекса РФ.

²⁵² Ст. 56 Бюджетного кодекса РФ.

Таким образом, устранение основных рисков по снижению налоговых льгот для бизнеса в Новгородской области находится в компетенции региональных органов власти области.

Аналогичным образом можно установить и операционализировать «низкий уровень кооперации сельского хозяйства» как фактор риска неисполнения целевой модели.



Источник: составлено автором

Рисунок 22. Факторы риска неисполнения целевой модели «Поддержка малого и среднего бизнеса» по критерию «Уровень кооперации сельского хозяйства» в Новгородской области, 2019 г.

Из рисунка 22 можно выделить объективные и субъективные причины недостаточной эффективности работы региональных проектных офисов Новгородской области в сфере поддержки сельскохозяйственных предприятий.

Так, недостаточны федеральные меры поддержки отечественного сельского хозяйства в аспектах: прозрачности конкурсного отбора и доступности предоставления грантов сельхозпроизводителям, своевременности перечисления субсидий на поддержку растениеводства в региональные бюджеты.

Вместе с тем, распределение субсидий на поддержку сельскохозяйственных предприятий из средств бюджета Новгородской области в 2019 г. также вызвало определенные организационно-правовые сложности в вопросах обслуживания кредитного приобретения оборудования, техники, строительства и проведения реконструкции объектов с/х деятельности, переработки и обеспечения рынка продуктов растениеводства²⁵³.

К организационно-управленческим рискам неисполнения целевых показателей по поддержке сельхозпредприятий в регионе можно отнести следующие: недостаточность региональной инфраструктуры поддержки; низкая степень вовлеченности органов местного самоуправления в механизм поддержки.

Выявление рисков недостижения целевого показателя «стимулирование спроса на продукцию и услуги субъектов МСП» в Новгородской области представлено на рис. 23.



Источник: составлено автором

²⁵³ Отчет Правительства Новгородской области «Об исполнении бюджета Новгородской области в 2019 году».

Рисунок 23. Факторы риска неисполнения целевой модели «Поддержка малого и среднего бизнеса» по критерию «Стимулирование спроса на продукцию и услуги субъектов МСП» в Новгородской области, 2019 г.

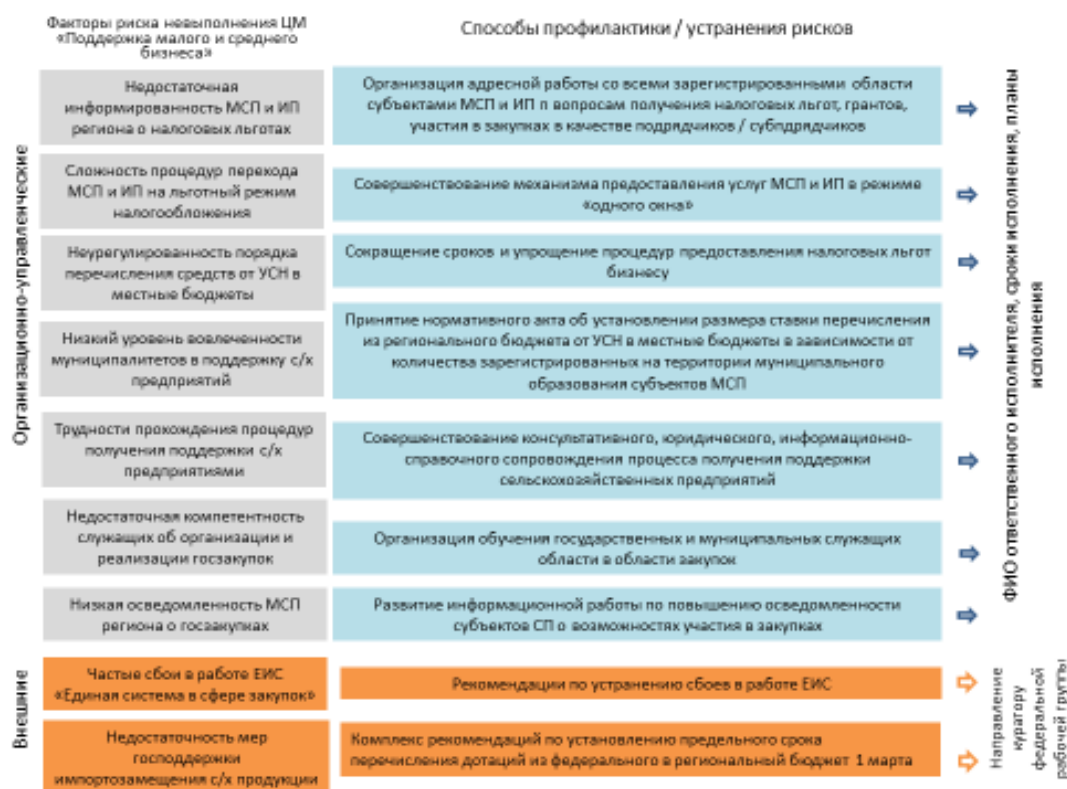
Исходя из рисунка 23 можно заключить, что рисками снижения спроса на продукцию МСП в Новгородской области являются:

- недостаточная степень осведомленности субъектов МСП о возможностях участия в государственных закупках;
- недостаточный уровень компетентности служащих по организации процесса участия МСП в госзакупках;
- частые сбои в работе Единой информационной системы закупок.

Если первые два риска могут быть снижены силами регионального правительства, то по устранению третьего необходима работа на федеральном уровне.

Определенное внимание необходимо уделить возникновению случайных факторов риска развития регионального делового климата. К таковым можно отнести: неблагоприятные погодные условия, которые могут повлиять на урожайность в регионе в текущем году; мировой экономический кризис; вспышка эпидемии, угроза распространения особо опасного вируса в стране и регионе, и как следствие, снижение деловой активности.

После выделения рисков экспертным путем определяется вид данного риска, степень угрозы его возникновения, а также варианты его профилактики / устранения. В итоге составляется карта рисков неисполнения целевых моделей. Пример такой карты для целевой модели «Поддержка малого и среднего бизнеса» в Новгородской области на 2020 г. представлен на рис. 24.



Источник: составлено автором

Рисунок 24. Карта управления рисками неисполнения целевой модели
«Поддержка малого и среднего бизнеса» в Новгородской области, 2020 г.

Для профилактики рисков снижения объема предоставления налоговых льгот МСП и ИП в 2020 г. можно предложить следующие решения:

- усовершенствовать на едином инвестиционном портале Новгородской области информационный блок о видах налоговых льгот для МСП и ИП, соответствующие баннеры разместить на официальных сайтах всех муниципальных образований области;
- организовать адресную работу с зарегистрированными на территории области субъектами МСП и ИП на предмет их информированности о возможностях пользования налоговыми льготами;
- провести ревизию действующего механизма предоставления налоговых льгот бизнесу, а именно: «налоговых каникул», упрощенной системы налогообложения, патентного режима для ИП и сократить сроки предоставления этих процедур;

- усовершенствовать предоставление всех льгот предпринимательству в режиме «одного окна».

- Правительству Новгородской области принять нормативный акт об установлении размера ставки перечисления из регионального бюджета от упрощенной системы налогообложения в местные бюджеты в зависимости от количества зарегистрированных на территории муниципального образования субъектов МСП. Это позволит стимулировать муниципалитеты более эффективно работать по поддержке бизнеса и привлечению инвестиций на территорию.

Снижение риска недостаточного уровня поддержки предприятий МСБ, а также ИП в области в 2020 г. предусматривает:

- развитие механизмов муниципально-частного партнерства;
- материальное стимулирование муниципалитетов районов, в которых есть ресурсы для развития сельского хозяйства, работать более эффективно в сфере поддержки сельхозпредприятий и фермерских хозяйств;
- упрощение соответствующих процедур и сокращение сроков их прохождения;
- усовершенствование консультативного, юридического, информационно-справочного сопровождения процесса получения поддержки предприятий и индивидуальных предпринимателей;
- предложение Правительству РФ установить предельный срок перечисления в областной бюджет субсидий на поддержку МСП и ИП до 1 марта текущего года;
- установление в области единого порядка и сроков перечисления субсидий на поддержку сельхозпредприятий из областного в местные бюджеты;
- повышение компетентности государственных и муниципальных служащих области в области организации закупок;
- развитие информационной работы по повышению осведомленности субъектов МСП о возможностях участия в закупках;

- совершенствование на федеральном уровне работы Единой информационной системы в сфере закупок.

3.3. Оценка освоения инвестиций в субъектах Российской Федерации

Как было аргументировано в параграфе 1.2 работы, для более полной оценки состояния и определения перспектив социально-экономического развития российских регионов на современном этапе, а также с учетом высокого уровня офшоризации российской экономики, необходимо располагать релевантной информацией не только об объеме привлеченных в регионы инвестиций за отчетный период, но также о направлениях и объемах вложения этих инвестиций в экономику региона.

В то же время, проведенное в параграфе 2.2. изучение Национального инвестиционного рейтинга показало, что данный инструмент ориентирован на измерение управленческих усилий в сфере *привлечения инвестиций*. Соответственно, измерения Рейтинга не отражают результатов деятельности региональных органов власти по *размещению инвестиций* в стратегически приоритетные для устойчивого развития России направления, такие как: стимулирование развития человеческого капитала, экономика знаний.

В этой связи, целесообразно разработать и реализовать в пилотном режиме в рамках Национального инвестиционного рейтинга - 2020 подрейтинг «Освоение инвестиций».

Идея оценки эффективности деятельности государственных органов в аспекте реализации политики стимулирования развития экономики знаний и человеческого капитала довольно популярна в современной экономике. Например, с 2004 г. группой Всемирного банка в рамках специальной программы «Знания для развития» рассчитывается Индекс экономики знаний по 109 показателям, структурированных на 4 подгруппы: индекс экономического и институционального режима; индекс образования; индекс инноваций; индекс информационных и коммуникационных технологий.

Предполагается, что индекс должен использоваться государствами для анализа проблемных моментов в их политике и измерения готовности страны к переходу на модель развития, основанной на знаниях²⁵⁴. Однако в силу нечеткости методологии и существенных различий в национальной статистике, результаты исследований по данному индексу подвергаются сомнениям.

Определенный исследовательский интерес представляет Рейтинг инновационного развития субъектов РФ, подготовленный экономистами Высшей школы экономики²⁵⁵. Индекс рассчитывается в 83 регионах с использованием 24 показателей, сгруппированных в четыре блока: социально-экономическое развитие региона, научно-технический потенциал, уровень развития инновационной деятельности, качество реализуемой инновационной политики. Методология индекса большей частью заимствована из европейской практики построения региональных инновационных индексов и поэтому слабо учитывает такие особенности российского экономического пространства, как неравномерность распределения производительных сил, низкий по сравнению со странами Западной Европы уровень производительности труда, недостаточность официальной региональной статистики.

Рейтинговые оценки деятельности руководителей государственных органов по привлечению и освоению иностранных инвестиций разрабатывают национальные правительства различных государств, в том числе, например, Узбекистана²⁵⁶. Однако такие рейтинги основаны на ограниченном количестве показателей, их методология упрощена и предполагает сравнительную оценку плановых и достигнутых значений

²⁵⁴ Индекс экономики знаний [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://studref.com/618736/ekonomika/indeks_ekonomiki_znaniy (дата обращения: 23.12.2019)

²⁵⁵ Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации: аналитический доклад / под ред. Гохберга Л.М. М.: НИУ «Высшая школа экономики», 2012. – 104 с.

²⁵⁶ Постановление Кабинета министров республики Узбекистан «О мерах по внедрению порядка рейтинговой оценки деятельности руководителей государственных органов по привлечению и освоению иностранных инвестиций ID-508 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://regulation.gov.uz/ru/document/508> (дата обращения: 23.02.2020)

привлечения и освоения иностранных инвестиций. В этом случае за рамками исследования оказываются процессы исполнения, мнение пользователей соответствующих услуг.

Выявленные недостатки существующих рейтинговых методик учтены при построении методологии предлагаемого рейтинга «Освоение инвестиций».

Цель предлагаемого рейтинга – оценка эффективности и результативности управления процессом освоения регионами иностранных инвестиций и направления их в наукоемкие отрасли и развитие человеческого (в т.ч. интеллектуального) капитала.

Задачи исследования посредством рейтинга:

- сравнение объема и источников привлеченных инвестиций в регион с объемами и направлениями их освоения;
- выявление и анализ практик деятельности региональных органов власти по освоению инвестиций с учетом стратегических приоритетов развития современной экономики;
- стимулирование региональных органов власти к повышению эффективности и результативности освоения инвестиций с учетом актуальных целей развития страны и региона.

Методология рейтинга «Освоение инвестиций» схожа с методологией Национального инвестиционного рейтинга²⁵⁷ в аспектах единства методик и технологий сбора, обработки, анализа и представления информации.

Вместе с тем, при формировании методологии Рейтинга «Размещение инвестиций» учтен ряд рекомендаций экономистов относительно оценки результативности и эффективности капиталовложений в экономику региона, а также особенности и тренды развития национальной и региональной инвестиционной политики.

²⁵⁷ Методология Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docplayer.ru/38023172-Metodologiya-nacionalnogo-reytinga-sostoyaniya-investicionnogo-klimata-v-subektah-rossiyskoy-federacii.html> (дата обращения: 23.12.2019)

Во-первых, с точки зрения сфер капиталовложения, все привлекаемые в регион средства можно разделить на инвестиции в основной капитал и инвестиции, направленные на расширение производства. Первый вид инвестиций требуется региону для поддержания текущего уровня социально-экономического развития территории. Второй вид инвестиций направляется регионом на развитие высокотехнологичных производств, инноваций²⁵⁸. Развитие человеческого капитала невозможно без масштабных вложений в сферы здравоохранения, образования, строительства, жилищно-коммунального хозяйства. Поскольку развитие постиндустриальной экономики предполагает определенный (достаточно высокий) уровень состояния социальной сферы, поддержка и расширение высокотехнологичных производств в российских регионах обязательно должны сопровождаться масштабными инвестициями в социальную сферу. Дефицитность большинства региональных бюджетов вплоть до 2018 г. сдерживала возможности вложения инвестиций в знаниеемкие отрасли. Однако начиная с 2020 г. региональные органы власти становятся распорядителями значительных объемов финансовых средств на реализацию комплекса социально ориентированных национальных проектов. В этой связи, с 2020 г. оценка эффективности и результативности капиталовложений в наукоемкий сектор региональной экономики должна сопровождаться оценкой эффективности и результативности реализации в регионе национальных проектов. При выборе соответствующих показателей следует учитывать, что более развитые в социально-экономическом отношении регионы должны вкладывать больше средств в развитие основного капитала. Учитывая это, для каждого региона в рамках рейтинга «Освоение инвестиций» целесообразно рассчитывать показатели: результативности реализации национальных проектов (по методике сопоставления плановых и фактических показателей соответствующих целевых программ за отчетный

²⁵⁸ Кузнецова О.В., Кузнецов А.В. Системная диагностика экономики региона. М.: ЛЕНАНД, 2019. – с. 141 – 142.

период); размер привлечения инвестиций в основной капитал на душу населения (как критерий результативности капиталовложений в социально ориентированные отрасли экономики); доля инвестиций в основной капитал к ВРП (как базовый критерий развития промышленности региона).

Во-вторых, для диагностики степени ориентации экономики региона на знаниеемкие отрасли, необходимо оценивать структуру капиталовложений в промышленность. Для этого в рамках Рейтинга «Освоение инвестиций» целесообразно предусмотреть оценку капиталовложений в высокотехнологичные отрасли промышленности.

В-третьих, на состояние и динамику инвестиционного климата региона существенно влияет наличие и успешность крупных инвестиционных проектов. Вот почему помимо сбора данных по общим критериям и показателям Рейтинга, целесообразно организовать сбор и анализ дополнительной информации о реализации крупных инвестиционных проектов, с учетом их жизненного цикла.

В-четвертых, для оценки вклада малого предпринимательства в региональные инвестиционные процессы необходимо учитывать долю малых предприятий в инвестициях в основной капитал региона.

В-пятых, устойчивое развитие региональной экономики предполагает, в том числе, равномерное распределение инвестиций на территории. Ввиду обширности территории большинства российских регионов, высокого уровня концентрации инвестиций в их административных и экономических центрах, общерегиональные показатели, скорее всего, не будут отражать реального уровня жизни на всей территории региона. Все это требует оценки внутрирегионального распределения инвестиций в основной капитал между отдельными муниципальными образованиями.

Чем выше полученный для отдельного муниципального образования коэффициент, тем выше уровень концентрации инвестиций в основной капитал в данном муниципальном образовании. Чем более схожи величины

коэффициентов муниципальных образований в регионе, тем равномернее распределяются инвестиции по территории.

В настоящее время подсчет такого показателя невозможен с использованием официальных статистических данных, поскольку единственным показателем, который рассчитывался Росстатом до 2012 г., является величина инвестиций в основной капитал муниципальных образований – крупных городов в составе субъектов РФ, а социально-экономическая статистика ведется только в отношении городов – административных столиц регионов России.

В-шестых, важнейшим компонентом исследования инвестиционных процессов в регионе является изучение страновой принадлежности иностранных капиталовложений. Исследования государств-источников инвестиций в 2000 – 2018 гг. в экономику России показало, что в этот период лидером по накопленным в РФ ПИИ был Кипр, а также Британские Виргинские Острова, в то время как такие крупнейшие иностранные инвесторы, как США, ФРГ, Великобритания, Германия и КНР, входили лишь во вторую десятку инвесторов в РФ²⁵⁹. Фактически же все кипрские и виргинские капиталы являлись иностранными реинвестициями, поскольку российский бизнес и физические лица использовали отличную возможность получать дивиденды и проценты от зарубежных активов в этих оффшорных зонах, а бюджет РФ при этом ничего не получал²⁶⁰. Несмотря на то, что еще с 2002 г. В.В. Путин призывал российских бизнесменов «не прятать свои доходы за границей», закон РФ о контроле за деятельностью офшоров был существенно дополнен в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций лишь в ноябре 2018 г.²⁶¹ С 2019 г. с этих доходов (при превышении минимальной суммы) организациям вменяется обязанность платить 20% налога на прибыль, а

См.: Шарахметов А.С., Чернецова А.С. Оффшоры в России // Инновационная наука. 2018. №12. С. 96 – 98.

²⁶⁰ Закон об оффшорах 2019 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ipopen.ru/registracija/offshory/zakon-ob-offshorah-2014.html> (дата обращения: 23.02.2020)

²⁶¹ Росстат. Социально-экономические показатели городов – 2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://gks.ru/bgd/regl/b18_14t/Main.htm (дата обращения: 23.02.2020)

физическим лицам, являющимся акционерами иностранных компаний — 13% подоходного налога. Учитывая изложенное, особого внимания требует вопрос изучения источников капиталовложений в экономику региона, для чего в структуру рейтинга «Освоение инвестиций» предлагается ввести показатель поступления в регион иностранных инвестиций по странам — источникам. С 2014 г. Банк России осуществляет подсчет двух показателей, позволяющих косвенно оценить деятельность иностранного капитала в регионах России: количество действующих кредитных организаций с участием нерезидентов в уставном капитале; группировка действующих кредитных организаций по доле участия нерезидентов в уставном капитале²⁶². Однако эта статистика ведется по федеральным округам. Более детальная оценка степени участия иностранного капитала (в том числе его офшоризации) в региональном разрезе требует «настройки» российского статистического инструментария.

В-седьмых, важным аспектом развития современной экономики считается способность национальной экономики интегрировать международные инновации. Поэтому в рамках диагностики развития экономики знаний в регионе целесообразен расчет доли инвестиций в основной капитал организаций с участием иностранного капитала в общем размере инвестиций в основной капитал. Этот показатель отражает роль иностранных участников в развитии регионального хозяйственного комплекса.

С учетом изложенного, предлагаемая система показателей рейтинга «Освоение инвестиций» представлена в табл. 9.

²⁶² Статистический бюллетень Банка России. Москва. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbr.ru/collection/collection/file/27598/bbs2002r.pdf> (дата обращения: 23.02.2020)

**Показатели рейтинга «Освоение инвестиций» Национального рейтинга
состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации**

№ п.п.	Наименование показателя, аббревиатура	Взаимосвязь значения показателя с качеством инвестиционного климата	Формула	Требования к данным, (Период сбора данных)	Источник (тип выборки)
1.	Результативность реализации национальных проектов в регионе в отчетном году по сферам: -жилье; -социальная инфраструктура; - транспортная инфраструктура; - распространность широкополосного Интернета в регионе (среди населения и организаций); - уровень развития мобильной связи в регионе; -образование; -здравоохранение	Прямая	Сопоставление фактически достигнутых и плановых значений по реализации приоритетных национальных проектов в регионе, %	12 месяцев предыдущего года	Отчетные данные региона об исполнении национальных проектов)
2.	Объем привлечения инвестиций в основной капитал на душу населения, руб.	Прямая	$I_{ок}/Q$, где: $I_{ок}$ - инвестиции в основной капитал, Q – количество зарегистрированных жителей	12 месяцев предыдущего года	Регионы России. Социально-экономические показатели – раздел 20

№ п.п.	Наименование показателя, аббревиатура	Взаимосвязь значения показателя с качеством инвестиционного климата	Формула	Требования к данным, (Период сбора данных)	Источник (тип выборки)
			региона		
3.	Доля инвестиций в основной капитал к ВРП, %	прямая	$I_{ок}/GRP$, где: $I_{ок}$ - объем инвестиций в основной капитал, GRP – валовый региональный продукт	12 месяцев предыдущего года	Регионы России. Социально-экономические показатели – раздел 21
4.	Доля высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВРП, %	Прямая	$I_{отр}(i) / GRP$, где: $I_{отр}(i)$ – объем инвестиций в высокотехнологичные и наукоемкие отрасли; GRP – валовый региональный продукт	12 месяцев предыдущего года	Отчетные данные о социально-экономическом развитии региона за отчетный год; Регионы России. Социально-экономические показатели – раздел 21
5.	Объем иностранных инвестиций, привлеченных в субъект РФ в отчетном году, млн руб.	Прямая	$I = \sum_{i=1}^n I_i$, где: I_i – объем иностранных инвестиций в i-ом проекте региона; n – количество инвестиционных проектов в регионе, реализованное с привлечением иностранных инвестиций	12 месяцев предыдущего года	Регионы России. Социально-экономические показатели – раздел 20
6.	Инвестиции в основной капитал малых предприятий субъекта РФ,	Прямая	инвестиции вложенные в малый бизнес на территории субъекта РФ	12 месяцев	Регионы России. Социально-экономические показатели – раздел 21

№ п.п.	Наименование показателя, аббревиатура	Взаимосвязь значения показателя с качеством инвестиционного климата	Формула	Требования к данным, (Период сбора данных)	Источник (тип выборки)
	млрд руб.				
7.	Коэффициент концентрации инвестиций в основной капитал в муниципальном образовании региона, ед.	Обратная	$H = Q_i / n$, где: Q_i – объем инвестиций в основной капитал в i -ом муниципальном образовании, n – количество муниципальных образований в регионе.	12 месяцев	Сбор показателей в рамках Рейтинга
8.	Поступление в регион иностранных инвестиций по государствам – источникам, млн руб.	Неоднозначная	Объемы поступления иностранных инвестиций по источникам	12 месяцев	Сбор показателей в рамках Рейтинга
9.	Доля инвестиций в основной капитал организаций с участием иностранного капитала в общем размере инвестиций в основной капитал, %	Прямая	$H_{fc} = I_{foc} / I_{ok}$, где: I_{foc} – объем иностранных инвестиций в основной капитал, I_{ok} – общий объем инвестиций в основной капитал	12 месяцев	Сбор показателей в рамках Рейтинга
10.	Количество рабочих мест, созданных в результате реализации инвестиционных проектов с привлечением иностранных	Прямая	$Q_{pm} = \sum_{i=1}^n Q_{pmi}$, где: Q_{pmi} – количество рабочих мест, созданных в результате реализации i -	12 месяцев	Сбор показателей в рамках Рейтинга

№ п.п .	Наименование показателя, аббревиатура	Взаимосвязь значения показателя с качеством инвестиционного климата	Формула	Требования к данным, (Период сбора данных)	Источник (тип выборки)
	инвестиций в отчетном году		го инвестиционн ого проекта		

Источник: составлено автором

Вычисление показателя №1 будет доступно только после опубликования официальной отчетности о результатах реализации в субъектах РФ национальных проектов. Показатели №№ 2 – 6 предлагаемого рейтинга вычисляются на основе анализа и обработки официальной статистики. Показатели №№ 7 – 10 целесообразно рекомендовать к вычислению в рамках Национального инвестиционного рейтинга - 2020 в качестве дополнительных. На основе официальных статистических данных по показателям №№ 2 – 6, автором произведено ранжирование субъектов РФ по отдельным показателям освоения инвестиций за 2018 г.

По показателю привлечения инвестиций на душу населения лидируют регионы, ориентированные на добычу нефти и газа: Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский автономные округа, республика Саха (Якутия), Магаданская область. Однако столь высокие результаты регионов могут быть объяснены не только развитостью предприятий добывающей отрасли, но и низкой по сравнению со среднероссийской плотностью населения.

Традиционные лидеры Национального инвестиционного рейтинга: республика Татарстан, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область, Липецкая, Калужская, Тульская области – занимают средние места по значению показателя привлечения инвестиций на душу населения. Это благополучные регионы с высокой по сравнению со среднероссийской плотностью населения, развитой инвестиционной инфраструктурой и преобладанием предприятий перерабатывающей промышленности.

Нижние позиции по привлечению инвестиций в основной капитал на душу населения занимают большинство северо-кавказских регионов, а также депрессивные субъекты РФ.

В результате ранжирования субъектов РФ по показателю «доля инвестиций в основной капитал в отношении к ВРП» можно заключить, что в 2018 г. значительный приток инвестиций наблюдался в регионы с различным экономико-географическим и социально-экономическим положением. Так, масштабные инвестиции в республику Крым и г. Севастополь связаны с ускоренной модернизацией объектов туристической и рекреационной инфраструктуры, а также с низкими показателями ВРП. Высокие показатели по исследуемому критерию Ямало-Ненецкого, Ненецкого автономных округов связаны с модернизацией добывающих предприятий.

Высокие позиции северо-кавказских республик могут быть объяснены значительными инвестициями в туристическую отрасль регионов в исследуемом году в соотношении с традиционно низкими для этих республик показателями ВРП. Высокие позиции по показателю Липецкой, Астраханской, Тамбовской, Воронежской областей связаны со значительным объемом инвестиций в сельскохозяйственный сектор этих регионов в 2018 г. Низкие позиции по исследуемому показателю г. Москвы, г. Санкт – Петербурга могут быть объяснены одновременно высокой динамикой как инвестиций в основной капитал, так и высокой динамикой ВРП в 2018 г. Нижние позиции по показателю занимают регионы с депрессивной экономикой: республики Карелия и Удмуртия, Курганская, Костромская области.

Показательны с точки зрения вхождения в экономику знаний результаты ранжирования российских регионов по критерию «доля высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВРП». Верхнюю позицию по показателю занимает Калужская область, признаваемая исследователями самым передовым регионом России по развитию технологических кластеров. Ульяновская, Ярославская, Новгородская

области, Чувашская республика, республика Марий Эл, по результатам исследования, направили в 2018 г. значительные инвестиционные ресурсы на развитие наукоемких производств. Нижние позиции по показателю занимают Сахалинская, Тюменская области, Ханты-Мансийский, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа. Это свидетельствует о том, что основная доля инвестиций в этих регионах вкладывается в ресурсодобывающие отрасли.

Сравнительный анализ позиций регионов по критерию «объем привлеченных иностранных инвестиций» дал неоднозначные результаты, несколько расходящиеся с трендами привлечения иностранных инвестиций субъектами РФ, выявленными в 2010 – 2014 гг. Регионы, занимавшие лидирующие позиции по привлечению зарубежных инвестиций до 2015 г., в настоящее время уступили субъектам РФ, которые в докризисный период занимали средние позиции в разнообразных инвестиционных рейтингах. Зарубежные санкции способствовали существенному сокращению иностранных инвестиций в российскую экономику, и российские регионы вынуждены были переориентироваться на поиск отечественных инвесторов. В этих условиях, показатель привлечения иностранных инвестиций в региональную экономику уже не может претендовать на роль ключевого индикатора состояния инвестиционного климата субъекта РФ.

Ранжирование позиций российских регионов по показателю «Инвестиции в основной капитал малых предприятий субъекта РФ» показало, что лидирующие позиции по развитию малого предпринимательства занимают Москва, Московская, Воронежская, Ростовская области. В этих субъектах РФ действуют федеральные и региональные программы поддержки малого предпринимательства, развивается соответствующая инфраструктура. Нижние позиции занимают северо-кавказские регионы, а также ресурсодобывающие субъекты РФ.

Проведенное ранжирование регионов может оказаться полезным в рамках исследования Национального инвестиционного рейтинга, в аспектах диагностики характера и динамики процессов освоения инвестиций в каждом

регионе. Вместе с тем, в каждом субъекте РФ эти процессы носят уникальный характер, что требует углубленного анализа вне рамок рейтинга.

Таким образом, для улучшения регионального инвестиционного и предпринимательского климата в регионах России на современном этапе развития экономики необходимо осуществить:

- мероприятия по расширению финансово-экономических и организационных возможностей муниципалитетов привлекать инвестиции и поддерживать местное предпринимательство в части расширения налоговых поступлений в муниципальные бюджеты, активизации использования на муниципальном уровне инструментов повышения инвестиционной привлекательности, которые находятся в распоряжении субъектов РФ;
- меры государственного протекционизма в отношении малого и среднего предпринимательства;
- внедрение элементов системы управления рисками неисполнения целевых моделей облегчения процедур ведения бизнеса, включая: выявление рисков по результатам исполнения целевых моделей, выяснение причин возникновения этих рисков и разработки мероприятий по профилактике / устранению;
- исследования процесса и характера освоения инвестиций в регионах РФ в продолжение Национального инвестиционного рейтинга посредством исчисления в рамках Рейтинга комплекса показателей, позволяющих оценить объем привлечения инвестиций в основной капитал, долю капиталовложений в наукоемкие отрасли региона и поддержку малого бизнеса, результативность исполнения на территории региона национальных проектов, уровень концентрации инвестиций в регионе, степень офшоризации экономики региона.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Исследование проблем эффективности применения инструментов привлечения инвестиций в регионы России позволило прийти к следующим результатам.

Изучение теоретических основ проблематики привлечения инвестиций позволило выявить, что категория «инвестиционный климат» понимается большинством исследователей как совокупность факторов, влияющих на предпочтения и решения инвесторов. До середины XX в. в экономических теориях преобладала гипотеза о полной определенности условий при принятии финансовых решений, а в число факторов эффективности капиталовложений включались: пространственный, рыночный, экономико-географический, природно-ресурсный. Возникшие в эпоху развитой индустриальной экономики теории учитывали и оценивали с помощью экономико-математических моделей неопределенность и риск при вложении инвестиций. Современные концепции и методики оценки инвестиционного климата, основанные на разработках Гарвардской школы, включают в исследовательский фокус совокупность факторов неопределенности и риска, свойственных постиндустриальной экономике.

Изучение концепций региональной экономики позволило выявить тенденцию смещения исследовательского фокуса с пространственных, экономических, финансовых условий развития инвестклимата в пользу институциональных, нормативно-правовых и управленческих факторов.

Международный опыт показывает, что арсенал инструментария привлечения инвестиций в регионы довольно разнообразен и определяется множеством факторов, которые можно разделить на 1) внешние по отношению к системе управления региональной экономикой и 2) связанные с системой управления развитием территории. К первой группе факторов можно отнести социально-экономический потенциал региона. К числу факторов, относящихся к системе управления регионов, можно отнести: тип

государственной экономики (развитый, развивающийся, переходный); политический режим в данном государстве (демократический или авторитарный); степень и характер автономии субъектов управления регионом; специфику национальной политической и предпринимательской культуры; особенности административно-территориального устройства; профессионализм, компетентность и сработанность управленческих кадров, ответственных за привлечение инвестиций в регионы; приоритеты инвестиционной активности в рамках постиндустриальной экономики.

Исследованный международный опыт привлечения инвестиций, при всех трудностях его концептуализации, позволил выявить общие этапы развития региональной инвестиционной политики, которые преодолели развитые и активно развивающиеся страны, имеющие большую территорию и сложное политико-административное устройство. Последовательность этапов инвестиционной политики такова: формирование стратегии и нормативно-правовой базы привлечения иностранных инвестиций на основе географического принципа; переход от количества ПИИ к их качественным показателям на основе отраслевого принципа и поддержки отечественного производителя; глобализация национальной экономики, управление притоком ПИИ в приоритетные для развития страны высокотехнологичные отрасли; выравнивание инвестиционного климата во всех регионах страны путем поддержки депрессивных территорий; адаптация национальной инвестиционной политики в условиях «новой нормальности». К особенностям системы управления региональным инвестиционным климатом этих государств можно отнести следующие: концентрация на общенациональном уровне функций стратегического управления инвестиционными процессами, а также мониторинга и контроля за исполнением принятых решений; гибкость и адаптивность госпрограмм исходя из специфики региональных факторов; широкий спектр организационно-управленческих инструментов управления региональным инвестклиматом, с возможностью их адаптации под региональные

особенности; тиражирование успешных практик управления развитием территориального инвестклимата. Выявленные этапы и инструменты инвестиционной политики федерального центра в отношении регионов, как представляется, могут оказаться востребованными для России, с ее сложной федеративной системой управления и существенными экономико-географическими территориальными различиями. Вместе с тем, начиная с 2014 г. практически во всех государствах можно наблюдать тенденцию авторизации инвестиционных режимов в отношении иностранцев. По мнению сторонников концепции экономического дерегулирования, в период множественных кризисов такой изоляционный режим неизбежен, но его продление в долгосрочной перспективе существенно снизит приток иностранных инвестиций в национальные экономики.

В результате исследования методологических основ оценки инструментов стимулирования развития регионального инвестклимата в России выявлено несколько групп рисков снижения валидности оценки. Первая группа трудностей связана с неоднозначностью и комплексностью влияния факторов на состояние инвестклимата исследуемой территории; эти трудности исследователи пытаются преодолеть путем комбинирования количественных и качественных методов анализа. Вторая группа вызвана отсутствием релевантных статистических данных в необходимом объеме; их преодоление требует реформирования системы государственного статистического учета. Третья группа проблем методологии оценки инструментов регионального инвестклимата связана с неясностью и порой разнонаправленностью целей инвестора и руководства региона; преодоление этих сложностей предполагает разработку и реализацию таких инструментов развития инвестклимата, которые, способствуя притоку иностранных инвестиций, одновременно содействуют улучшению социально-экономических показателей региона. Четвертая группа сложностей сопряжена с существенными региональными различиями, когда применение одинаковых инструментов развития инвестклимата в различных регионах

дает разные результаты; преодоление этих сложностей требует учитывать объективные региональные различия и уникальные факторы каждого региона в процессе оценки. Пятая группа сложностей, с которыми сталкиваются субъекты оценивания инструментов развития регионального инвестиционного климата, связана с необходимостью гармонизации международных и национальных критериев и методик оценивания; профилактика этих рисков требует адаптации международных методик оценивания применительно к национальной специфике.

Исследование особенностей функционирования российской экономики на современном этапе постиндустриального развития позволило указать факторы, влияющие на успешность привлечения инвестиций в субъекты РФ, классифицировав эти факторы на экономические (международные и внутристрановые) и организационно-управленческие. В числе основных международных факторов охарактеризованы: тренд изменения цен на нефтегазовые ресурсы; экономические санкции США и стран Европейского Союза по отношению к России; развитие цифровой экономики. К экономическим факторам общероссийского масштаба, влияющим на региональный инвестиционный климат, отнесены: экономико-географическое положение, природно-климатические условия, отраслевая структура производства; наличие городских агломераций на территории региона, состояние интеллектуального капитала, уровень развития автотранспортной, мобильной и цифровой инфраструктуры. В качестве организационно-управленческого фактора состояния регионального инвестиционного климата представлена деятельность всех органов и субъектов управления региона, влияющая на инвестиционный климат субъекта РФ. Комплексный анализ влияния этих факторов на привлечение инвестиций в регионы России с начала 1990-х гг. позволил выделить четыре периода, которые различаются преобладанием определенных экономических факторов, концепции и инструментов стимулирования регионального инвестклимата: «региональный либерализм», «экономика стабильного

роста», «кризисная экономика» и «посткризисное развитие». Сопоставление объемов ПИИ, привлеченных субъектами РФ с 2000 по 2019 гг., позволило выявить регионы, устойчивые по критерию динамики показателя ПИИ. Ими оказались: Московская область и республика Татарстан, Владимирская, Вологодская, Калужская, Новгородская, Ростовская, Томская, Тульская, Челябинская области, Краснодарский край. Существенные социально-экономические, климатические, ресурсные различия этих регионов дают основание для предположения о значимом влиянии организационно-управленческого фактора на результативность территориальной инвестиционной политики. Достоверность данного предположения косвенно подтверждают проанализированные в работе результаты всероссийских исследований сравнительной эффективности социально-экономического развития субъектов РФ, реализованных с 2007 по 2012 гг. на основе различных методик. В результате этих сопоставлений были выявлены субъекты РФ, демонстрирующие стабильно высокие показатели социально-экономического развития и привлечения инвестиций в исследуемые периоды.

Комплексный анализ методики и результатов применения организационно-управленческих инструментов стимулирования развития инвестклимата в субъектах РФ, внедренных в 2012 – 2017 гг. был проеден посредством изучения отчетной документации. Анализ позволил прийти к следующим результатам. «Дорожные карты» Национальной предпринимательской инициативы способствовали масштабному вовлечению органов власти и управления федерального и регионального уровней в процесс привлечения инвестиций, расширению возможностей для оказания услуг бизнесу и инвесторам в электронном режиме и сокращению в большинстве российских регионов административных барьеров в вопросах: регистрации бизнеса и кадастрового учета объектов недвижимости, получения разрешения на строительство, технологического присоединения к электросетям, взаимодействия с налоговыми органами. Вместе с тем выявлен

ряд препятствий, снижающих результативность использования инвестиционных «дорожных карт» как инструментов стимулирования развития регионального инвестклимата. К этим препятствиям относятся: недостаточный уровень цифровизации отдельных регионов; незавершенность перехода на электронный межведомственный документооборот; неучет рисков в «дорожных картах» управления развитием инвестклимата; несовершенство действующего механизма публичной экспертизы мероприятий, запланированных и реализованных в рамках «дорожных карт». Результативность Регионального инвестиционного стандарта определяется увеличением количества элементов инвестиционной инфраструктуры во всех субъектах РФ, активизацией экспертного потенциала объединений российского предпринимательства в регионах, а также ростом числа реализованных инвестиционных проектов в регионе. Вместе с тем были выявлены «слабые звенья» реализации Регионального стандарта, а именно: формализм региональных органов в развитии инфраструктуры, когда соответствующие институты созданы, но не функционируют; низкая степень вовлеченности муниципалитетов в процесс развития инвестиционного климата. Внедрение Национального инвестиционного рейтинга принесло ряд положительных для развития регионального инвестиционного климата результатов, а именно: масштабирование 23 региональных успешных практик по снижению административных барьеров для инвесторов; сравнительная оценка результативности и эффективности управления развитием инвестиционного климата в общероссийском масштабе; стимулирование руководства всех субъектов РФ к самооценке и интенсификации деятельности по привлечению инвестиций на территории. Вместе с тем серьезной проблемой валидности Рейтинга представляется преимущественная целевая направленность этого инструмента на решение задачи роста позиции России в международном инвестиционном рейтинге «Doing Business». Несмотря на то, что формально задача эта решена по состоянию на 2019 г., фактическая работоспособность созданной в

большинстве регионов инфраструктуры привлечения инвестиций все чаще подвергается сомнению исследователями, экспертами, исполнителями рейтинга. Опрос предпринимателей в рамках рейтинговых исследований также обнаружил нарастающую неудовлетворенность бизнеса качеством работы региональных институтов и инфраструктуры.

Изучение результативности масштабирования успешных региональных и муниципальных практик развития инвестклимата в субъектах РФ позволило выявить ряд успешных результатов применения данного инструмента, а именно: рост осведомленности региональных и муниципальных руководителей о возможностях реализации эффективных организационно-управленческих практик привлечения инвестиций; улучшение координации территориальных органов исполнительной власти в вопросах развития инвестклимата; стимулирование инициатив муниципальных образований в сфере развития на управляемой ими территории инвестиционного климата и предпринимательства. Вместе с тем основной проблемой успешного внедрения этих практик во всех регионах России является невозможность предусмотреть в формализованных моделях уникальность факторов, в совокупности влияющих на инвестклимат конкретной территории.

Итоги оценки результативности применения целевых моделей улучшения процедур ведения бизнеса позволяют сделать вывод о неполной реализации потенциала данного инструмента мониторинга и контроля эффективности деятельности региональных органов власти. В результате анализа показателей исполнения целевых моделей за 2017 – 2018 гг. выявлено, что успешное исполнение большинства целевых моделей было достигнуто в период с мая по декабрь 2017 г.; в последующий период наблюдалось замедление динамики успешного исполнения моделей. Это может свидетельствовать о том, что регионы исчерпывают возможности активизации на своем уровне управленческого ресурса.

Изучение работы региональных проектных офисов позволило выявить, что переход к проектно ориентированной организации управления развитием регионального инвестклимата в большинстве субъектов РФ способствовал повышению гибкости, инвестороориентированности, концентрации исполнителей на результатах, а не на процессах управления. Вместе с тем по результатам опроса 181 сотрудника проектных офисов из 64 субъектов РФ в августе 2017 г. были выявлены внешние и внутренние по отношению к региональным проектным командам трудности. К внешним относятся сложности коммуникативного, нормативно-правового, организационно-методического, институционального характера. Среди внутренних проблем: недостаточность компетенции сотрудников и их низкая мотивация, а также высокая функциональная нагрузка.

Серьезные проблемы у исполнителей целевых моделей облегчения процедур для бизнеса и инвесторов наблюдаются и на муниципальном уровне, как показали опросы, проведенные автором в 2019 году (180 представителей региональных управленческих команд из 47 субъектов РФ) и в 2020 году (2120 представителей муниципалитетов от 807 муниципальных образований из 81 субъекта РФ). Среди таковых проблем: низкий уровень бюджетной обеспеченности и фискальной автономии муниципальных образований, недостаточность мер реальной поддержки государством малого и среднего бизнеса, низкий уровень развития автотранспортной и социальной инфраструктуры жизнедеятельности регионов.

Таким образом, в настоящее время в системе управления развитием регионального инвестклимата России прослеживается некоторая избыточность управленческих инструментов в ущерб экономическим стимулам.

В этой связи, в диссертации разработан комплекс рекомендаций, касающихся совершенствования экономических и организационно-управленческих инструментов стимулирования притока инвестиций в регионы России, а именно:

- предложения по расширению фискальной автономии муниципальных образований России,
- механизм «премирования» муниципальных образований в зависимости от прироста налоговых поступлений от малых и средних предприятий, а также объема привлеченных на территорию инвестиций и создания дополнительных рабочих мест;
- методика управления рисками неисполнения / ненадлежащего исполнения региональными проектными офисами и муниципалитетами целевых моделей облегчения процедур ведения бизнеса;
- внедрение в структуру Национального инвестиционного рейтинга раздела «Освоение инвестиций» с соответствующей системой индикаторов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
6. Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. №68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) и деятельности исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
7. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».
8. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»
9. Указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. №1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности».
10. Указ Президента РФ от 9 мая 2018 г. № 212 «О внесении изменения в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607»

11. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».
12. Приказ Министерства регионального развития РФ от 24 сентября 2013 г. № 408 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе».
13. Перечень поручений Президента РФ от 5 декабря 2016 г. №Пр-2347ГС.
14. «Методические рекомендации по формированию целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» Утверждены Правительством РФ 14 декабря 2016 г. №9555п-П13.
15. «Методические рекомендации по внедрению в субъектах Российской Федерации целевых моделей и формированию критериев оценки достижения показателей, установленных в целевых моделях, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления». Утверждены Правительством РФ 31 января 2017 г. №717п- П13.
16. «Методические рекомендации по контролю динамики внедрения показателей, проверку внесенных значений и соответствия подтверждающих документов федеральными рабочими группами». Утверждены Правительством РФ 31 января 2017 г. №718п- П13.
17. Письмо Министерства финансов РФ от 10 августа 2015 г. № 06-04-03/01 «О расширении источников дохода бюджетов муниципальных образований в целях повышения уровня их вовлеченности в деятельность по созданию условий для развития малого и среднего предпринимательства».

Научные монографии

18. Анализ тенденций развития регионов России. Типология регионов, выводы и предложения. – М.: ТАСИС, 1996. - 250 с.
19. Бакланов П.Я. Территориальные структуры хозяйства в региональном управлении. М.: Наука, 2007. 239 с.
20. Бандман М.К. Избранные труды и продолжение / отв. ред. В.Ю. Малов. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2014. – 447 с.
21. Беккер Г.С. Человеческое поведение: экономический подход. - М.: Высшая школа, 2003. – 200 с.
22. Блауг М. Тобин Дж. // 100 великих экономистов после Кейнса = Great Economists since Keynes: An introduction to the lives & works of one hundred great economists of the past. — СПб.: Экономикс, 2009. - 384 с.
23. Вардомский Л.Б., Скатерщикова Е.Е. Внешнеэкономическая деятельность регионов России. — М.: КНОРУС, 2010. — 448 с.
24. Гарвардская экономическая школа. Экономический словарь. 2007. - 525 с.
25. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление. Учебник для бакалавров. – М.: Юрайт, 2018. – 305 с.
26. Гладких Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб: изд-во В.А. Михайлова, 1998. - 230 с.
27. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. 4-е изд. – М.: ИД «ГУ ВШЭ», 2004. - 380 с.
28. Гранберг А.Г. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза. – М.: Экономика, 2000. - 435 с.
29. Егорычев С.А. Организационно-экономическое моделирование системы управления развитием региона в условиях становления постиндустриальной экономики // Вестник Оренбургского государственного университета . 2009. №8 (102). – с. 43 – 49.
30. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. — М.: Независимый институт социальной политики, 2010. — 160 с.

31. Инвестирование: учебник для вузов / Л.С. Валинурова, О.Б. Казакова. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 448 с.
32. Инвестиции: учебник / кол. авторов; под ред. Г.П. Подшиваленко. - М.: КНОРУС, 2008. 250 с.
33. Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. М.: ГУ-ВШЭ, 2006. - 58 с.
34. Кругман П. Выход из кризиса есть! – М.: Азбука, 2013. - 245 с.
35. Кузнецова О.В., Кузнецов А.В. Системная диагностика экономики региона. Изд. стереотип. М.: ЛЕНАНД, 2019. – 232 с.
36. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: ЛЕНАНД, 2018. –305 с.
37. Леш А. Географическое размещение хозяйства: пер. с англ. М.: Изд-во иностр. лит., 1959. - 230 с.
38. Леонтьев В.В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты, политика. – М.: Политиздат, 1990. 416 с.
39. Ли Куан Ю. Сингапурская история: 1965-2000. Из третьего мира – в первый, М., Изд-во «МГИМО-Университет», 2010. - 260 с.
40. Лимонов Л.Э., Батчаев А.Р. и др. Региональная экономика и пространственное развитие в 2 т. Т.1. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Жихаревича Б.С., Одинг Н.Ю., Русецкой О.В., под общ. ред. Лимонова Л.Э. – М.: НИУ ВШЭ, 2020. – 319 с.
41. Маленков Ю.А. Новые методы инвестиционного менеджмента. СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2010. - 225 с.
42. Мау В.А. Экономика и власть: опыт посткоммунистической трансформации. М: ИД «Дело», РАНХиГС, 2017. - 430 с.
43. Манежев С.А. Иностранный капитал в экономике КНР. М.: Наука, 1990. – 270 с.

44. Минакир П.А., Демьяненко А.Н. Очерки по пространственной экономике / Отв. ред. В.М. Полтерович. - Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2014. 272 с. – с. 129.
45. Морозов О.В. Татарстанская модель социально-экономических реформ // Экономические реформы в регионах Российской Федерации: опыт и перспективы. Сб. статей. – М.: Институт современной политики, 1998 – 230с.
46. Никитин А.С. Формирование и развитие региональных управленческих команд в субъектах Российской Федерации: монография. М.: Изд. дом Дело, 2017. – 231 с.
47. Никольская Е.Г. Экономические аспекты инвестиционного управления. - СПб.: Питер, 2000. – 230 с.
48. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фора, 1997. – 185 с.
49. Предпринимательский климат регионов России. География России для инвесторов и предпринимателей. – М.: «Начала – Пресс», 1997. - 246 с.
50. Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации: аналитический доклад / под ред. Л.М. Гохберга. - М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2012. – 104 с.
51. О' Салливан А. Экономика города. М.: Инфра-М, 2002. – 447 с.
52. Сравнительный анализ общих черт и особенностей переходного периода в России, Китае и Вьетнаме. Под ред. Островского А.В., До Тиян Шам. ИДВ РАН. М.: Форум, 2012. – 185 с.
53. Федерализм: Теория, институты, отношения: (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Дело, 2001. – 250 с.
54. Энциклопедия по экономике [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://raexpert.ru/ratings/regions/1996/part1>.
55. Щедровицкий П.Г. Как современный управленец формирует картину мира. Цикл лекций. – М.: НИТУ МИСИС, 2011. – 180 с.

Научные статьи

56. Абрамова М.А., Лукьянов О.В. Финансовый рынок России и стимулирование внутреннего инвестора: механизм взаимодействия // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. 5 – 2 (119). С. 54 – 60.
57. Аветисян И.А. Регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации – неотъемлемая часть бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. 2018. №1 (41). – с. 8 – 19.
58. Бондаренко И.В. Дефинициальная характеристика и классификация факторов предпринимательского климата регионов // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. №4. – с. 237 – 242.
59. Верлин Е.В. Янтарная дыра // Эксперт, 2002. №5. – с. 32-35.
60. Вопросы привлечения инвестиций / под ред. С.Н. Хурсевича. – М.: ИНИОН РАН, 2001. – с.11 – 19.
61. Глушко Е.К. Дорожные карты в государственном управлении // Право и государство. 2014. № 11. - с. 53 - 59.
62. Дикин С.К. Экономика и право: многообещающий союз // Экономическая теория преступлений и наказаний. № 6. 2001. – с. 34 – 42.
63. Доничев О.А. Приоритеты использования инновационно-инвестиционного потенциала регионов // Региональная экономика: теория и практика. - 2009. - №19. - с. 25 – 27.
64. Драпкин И.М., Лукьянов С.А. Внешние эффекты от прямых иностранных инвестиций в российской экономике: результаты эмпирического анализа // Вопросы экономики. 2019. №2. - с. 97-113.
65. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135-145. – с. 137.
66. Клейнер Г.Б. Государство – регион – отрасль – предприятие : каркас системной устойчивости экономики России. Части 1 и 2. // Экономика региона. – 2015. – №2, с.50 – 58; № 3, с. 9–17.
67. Лавров А.М. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. 2008. №3. – с. 15 – 25.

68. Лавров А.М., Кузнецова О.В. Экономическая политика регионов: «либеральная» и «консервативная» модели // Полития. - 1997, №1 (3). - с. 98 – 104.
69. Любомудров А.В. ПИИ в экономику Китая // Российский внешнеэкономический вестник. 2010. №12. - с. 32 – 41.
70. Климанов В.В., Казакова С.М., Михайлова А.А. Ретроспективный анализ устойчивости регионов России как социально-экономических систем // Вопросы экономики. 2019. №5. - с. 46 - 64.
71. Клячко Т.Л. Образование в России и в мире. Основные тенденции // Образовательная политика. 2020. №1. С. 26 – 40.
72. Коломак Е.А. Субфедеральные налоговые льготы и их влияние на распределение инвестиций по регионам: эмпирический анализ // Регион: экономика и социология. 2000. № 2. С. 34 – 45.
73. Кокушкина И.В. Региональные аспекты формирования инвестиционного климата и инвестиционной политики Китая // Социально-экономическое развитие государств Евразии. 2014. № 11. – с. 306.
74. Кочеткова Т.С., Горинова С.В. Проблемы оценки управленческих процессов // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. №1 (33). 2013. - с. 22 - 29.
75. Кравченко Ю.Б. Международное производство – итоги последних 30 лет // Российский внешнеэкономический вестник. №1 . 2021. С. 106 – 113.
76. Кругман П., Веллс Р., Олни М. Основы экономикс - Essentials of Economics. — СПб.: Питер, 2011. — 880 с.
77. Кузнецова О.В. Города как акторы глобализации: различия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в России и Германии // Региональные исследования. 2020. №1 (67). с. 16 – 24.
78. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональные программы в новейшей реформационной ситуации // Российский экономический журнал . 2000. № 8. – с. 21 – 32.

79. Лучко М.Л. Прямые иностранные инвестиции в мировой экономике: тренды последних лет // Финансовые исследования. 2015. №4 (50). С. 10 – 18.
80. Манежев С.К. СЭЗ в России: разочарования и надежды // Инвестиции в России. 1995. № 9. – с. 23 – 29.
81. Мау В.А., Яновский К.А. Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах // Вопросы экономики. 2001, №11. С.32 – 47.
82. Медведев Д.А. Россия – 2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. – с.6 – 28.
83. Мельников Р.М., Тесленко В.А. Оценка влияния инвестиций в человеческий капитал на динамику экономического роста и инновационную активность российских регионов // Управленческие науки в современном мире. Сборник докладов научной конференции. 2019. С. 336 – 342.
84. Мельников Р.М. Оценка влияния инвестиций в инфраструктуру на экономическое развитие российских регионов // Управленческие науки в современном мире. Сборник докладов научной конференции. Финансовый университет при Правительстве РФ. 2020 – с. 482 – 488.
85. Мозиас П.М. Иностранный капитал и развитие экономики КНР // Социальные и гуманитарные науки. Зарубежная литература. Сер. 9. Востоковедение и африканистика РЖ, 2012. - с. 78 – 84.
86. Никитин А.С. Инвестиционный Рейтинг как инструмент стимулирования эффективности управления развитием регионов России // Экономическая политика. 2016. №6. - с.192 – 221.
87. Никитин А.С. К вопросу о методологии измерения эффективности региональных управленческих команд в субъектах РФ // Государственная служба. 2017. №1. - с. 10 – 15.
88. Рахлина Н.В. Инвестиции плюс инновации как инструмент устойчивого развития региона // Управление социально-экономическим развитием: инновационный и стратегический подходы. сборник научных

трудов по материалам Национальной научно-практической конференции. 2020. С. 96-99.

89. Сиротин В.П., Быченков Д.В. Политический риск как фактор прямых иностранных инвестиций в развивающиеся экономики // Известия Саратовского университета. Серия: Экономика, Управление, Право. 2013. Т.13 вып. 4 (1). С. 513 – 520.

90. Староверов В.И., Вартанова М.Л. Стимулирование отечественного производителя // Продовольственная политика и безопасность. – 2018. – Том 5. – № 2. – С. 91–97.

91. Сырякин В.И., Янь Б., Ваганова Е.В. Опыт регионального сотрудничества с Китаем на примере взаимодействия Ассоциации сибирских и дальневосточных городов и Северо-Восточных провинций Китая // Проблемы учета и финансов. 2011. Вып. 3. — с. 49 – 55

92. Розов Н.С. Динамика гибридных режимов и устойчивость / хрупкость неототалитаризма // Полития. 2018. Т. 88, № 1. - с. 38 - 39;

93. Рявина Е.Я. Прямые иностранные инвестиции в экономике Индии // Вестник Московского государственного университета. сер.6. Экономика. 2009. № 3. - с. 39 - 47.

94. Солодилова Н.З., Маликов Р.И., Гришин К.Е. Конфигурационный подход к исследованию региональной экосистемы предпринимательства // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 5. - с. 134–155.

95. Татаркин А.И. Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий // Экономика региона. – 2016. – Т. 12. – Вып. 1. – С. 9–27.

96. Территориальные факторы и компетенции развития региональных управленческих команд в субъектах Российской Федерации // Региональные проблемы преобразования экономики. Махачкала. 2018. №1. – с.52 – 58.

97. Чаплинский А.В., Плаксин С.М. Управление рисками при осуществлении государственного контроля России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. №2. - с. 7 - 13.

98. Чечетова-Терашвили Т., Малышко Ю. Анализ недостатков методологии международного рейтинга «Doing Business» // Проблемы экономики. 2014. №3. – с. 38 – 44
99. Чиркин В.Е. Новый российский федерализм: Стратегия и тактика // Право и политика. 2000. № 12. – с. 34 – 41.
100. Фрейнкман, Л., Яковлев, А. Агентство стратегических инициатив как институт развития нового типа // Вопросы экономики. №6. 2014. – с. 18 – 39.
101. Шарахметов А.С., Чернецова А.С. Офшоры в России // Инновационная наука. 2018. №12. - с. 96 – 98.
102. Юдаева К.В. New Normal для России // Экономическая политика. 2010. № 6. - с. 196 - 200.
103. Юданов Ю.В. Иностранные инвестиции в России: региональный аспект // Мировая экономика и международные отношения. 1999. №1. - С. 52 - 59.
104. Яковлев А., Гончар К. Об использования в России опыта новых индустриальных стран в формировании «институтов развития» и стимулировании инновационного экономического роста // Вопросы экономики. 2004. № 10. – с. 8 – 13
105. Ясин Е.Г., Акиндинова Н.В., Якобсон Л.И., Яковлев А.А. Состоится ли новая модель экономического роста в России? // Вопросы экономики. 2013. № 5. - с. 4 - 39.

Неопубликованные источники (диссертации)

106. Аладьин В.В. Активизация инвестиционной деятельности субъектов РФ: дис. ... доктора экономических наук: 08.00.05 / ИРЭИ. М. - 2004.
107. Никитин А.С. Формирование и развитие региональных управленческих команд в субъектах Российской Федерации: дис. ... доктора экономических наук: 08.00.05 / РАНХиГС. М. - 2018.
108. Роцин И.Н. Стратегические инструменты формирования привлекательного инвестиционного климата в регионе: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05 / Владимир. гос. унив-т. Владимир. - 2011.

109. Сукиасян А.А. Совершенствование организационно-экономического механизма управления инвестиционным климатом региона: дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05 / МИРЭА. М. - 2013.

Иностранные источники

110. Alexius A. Pereira. Running just to stay still: Singapore's FDI attraction strategies (1965–2005). Asia Research Institute. Working paper. No. 60. 2006. - Pp.10–11.

111. Barro R., Sala-i-Martin X. Technological Diffusion, Convergence and Growth // NBER Working Paper. - 1995. № 5151.

112. Bevan A., Estrin S., Meyer K. Foreign investment location and institutional development in transition economies. International Business Review, 2013. Pp. 43 – 44.

113. Black F., Scholes M. The Pricing of Options and Corporate Liabilities // Journal of Political Economy . 1973. Vol. 81, no. 3. — Pp. 637—654.

114. Bogaards, Matthijs. How to classify hybrid regimes? - 2009. - P. 399 - 423.

115. Bruhn M. License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico // Policy Research Working. Paper 4538. World Bank, Washington DC. 2008. Pp. 12 – 26.

116. Die Hierarchie der Städte. In: Knut Norborg (Hrsg.): Proceedings of the IGU Symposium in Urban Geography, Lund, 1960. N. 24. 1962. Pp.3-11.

117. Djankov S., McLiesh C., Ramalho M. Regulation and Growth // Economic Letters, 2006. № 92(3). Pp. 29 – 43.

118. Eifert B. Do Regulatory Reforms Stimulate Investment and Growth? Evidence from the Doing Business Data 2003-07 // Working Paper 159. Center for Global Development, Washington DC. 2009. Pp. 45 – 58.

119. Grossman G., Helpman E. Innovation and Growth in the Global Economy. – Cambridge, MA: MIT Press, 1991.

120. Guriev S., Tsyvinski O. Challenges Facing the Russian Economy after the Crisis, in Russia after the Global Economic Crisis // Anders Åslund et al. (eds.) 2010. 160 p.

121. Hägerstrand T. Time-Geography: Focus on the corporeality of man, society, and environment, The Science and Praxis of Complexity, The United Nations University, 1985.
122. Jun Du, Sourafel Girma. Finance and firm export in China // *Kyklos*, Vol. 60 Issue 1. P. 39 – 43.
123. Kameron G. New Directions and Federal Economic Development Programs // *Explorations in Economic Research*. 1977, Vol. 4, №3. Pp. 34 – 51.
124. Kikeri, Sunita, Thomas Kenyon, and Vincent Palmade. Reforming the Investment Climate. Lessons for Practitioners. The World Bank. Washington, DC, 2007. 260 p.
125. Kuby M. A Location-Allocation Model of Lösch's Central Place Theory: Testing on a Uniform Lattice Network. — *Geographical Analysis*, 1989. — 316–337 c.
126. Lasuén J. R. On growth poles // *Urban Studies*. — 1969. — № 6. — C. 137–147.
127. Launhardt W. Die Bestimmung des zweckmässigsten Standortes einer gewerblichen Anlage// *Zeitschrift des Vereines deutscher Ingenieure*. v.26 (Mar), 1882. pp. 106—115.
128. Markowitz H. M., Mean Variance Analysis in Portfolio Choice and Capital Markets. Basil. Blackwell. 1990.
129. Mokyr, T. What Today's Economic Gloomers Are Missing: Science Is Enabling Invention Like Never Before and in Ways that Will Improve Life but isn't Captured by GDP Statistics // *The Wall Street Journal*. 2014. August 8. – Pp. 34 – 48.
130. Patterson N., Montanjes M., Motala J., Cardillo C. Foreign direct investment: trends, data availability, concepts, and recording practices. – Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2004.
131. Perroux F. L'Europe sans rivages. — Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1954. p.859.
132. Pierre Pottier. Axes de communication et développement économique // *Revue économique*. — 1963. — T. 14. — C. 58-132.

133. Ren D. Shanghai bears the brunt of anti-globalisation and protectionism with a sharp decline in FDI. South China Morning Post, 28 April. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.scmp.com/business/global-economy/article/2091490/shanghai-bears-brunt-anti-globalisation-and-protectionism>.
134. Richardson H. Regional Growth Theory. London, 1973. P. 73.
135. Rodrik, Dani. Normalizing Industrial Policy. Paper prepared for the Commission on Growth and Development. 2007 (September).
136. Romer P. Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development // Journal of Monetary Economics. 1993. Vol. 32. № 3. - Pp. 543-573
137. Ross S.A. On the Economic Theory of Agency and the Principal of Similarity// Essays on Economic Behavior Under Uncertainty — Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1974.
138. Tinbergen J. Development Planning: Transl. from the Dutch. London, 1967. 140 p.
139. Tobin J., Jackson P. Policies for Prosperity: Essays in a Keynesian Mode. London, 1965.
140. Yakovlev, E., Zhuravskaya, E. The Unequal Enforcement of Liberalization: Evidence from Russia's Reform of Business Regulation // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11, Issue 4. Pp. 808-838.