

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ  
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ  
ИСОЦИАЛЬНЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ  
РОССИИ

1-07

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ  
ПРОЦЕССЫ  
В РОССИЙСКОЙ  
ЭКОНОМИКЕ:  
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

МОСКВА

2007

УДК(316.422:330.34)(048)

ББК 65.9(2 Рос)-56

Э 40

*Центр социальных научно-информационных  
исследований*

Отдел экономики

Редакционная коллегия:

*Н.А. Макашева – д-р экон. наук, председатель,*

*Г.В. Семеко – канд. экон. наук, зам. председателя,*

*В.С. Автономов – чл.-корр. РАН,*

*Н.И. Иванова – д-р экон. наук (ИМЭМО),*

*Е.В. Виноградова – канд. экон. наук (ГУ–ВШЭ)*

Редактор-составитель выпуска –  
кандидат географических наук *М.А. Положихина*

Э 40

**Экономические и социальные проблемы России: Сб.**  
науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ.  
исслед. Отд. экономики; Ред. кол.: Макашева Н.А., гл. ред.  
и др. – М.: ИНИОН, 2007. – 2007. № 1: Инвестиционные  
процессы в российской экономике: Региональный аспект /  
Ред.-сост. вып. М.А. Положихина. – 168 с.

В сборнике рассматриваются особенности инвестиционных процессов в регионах РФ  
и политика регулирования этих процессов с целью стимулирования экономики отдельных  
территорий и уменьшения степени неравномерности их социально-экономического  
развития. Возникающие в связи с этим проблемы анализируются сквозь призму новейших  
исследований российских и зарубежных экономистов. Уделено также внимание  
зарубежному опыту осуществления программ стимулирования инвестиционной активности  
в регионах как на уровне отдельных стран, так и в рамках ЕС.

This issue highlights features of investment processes in regions of the Russian Federation as  
well as the regional investment policy aims for stimulating economic development of particular  
regions and so for decreasing regional disparity in the rates of social and economic development.  
Arising problems are under consideration through prism of the latest writings of Russian and  
foreign economists. Wide experience in realization of regional investment programs which was  
gained in some countries and in the EU as a whole is a focus of consideration as well.

Рукописи не рецензируются и не возвращаются.

ББК 65.9(2 Рос)-56

© ИНИОН РАН, 2007

7. Поместившийся в них качеством, а также и в создании физической и материальной базы, в срочности

2. Служа вспомогательным функциональным звеном в решении задачи поиска и привлечения инвестиций, в срочности

сокращения риска корректировки и более четко определяясь

целю. Кроме того, объем этого звена остается небольшим, ввиду

изменения относительно него уровня и крайне неравномерного распре-

деления доходов по группам населения и регионам.

Применяемые вспомогательные меры по увеличению доходов госу-

дарства ищут приставки к земельным участкам, скрываются значитель-

ной суммой земли в земельном участке, большая часть из ко-

торой приходится на территории сельских поселений. Помимо этого, в

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Положихина М.А. Инвестиционная привлекательность и инвестиционная активность субъектов Российской Федерации.....	11
Луцкая Е.Е. Федеральные целевые программы как инструмент государственной инвестиционной политики.....	35
Семеко Г.В. Инвестиционная политика органов власти субъектов Российской Федерации.....	50
Положихина М.А. Развитие институтов инвестирования в регионах России .....	71
Пехтерева Е.А. Проблемы привлечения иностранных инвестиций в Россию на примере освоения нефтегазовых ресурсов Сахалинской области .....	93
Иванов О.В., Крекотнев С.Н. Стратегические направления трансформации экономики регионов на основе инновационного инвестирования .....	111
Мельников Р.М., Положихина М.А. Эффективность региональной инвестиционной политики и пути ее повышения .....	125
Жилина И.Ю. Региональная политика Европейского союза: Уроки для России.....	139
Шабаева В.И. Современные тенденции инвестиционного процесса в восточных землях Германии .....	160

## **Введение**

Динамичность инвестиционных процессов является одним из важнейших условий экономического роста, национальной безопасности и социального прогресса. В связи с этим инвестиционная тематика привлекает пристальное внимание отечественных и зарубежных авторов. В настоящем сборнике представлены исследования, отражающие особенности современного этапа и те значительные изменения, которые произошли в инвестиционной сфере России за последние годы.

Со второй половины 1999 г. начались подъем российской экономики и активизация инвестиционной деятельности, связанные с улучшением внешнеэкономической конъюнктуры и процессами импортозамещения. Позитивные сдвиги особенно заметны в последние два года – по объему ВВП в 2006 г. Россия вплотную приблизились к уровню 1991 г. Но по объему инвестиций в основной капитал отставание от уровня начала 1990-х годов еще значительно, хотя по сравнению с 2000 г. объем инвестиций в 2006 г. вырос почти в 3 раза<sup>1</sup>. Однако, несмотря на мощный экономический потенциал и соответствующие ресурсы, развитие отечественной экономики носит неустойчивый характер.

Достижение стабильности экономического роста связано с активизацией инвестиционного процесса. И если в настоящий момент можно говорить о том, что инвестиционные ресурсы в стране есть, то на первый план выходит задача направить имеющиеся сбережения в капиталовложения в соответствии с долгосрочными целями социального развития и перехода к инновационной модели экономики.

Можно назвать следующие наиболее важные проблемы в области инвестиционной деятельности.

---

<sup>1</sup> Россия в цифрах / Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/wps/portal/bgd/tagasp>

1. Недостаточный для качественного изменения основных фондов и их модернизации объем инвестиций в промышленность.

2. Слабое воздействие потребительского спроса на инвестиции, поскольку рост спроса удовлетворяется все более увеличивающимся импортом. Кроме того, объем этого спроса остается недостаточным в силу относительно низкого уровня и крайне неравномерного распределения доходов по группам населения и регионам.

Принимаемые государством меры по увеличению доходов населения нельзя признать удовлетворительными: сохраняется значительной суммарной задолженность по заработной плате, большая часть которой приходится на территориальные бюджеты. Почасовая оплата в России в два раза ниже соответствующих рекомендаций ООП по минимальной оплате труда в 3 долл./час (США – 16,4 долл./час, Германия – 22,7 долл./час)<sup>1</sup>. При таком уровне зарплаты теряется стимул к труду и происходит деградация рабочей силы. Низкие доходы населения препятствуют как увеличению объемов инвестиционных ресурсов, так и росту спроса на результаты инвестиционной деятельности.

3. Сохранение высокой зависимости от конъюнктуры мирового рынка, несмотря на рост значения внутреннего спроса в последние годы.

Хроническое недофинансирование научно-исследовательских работ и отсутствие эффективных механизмов трансформации их результатов в коммерческие проекты, невысокий уровень развития информационной инфраструктуры, а также деградация отечественного машиностроения приводят к отсутствию на российском рынке достаточного числа привлекательных инвестиционных проектов.

4. Российский «инвестиционный бум» затронул далеко не все регионы<sup>2</sup>: существует большое количество депрессивных, кризисных и отсталых в социально-экономическом отношении территорий.

---

<sup>1</sup> Тагирбеков К.Р., Паштова Л.Г. Инвестиционные процессы и банковская система в экономике России. – М.: Весь мир, 2005. – С. 35.

<sup>2</sup> Термин «регион» очень гибкое и всеобъемлющее понятие, универсального определения которого не существует. Он определяется не только как территориальная единица, но и как сложная экономическая структура, место выражения политических, общественных и культурных интересов. Регион может представлять собой и «экологическую зону», и «географическую территорию», и «геополитическую единицу». В чисто практическом плане официальные инстанции предпочитают не давать четкого определения региона, обеспечивая, таким образом, гибкость подходов. В настоящем сборнике термин «регион» используется как синоним понятия «субъект Российской Федерации».

В конце XX в. социально-экономическая дифференциация регионов России значительно возросла. Проведенный Б.Л. Лавровским<sup>1</sup> анализ показал, что с середины 1990-х годов в России происходит кластерное региональное расслоение – отрыв небольшой группы субъектов РФ от основной массы российских регионов. Причем число «сильных» регионов сокращается, а «слабых», наоборот, увеличивается. Десять субъектов РФ (Москва и Санкт-Петербург, республики Татарстан и Башкортостан, области Тюменская с округами, Московская, Свердловская, Самарская, края Красноярский и Краснодарский) с долей населения около одной трети формируют более 50% ВВП. В то же время доля десяти самых малых в экономическом отношении субъектов РФ (республики Тыва, Алтай, Карачаево-Черкесия, Адыгея, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Северная Осетия – Алания, Чукотский АО, Еврейская автономная область) составляет около 1% ВВП. Наблюдается «феномен двух», когда только два региона – Москва и Тюменская область с автономными округами – постоянно увеличивают свою долю в объеме ВВП.

Усиление региональной поляризации происходит не только и не сколько между субъектами РФ, сколько внутри них. Экономическая активность все более смещается в сторону крупных городов. Экономика страны «стягивается» на все более узкое пространство, а региональная концентрация экономического потенциала усиливается. Региональное расслоение имеет своим следствием изменение пропорций инвестиционной емкости разных территорий, что ведет к дальнейшему усилению социально-экономических различий между ними.

5. Незавершенность институциональных преобразований и недостаточное развитие рыночных институтов, в первую очередь отечественной банковской системы и структур фондового рынка, определяют то, что новые механизмы капитализации национальных сбережений находятся только на стадии формирования.

6. Современная политика привлечения иностранных инвестиций в России малоэффективна, хотя многие страны облегчили решение своих экономических проблем с помощью иностранных вложений. Объем прямых иностранных инвестиций, привлекаемых в экономику России, несмотря на значительный рост в последние годы,

---

<sup>1</sup> Лавровский Б.Л. Экономический рост и региональная асимметрия: (Эмпир. анализ) / Ин-т экономики и орг. пр-ва СО РАН. – Новосибирск: Сиб. науч. изд-во, 2005. – С. 48.

остается несущественным и далеким как от потребностей российской экономики, так и от возможностей их освоения.

7. Национальные финансовые ресурсы используются государством недостаточно эффективно.

При высокой потребности отечественного реального сектора в инвестициях, их притоку препятствуют существующие негативные явления в инвестиционной сфере и низкая инвестиционная активность предприятий. Надо также иметь в виду, что в рыночных условиях процесс воспроизводства и накопления капитала имеет более сложный характер и значительно отличается от механизма, который действовал в России в советский период.

Существует множество различных определений инвестиций. В отечественной экономической литературе инвестиции обычно отождествляются в той или иной мере с понятием «капитальные вложения». В ст. 1 гл. I Федерального закона РФ от 25.02.1999 № 39 – ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляющей в форме капитальных вложений»<sup>1</sup> под инвестициями понимаются «денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта».

Современная отечественная статистика приводит данные об объемах инвестиции в основной капитал по сумме показателей производственных и непроизводственных инвестиций, включая капитальные вложения на строительство жилья (на которое приходится 10–12% от общего объема инвестиций в основной капитал). С учетом того, что динамика производственных инвестиций и инвестиций в строительство жилья зависят от разных факторов, было бы корректнее анализировать инвестиционную деятельность по этим показателям отдельно. Однако здесь возникает проблема деагрегирования соответствующих данных по субъектам РФ. Поэтому в настоящем сборнике инвестиции в основной капитал традиционно рассматриваются в общем объеме<sup>2</sup>.

Инвестиционный процесс представляет собой движение инвестиций под воздействием различных факторов. Он может также

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации – М., 1999. – № 9. – Ст. 1096.

<sup>2</sup> При этом в сборнике не рассматриваются вопросы трансфертов из федерального бюджета и межбюджетных отношений в целом, так как они направлены на решение текущих проблем регионов и не носят, как правило, инвестиционного характера.

рассматриваться с точки зрения взаимоотношений участвующих в нем институтов или субъектов инвестиционной деятельности. Инвестиционный процесс носит циклический характер и включает аккумулирование инвестиционных ресурсов, собственно инвестирование, а также обмен инвестиционной продукцией.

Теоретически формирование инвестиционных ресурсов представляет собой процесс трансформации сбережений и привлекаемых денежных и других активов в инвестиционные ресурсы предприятий. Основными рыночными институтами, которые аккумулируют сбережения и тем самым служат источниками инвестиций («длинных» денег в отличие от «коротких» оборотных средств), являются банки, страховые, пенсионные и различные инвестиционные фонды. В свою очередь, «первоисточник» «длинных» денег в цивилизованном рыночном мире – сбережения населения.

Инвестиционными источниками в регионах РФ служат: бюджетные средства; собственные средства хозяйствующих субъектов (в том числе прибыль, остающаяся в распоряжении организаций, и амортизация); средства, привлеченные хозяйствующими субъектами (в том числе кредиты банков, средства внебюджетных фондов, прочие средства)<sup>1</sup>.

В России, как и в развитых странах мира (хотя и по другим причинам), одними из основных источников инвестиций являются собственные средства предприятий – в 2006 г. на их долю приходилось более 40% всего объема инвестиций в основной капитал. Главное же отличие от остальных стран заключается в достаточно высокой доле бюджетных средств при меньшем удельном весе банковского кредита и незначительности эмиссионных средств.

В широком смысле инвестирование представляет собой механизм финансирования воспроизводства и развития хозяйственной системы. «Вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли или достижения иного полезного эффекта» определяется как инвестиционная деятельность<sup>2</sup>. Процесс инвестирования может быть представлен в виде

---

<sup>1</sup> Морозов В.В. Финансовые резервы активизации инвестиционной деятельности территории / РАН. Урал. отд-ние. Ин-т экономики. – Екатеринбург, 2005. – С. 35–42.

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ от 25.02.1999 № 39 – ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляющей в форме капитальных вложений», ст. 1. // Собрание законодательства Российской Федерации. – М., 1999. – № 9. – Ст. 1096.

потока расходов, предназначенных для поддержания или увеличения реального физического или человеческого капитала. Если процесс инвестирования характеризуется временем и риском, то характеристикой инвестиционной деятельности является динамика объема и структуры инвестиций.

Система участников инвестиционного процесса, между которыми осуществляется оборот инвестиционных ресурсов, и их отношения составляют инвестиционную сферу (комплекс). В зависимости от уровня участников (субъектов) выделяются макро- (общеэкономический), мезо- (отраслевой или региональный) и микро- (между предприятиями) уровни инвестиционного процесса.

Современное состояние отечественной экономики требует перехода к активной инвестиционной политике на всех уровнях инвестиционного процесса. Главная задача государственной инвестиционной политики заключается в восстановлении расширенного воспроизводства основных фондов. Для ее решения необходима разработка стратегии национальной инвестиционной политики, отвечающей современной конкурентоспособной модели хозяйства и согласованной с конкретными программами развития отдельных субъектов РФ. Основные принципы инвестиционной политики включают перевод экономики на инновационный путь развития и опору на внутренние ресурсы накопления. Инвестиционная политика должна, с одной стороны, выражать интересы государства в целом, с другой – обеспечивать согласование интересов отдельных участников инвестиционной деятельности.

Хотя возможности федерального центра по воздействию на инвестиционные процессы, в силу сложившегося распределения полномочий, несравненно шире, чем у региональных властей, именно на последних возлагается задача формирования инвестиционной политики с учетом местной специфики. Пытаясь преодолеть несовершенство федерального инвестиционного законодательства и непоследовательность государственной инвестиционной политики, а также в целях увеличения притока инвестиций, местные органы власти проявляют значительную активность в управлении региональными инвестиционными процессами и улучшении инвестиционного климата, стимулируют деятельность инвесторов и развитие различных форм инвестиционной деятельности. Ряд регионов успешно осваивают инструменты привлечения инвесторов на свою территорию, развивая межрегиональные связи и формируя собственную инфраструктуру.

Анализ современных проблем и направлений активизации инвестиционного процесса на региональном уровне является основной задачей настоящего сборника. При этом акцент сделан на освещение существующего позитивного отечественного и зарубежного опыта.

Сложность и многогранность инвестиционного процесса как предмета изучения обусловили разноплановость представленных в сборнике материалов – как аналитического характера, так и обзорного, теоретического плана и фактологического. Не претендуя на полный охват инвестиционных проблем регионов, в нем отражены новые, наиболее интересные и перспективные, на наш взгляд, подходы к их решению. При этом основное внимание уделяется вопросам рационального использования отдельных видов внешних для предприятий источников инвестирования и влиянию региональных органов власти на увеличение их объема. Также представлен опыт инвестиционной деятельности в зарубежных странах, близких по условиям к России<sup>1</sup>.

Хотелось бы подчеркнуть, что в настоящее время существуют как ресурсы, так и многообразные инструменты для активизации инвестиционных процессов в регионах. И главным на сегодняшний момент является повышение качества управления инвестиционной деятельностью: учет конкретных особенностей территорий, определение стратегических целей и рациональное использование сочетаний различных механизмов.

---

<sup>1</sup> Вопросы развития отечественного реального сектора экономики и повышения эффективности использования внутренних для предприятий источников финансирования инвестиций в сборнике не затрагиваются.

**Положихина М.А.**

## **ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ И ИНВЕСТИЦИОННАЯ АКТИВНОСТЬ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Готовность инвестора к вложению капиталов в хозяйственную систему (государство, регион, отрасль, корпорацию) зависит от существующего инвестиционного климата. В экономической литературе приводятся различные определения инвестиционного климата, но в целом это понятие отражает степень благоприятности ситуации, складывающейся в той или иной хозяйственной системе по отношению к инвестициям, которые могут быть сделаны. Неоднородность инвестиционного пространства России определяет целесообразность оценки инвестиционного климата не только для страны в целом, но и для отдельных регионов – субъектов Федерации.

Инвестиционный климат субъекта Федерации характеризуется инвестиционной привлекательностью и инвестиционной активностью.

### **Инвестиционная привлекательность регионов**

При многообразии определений общим является представление о том, что инвестиционная привлекательность – это сочетание различных факторов (условий, ограничений) для привлечения инвестиций в регион.

За последнее десятилетие в России появилось множество как отечественных, так и специально адаптированных к российским реалиям зарубежных методик оценки инвестиционной привлекательности, основывающихся на межрегиональном сравнительном анализе. В числе подобных разработок выделяются следующие:

методика мониторинга социально-экономического климата российских регионов аналитиков журнала «Коммерсантъ» (1993); «Методические рекомендации по оценке инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации», разработанных авторским коллективом Совета по изучению производительных сил (СОПС) Минэкономразвития РФ и РАН (2001); обзоры инвестиционной привлекательности экономических районов России агентства «Юниверс», основанные на выведении результирующего показателя регионального предпринимательского риска (1993–1995); «Методика оценки инвестиционного климата регионов России» Института экономики РАН; «Методика оценки региональных рисков в России», выполненная Институтом перспективных исследований (Institute for Advance Studies – IAS) по заказу Банка Австрии (1995); «Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России», ежегодно выполняемый агентством «Эксперт – РА» и журналом «Эксперт» (1996–2006); «Методика расчетов индексов инвестиционной привлекательности регионов» – результат совместного исследования Экспертного института (Россия) и Центра по изучению России и Восточной Европы Бирмингемского университета (Великобритания) и ряд других (3, с. 9).

Для оценки инвестиционной привлекательности регионов применяются следующие критерии:

- а) коммерческая привлекательность – Н.А. Колесникова (6);
- б) конкурентный статус и конкурентный потенциал – В.В. Иванов, А.Н. Коробова (3, с. 10–12);
- в) категории инвестиционной привлекательности и их взаимосвязь.

Последний из указанных критериев использует наибольшее число исследователей в области оценки инвестиционной привлекательности регионов.

Выделяются три наиболее характерных подхода к оценке инвестиционной привлекательности территории (1, с. 10; 3, с. 69–75).

*Суженный факторный* – базируется на оценке динамики основных экономических показателей, хода приватизационных процессов, состояния законодательного регулирования инвестиционной деятельности, развития отдельных рынков, в том числе фондового и денежного. В качестве основного показателя оценки инвестиционной привлекательности хозяйственной системы применяется показатель уровня прибыльности используемых активов, рассчитываемый по двум вариантам:

- как отношение прибыли от реализации товаров и услуг к общей сумме используемых активов;
- как отношение базовой прибыли к общей сумме используемых активов.

Данный подход в определенной степени напоминает применявшиеся в советский период методы расчета капитaloотдачи. Он привлекает сравнительной простотой анализа и расчетов, универсален, и его можно использовать для исследования инвестиционного климата в системах разного иерархического уровня. Однако этот метод отражает только текущее состояние хозяйственной системы (региона) и полностью игнорирует объективные связи инвестиционного процесса с другими составляющими ее развития.

*Расширенный факторный* – основывается на оценке набора факторов, влияющих на инвестиционный климат. Этот подход достаточно распространен. Основные различия между исследователями состоят в наборе факторов и показателей, характеризующих инвестиционную привлекательность территорий, а также в некоторых особенностях применяемого математического аппарата. Отбор факторов осуществляется, главным образом, на основе качественного анализа, однако иногда для их уточнения применяются и количественные методы. Например, в (1) наиболее значимые частные факторы отбирались на основании анализа коэффициентов парной корреляции между каждым из них и инвестиционной активностью. Также учитывалось, что на разных этапах развития отечественной экономики набор значимых факторов для оценки инвестиционной привлекательности регионов различен. Кроме того, при принятии решения об объекте вложения средств каждый инвестор ориентируется на свой набор факторов.

В качестве числовых характеристик показателей отдельных факторов используются преимущественно данные государственной статистики или производные от них. В связи с тем что уровень инвестиционной привлекательности регионов не должен зависеть от размеров территории и численности населения, применяются душевые, темповые, долевые, а в некоторых случаях и балльные частные показатели.

Различными исследователями предлагаются и применяются разнообразные методы свода числовых значений частных факториальных показателей инвестиционной привлекательности регионов. Наиболее обоснованным представляется свод по формуле многомерной средней. В этом случае сводным (интегральным) показате-

лем инвестиционной привлекательности (климата) является относительный показатель, характеризующий отношение абсолютных значений выбранных показателей к соответствующим значениям показателей в среднем по РФ, с учетом весов этих показателей:

$$ИП_j = \frac{Kq * \frac{Aq_j}{Aq}}{Kq} \quad , \text{ где}$$

ИП<sub>j</sub> – инвестиционная привлекательность j-го субъекта РФ;  
Aq<sub>j</sub> – абсолютное значение q-показателя по j-му субъекту РФ;  
Aq – абсолютное значение q-показателя в среднем по РФ;  
Kq – весовой коэффициент q-показателя.

Обоснованная методика определения весов частных факторов отсутствует, поэтому в различных исследованиях используются разные весовые коэффициенты (1, 11). В некоторых исследованиях отдельные частные факторы могут получать отрицательное значение (1). Такие показатели предлагается перед интегрированием преобразовывать в положительные числа за счет прибавления постоянной величины (в рассматриваемом случае – величины 2).

Сводный показатель оценки инвестиционного климата при данном подходе не может служить однозначным критерием привлекательности той или иной хозяйственной системы для вложения инвестиций, поэтому он обычно дополняется информацией о состоянии отдельных факторов. В частности, в (11) по каждому из перечисленных факторов определяется рейтинг регионов (позиция удельного веса абсолютного значения показателя по РФ в целом и по отношению к среднему по стране значению).

Результаты подобной оценки инвестиционной привлекательности субъектов РФ позволяют проводить их группировку по условиям для инвестирования. В (11) на основании статистического кластерного анализа предлагается выделять типологические группы регионов по уровню развития инвестиционного рынка (наилучшие, лучшие, средние, ниже средних и худшие), оценивая его относительно базового (среднероссийского) или «эталонного» уровня (относительно уровня Москвы), а также проводить типоло-

гизацию инвесторов по степени предпочтения тех или иных факторов инвестиционной привлекательности (с. 152–153, 183).

*Рисковый, или факторно-рисковый.* Совокупность некоммерческих рисков осуществления инвестиционного проекта обычно признается инвестиционной привлекательностью или инвестиционным климатом территории в международной практике. Инвестиционные риски оцениваются с позиции вероятности потерь инвестиций и дохода с учетом различного вида обстоятельств. Существуют различные зарубежные методики исследования инвестиционных рисков отдельных стран мира. Наиболее известными моделями анализа риска являются модель Ховарда К. Джонсона, цифровая шкала Гарвардской школы бизнеса, модель «национальной склонности к экспроприации» Г. Кнудсена, классификационная схема Дж. Симона и ряд других (11, с. 176–180). Хотя некоторые из них называются международными моделями анализа коммерческой деятельности, показатели, ими отражаемые, позволяют применять их и для оценки инвестиционного климата.

Рисковый метод анализа и оценки инвестиционного климата представляет интерес прежде всего для стратегического инвестора. Он позволяет не только оценить привлекательность территории для инвестирования, но и сопоставить уровень риска, присущий новому объекту вложения инвестиций, с существующим в привычном для него регионе ведения бизнеса.

В ряде отечественных исследований инвестиционная привлекательность территории рассматривается как состоящая из двух компонентов – инвестиционного потенциала и уровня инвестиционных рисков. При этом под инвестиционным потенциалом подразумевается совокупность ресурсов, которые могут быть использованы в инвестиционных проектах разной направленности.

Между расширенным факторным и рисково-факторным подходами не существует принципиальных различий. И в первом, и во втором случае при оценке инвестиционной привлекательности широко используются методики межрегионального сравнительного анализа, ранжирования и группировки регионов с позиций их инвестиционных возможностей. Однаковым является и математический аппарат. Иногда трудно определить, какой подход применяет тот или иной автор, так как в ряде исследований используется смешанный подход.

Примером «пограничного» исследования можно считать работу Н.И. Климовой (5), в которой выделяется три главных компо-

нента инвестиционного потенциала: ресурсный, инфраструктурный и институциональный, определяемых соответствующими параметрами. Интегральный показатель характеризует инвестиционный потенциал как результат их агрегированного воздействия на инвестиционную составляющую валового регионального продукта. Преимущество данного метода заключается в возможности оценить уровень инвестиционного потенциала по широкому спектру инвестиционных отношений.

В другом подобном исследовании (2) предлагается ранжировать субъектов РФ по «степени реакции на рыночные преобразования» или последствиям влияния совокупности факторов на качественные (отраслевые и территориальные) изменения характеристик инвестиционной среды.

Наиболее разработанными и известными с точки зрения практического применения в рамках факторно-рискового подхода являются методика оценки инвестиционной привлекательности регионов агентства «Эксперт-РА» и методика СОПС (И.И. Ройзман, И.В. Гришина, А.Г. Шахназаров и другие).

Применяемая агентством «Эксперт-РА» методика (7) состоит в формировании поля «риск – потенциал» из двух осей координат, на которых откладываются значения интегрального инвестиционного риска и совокупного инвестиционного потенциала каждого региона. Интегральный инвестиционный риск и совокупный инвестиционный потенциал региона рассчитываются как взвешенная сумма показателей нескольких частных видов потенциала или риска. Частные показатели региона по каждому виду риска определяются по относительному отклонению от среднероссийского уровня, принимаемому за единицу. Величина каждого из частных видов инвестиционного потенциала региона оценивается по его доле в данном виде потенциала по стране в целом, принятом за 100%. Каждый регион характеризуется рангами инвестиционного риска и инвестиционного потенциала, а также их количественной оценкой по сравнению со среднероссийской. В зависимости от величины инвестиционного потенциала и инвестиционного риска регионы распределяются на группы в соответствии с принятой шкалой.

В ходе оценки составляющих инвестиционного риска и потенциала агентством «Эксперт-РА» используется около двух сотен исходных количественных и качественных характеристик. Оценка весов вклада каждой составляющей в совокупный потенциал или интегральный риск получается в результате анкетирования, проводимого

среди экспертов из российских и зарубежных инвестиционных и консалтинговых компаний по специально разработанной анкете.

Расчеты по данной методике осуществляются с 1996 г., и накоплен большой массив информации, в том числе аналитической. К недостаткам метода относится необходимость проведения ряда трудоемких и дорогостоящих экспертных процедур, «непрозрачность» при сведении данных в интегральные показатели, а также отсутствие критерия достоверности.

Методика СОПС представлена в Методических рекомендациях по оценке инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации (утверждена Минэкономразвития РФ в 2001 г.). В 2004–2006 гг. были подготовлены вторая редакция указанных методических рекомендаций, а также комплект проектов методических рекомендаций по оценке основных компонентов инвестиционного климата.

В соответствии с данной методикой текущая инвестиционная привлекательность регионов определяется сводом 21 факторного показателя, исчисляемого главным образом на основании данных Росстата. Все показатели измеряются в относительной форме (душевой, долевой, балльной), стандартизуются (нормализуются) по отношению к аналогичному среднероссийскому показателю (который принимается за 1,00) и сводятся в интегральный показатель по формуле многомерной средней (11, с. 4).

К преимуществам метода относится то, что большинство показателей оценивается статистическими методами, и есть возможность обоснования достоверности полученных результатов на основе применения критерия тесноты корреляционной связи между рассматриваемыми показателями. Его недостатком является «непрозрачность» методики определения групп показателей инвестиционного потенциала и инвестиционного риска.

Сравнение существующих методов оценки инвестиционной привлекательности территорий позволяет сделать вывод о несовершенстве используемого методического аппарата, а также определить направления его улучшения (1, с. 76–78; 2, с. 20). В частности, необходимо научное обоснование выбора факторных показателей инвестиционного потенциала и инвестиционного риска, а также их весов при сведении в интегральный показатель.

Разработка методик анализа и оценки инвестиционного климата территорий вызвана потребностью в расчете интегрального показателя как основы для принятия разнообразных управленчес-

ских решений на разных уровнях власти (3, с. 9–10). В (10) предлагается использование результатов оценок для обоснования дифференциации методов активизации инвестиционных процессов в регионах при разработке среднесрочных программ развития, а также при разработке и реализации федеральной инвестиционной политики. (7) предлагает использовать результаты рейтингов инвестиционной привлекательности для прогнозов результатов выборов (назначения) глав регионов, а также для формирования в России новой региональной политики «поляризованного развития» или «конкурентного федерализма».

Данные всех проведенных исследований убедительно свидетельствуют, что инвестиционная привлекательность субъектов РФ значительно различается. Существует небольшая группа регионов – лидеров, чья инвестиционная привлекательность в несколько раз (согласно (1) – в 4 раза) превышает оценку инвестиционной привлекательности группы регионов-«аутсайдеров». Состав групп в разных исследованиях варьируется, но в группу «лидеров» обычно включаются Москва и Ханты-Мансийский АО, а в группу «аутсайдеров» – Республика Ингушетия (1, 7).

Согласно (7) сформировалось два ядра инвестиционной привлекательности – в Северо-Западном (Санкт-Петербург и Ленинградская область) и Центральном (Москва и Московская область) федеральных округах, а также отдельные очаги на Урале (Свердловская область, Пермский край), в Поволжье (Республика Татарстан, Нижегородская, Волгоградская и Самарская области, Республика Башкортостан), в Черноземье (Белгородская область) и на юге России (Краснодарский край и Ростовская область). Большая же часть субъектов РФ характеризуется невысокой инвестиционной привлекательностью. По оценке состояния на 2005–2006 гг., к группе с пониженным или незначительным инвестиционным потенциалом и умеренным инвестиционным риском относится почти половина (42 из 88) оцениваемых регионов. При этом отсутствуют территории с минимальным инвестиционным риском. Наименее рисковым регионом за последнее десятилетие признается Белгородская область, а также Москва, Новгородская область, Санкт-Петербург и Республика Татарстан, Ярославская, Нижегородская, Калининградская и Московская области, Краснодарский край.

Имеющиеся данные позволяют провести сравнение результатов оценки инвестиционной привлекательности отдельных субъектов РФ, выполненной разными исследователями примерно по одинаковой ме-

тодике, на примере республик Северного Кавказа (1, 7, 11). В соответствии со всеми оценками инвестиционная привлекательность района низкая, и большинство республик являются малопривлекательными для инвестирования. Однако расхождения в оценке отдельных субъектов РФ весьма значительны. Результаты оценки (1) и (7) совпадают в двух из пяти случаев, (7) и (11) – в одном из пяти случаев. Выявленные расхождения обусловлены, главным образом, различиями в весах (значимости) отдельных факторов инвестиционной привлекательности. В частности, в (11) решающее значение имели показатели управляемости финансами, а в (7) – политические, криминальные, финансовые и законодательные риски.

Из проведенного сравнения можно сделать вывод, что оценка инвестиционного климата через инвестиционную привлекательность весьма субъективна. Это объясняется прежде всего тем, что выбор оцениваемых факторов и их весов осуществляется в основном экспертным путем.

Сравнение данных (7) за ряд лет позволяет проследить динамику значимости отдельных факторов инвестиционной привлекательности территорий. До финансового кризиса отечественные инвесторы ориентировались, преимущественно, на инвестиционный потенциал. Напротив, зарубежные инвесторы реагировали, прежде всего, на инвестиционные риски. После 1998 г. отечественные инвесторы, как и их зарубежные коллеги, стали отдавать приоритет инвестиционным рискам. Однако в последние два года ситуация изменилась. Как российские, так и зарубежные инвесторы стали ориентироваться в большей мере на инвестиционный потенциал, чем на риски. При этом из инвестиционных рисков наиболее высоко оценивается значимость законодательного риска, а вот политический риск уступил второе место финансовому. При оценке инвестиционного потенциала в целом наиболее важную роль стали играть инфраструктурный и производственный факторы, а ранее преимущественное значение имели трудовой и потребительский потенциалы.

Кроме того, инвестиционная привлекательность территорий не остается неизменной в течение времени. По данным (7), к пяти лидирующим по инвестиционной привлекательности с 1995 г. регионам (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Свердловская область и Ханты-Мансийский АО) в 2006 г. добавился Краснодарский край. Завидной стабильностью и низким риском отличается инвестиционный климат Республики Татарстан, который, как и Белгородская область, на протяжении 1995–2006 гг. входит в де-

сиятку наименее рисковых регионов России. По сравнению с 2000 г. в 2006 г. значительно улучшилось положение Омской области (за счет повышения инвестиционного потенциала и снижения инвестиционных рисков), а также Челябинской области, Республики Саха (Якутия) и Ямalo-Ненецкого АО (за счет снижения инвестиционных рисков). Ростовская область реально превращается в центр Южного федерального округа. В то же время ухудшилось положение Саратовской области и Приморского края (в результате снижения инвестиционного потенциала).

За рассматриваемый период регионов с высокими значениями инвестиционных рисков стало больше. С 2003 г. в России нет низкорисковых регионов. Рост среднерегионального риска сопровождается высокой дифференциацией рисков между регионами. При этом наибольшая дифференциация отмечается по уровню социального риска: его индекс в Москве в 76 раз ниже, чем в Корякском АО. Напротив, управлеческий риск демонстрирует образец «сплоченности» регионов в системе «властная вертикаль»: индекс управлеческого риска в Санкт-Петербурге лишь в 2,9 раза ниже, чем в том же Корякском АО. Рост среднего регионального риска влияет на общий инвестиционный риск России, который в последние годы перестал снижаться.

В отличие от риска, подвижки регионов в ранжированном списке совокупного инвестиционного потенциала незначительны и зачастую связаны с введением в рейтинг еще одного вида показателя – туристического потенциала, вследствие чего несколько регионов и повысили свой ранг. Для большинства регионов (53 из 88, или 60,3% от общего числа) ведущими факторами формирования инвестиционного потенциала являются природные ресурсы, местоположение и инфраструктура, что свидетельствует о начальной стадии развития их экономического уклада. Туристический, производственный и потребительский, которые можно условно отнести к «вторичному» сектору экономики, являются ведущими в формировании инвестиционного потенциала 18 регионов (20,4% соответственно). Только в 7 регионах (8,0% соответственно) в формировании инвестиционного потенциала преобладают институциональный и инновационный факторы.

В (7) отмечается, что за внешней относительной стабильностью неуклонно продолжается процесс концентрации – инвестиционный потенциал стягивается в считанное число регионов, в то время как доля остальных регионов постепенно сокращается. Если в 1995 г. в России было 37 регионов, чья доля в совокупном инве-

стационном потенциале превышала 1%, то в 2005 г. их осталось только 25. На долю трех регионов – лидеров (Москва, Санкт-Петербург и Московская область) приходится более четверти всего инвестиционного потенциала страны. Причем доля Москвы продолжает увеличиваться – до 17% по состоянию на 2005–2006 гг.

Одновременно возрастает мобильность регионов. Если раньше лишь единичные регионы меняли свои рейтинговые категории, то в 2005–2006 гг. процесс перегруппировки затронул сразу 18 регионов. Наблюдаемый процесс уплотнения на поле «риск – потенциал» свидетельствует об обострении конкуренции регионов за создание благоприятного инвестиционного климата, а также о повышении эластичности позиций региона, особенно в категориях «пониженный потенциал – умеренный риск» и «незначительный потенциал – умеренный риск», когда высока вероятность изменения места в рейтинге при незначительных изменениях ситуации.

## **Инвестиционная деятельность**

Субъекты Российской Федерации значительно различаются между собой по объему и динамике инвестиций (табл. 1).

Лидирующая роль в объеме инвестиций в основной капитал принадлежит Центральному и Уральскому федеральным округам (ФО) – на протяжении 2000–2005 гг. на них приходится более 46% от общей суммы инвестиций по России. При некотором снижении долей указанных федеральных округов в рассматриваемый период отрыв Центрального ФО от Уральского ФО увеличился.

Достаточно стабильно положение Приволжского ФО, находящегося на третьем месте по объему инвестиций в России, хотя его доля имеет тенденцию к снижению. Пять регионов Приволжского ФО (или треть от составляющих его территорий) входят в число 20 наиболее крупных по объему инвестиций субъектов РФ.

В рассматриваемый период в ряде регионов Северо-Западного ФО имел место значительный приток инвестиций, благодаря чему округ по объему инвестиций переместился с 5-го на 4-е место в России. Например, в 2005 г. в Санкт-Петербурге рост объема инвестиций по сравнению с 2000 г. составил 429%, в Ленинградской области – 408%.

Таблица 1

**Инвестиции в основной капитал по регионам  
Российской Федерации в 2000–2005 гг.<sup>1</sup>**

	Регионы	2000 г.		2005 г.		Темп роста, 2005 г. к 2000 г., %
		млрд. руб.	в % к итогу	млрд. руб.	в % к итогу	
1	2	3	4	5	6	7
1.	<b>Центральный федеральный округ</b>	<b>303,9</b>	<b>26,1</b>	<b>896,5</b>	<b>25,4</b>	<b>295</b>
2.	в т.ч. Москва	156,2	13,4	432,4	12,2	277
3.	Московская область	50,7	4,7	162,0	4,6	319
4.	<b>Северо-Западный федеральный округ</b>	<b>116,7</b>	<b>10,0</b>	<b>465,4</b>	<b>13,2</b>	<b>399</b>
5.	в т.ч. Санкт-Петербург	35,9	3,1	154,1	4,4	429
6.	Ленинградская область	19,2	1,6	78,4	2,2	408
7.	Вологодская область	8,6	0,7	61,2	1,7	712
8.	Республика Коми	17,1	1,5	50,5	1,4	295
9.	<b>Южный федеральный округ</b>	<b>135,0</b>	<b>11,6</b>	<b>308,9</b>	<b>8,7</b>	<b>229</b>
10.	в т.ч. Краснодарский край	54,7	4,7	110,0	3,1	210
11.	Ростовская область	22,4	1,9	57,7	1,6	257
12.	Ставропольский край	15,9	1,4	28,7	0,8	180
13.	<b>Приволжский федеральный округ</b>	<b>206,8</b>	<b>17,7</b>	<b>573,9</b>	<b>16,3</b>	<b>277</b>
14.	в т.ч. Республика Башкортостан	35,5	3,0	84,2	2,4	237
15.	Республика Татарстан	44,7	3,8	136,1	3,8	305
16.	Пермский край	27,5	2,4	52,9	1,5	192
17.	Нижегородская область	15,4	1,3	60,3	1,7	392
18.	Самарская область	23,1	2,0	67,2	1,9	291
19.	<b>Уральский федеральный округ</b>	<b>250,7</b>	<b>21,5</b>	<b>719,4</b>	<b>20,4</b>	<b>287</b>
20.	в т.ч. Свердловская область	25,9	2,2	96,4	2,7	372
21.	Тюменская область с округами	200,1	17,2	544,1	16,8	272
22.	Челябинская область	22,2	1,9	71,5	2,0	322
23.	<b>Сибирский федеральный округ</b>	<b>98,7</b>	<b>8,5</b>	<b>336,1</b>	<b>9,5</b>	<b>340</b>

<sup>1</sup> Таблица и расчеты по ней выполнены автором на основании данных (8).

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5	6	7
24.	в т.ч. Красноярский край	23,7	2,0	72,5	2,0	306
25.	Кемеровская область	17,4	1,5	84,2	2,4	484
26.	<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	<b>53,4</b>	<b>4,6</b>	<b>234,1</b>	<b>6,6</b>	<b>438</b>
27.	в т.ч. Республика Саха (Якутия)	19,8	1,4	44,3	1,2	280
28.	Сахалинская область	8,1	0,7	77,9	2,2	962
29.	<b>Всего по РФ</b>	<b>1165,2</b>	<b>100</b>	<b>3534</b>	<b>100</b>	<b>303</b>

Увеличились объемы инвестиций в некоторых регионах Сибирского АО, что позволило ему подняться с 6-го на 5-е место по объему инвестиций в России. Наоборот, к 2005 г. уменьшился приток инвестиций в регионы Южного ФО, в результате чего округ опустился на 6-е место в России по объему инвестиций (с 4-го места в 2000 г.).

Несмотря на значительный приток инвестиций в отдельные регионы Дальневосточного ФО, округ остается на последнем месте в России по их объему. Вместе с тем его доля в 2005 г. по сравнению с 2000 г. несколько увеличилась.

Наибольшая доля инвестиций в основной капитал приходится на Тюменскую область с округами и Москву (16,8% и 12,2% от общего объема по России соответственно). Наименьший объем инвестиций в 2005 г. отмечается в Эвенкийском АО и Усть-Ордынском Бурятском АО (около 0,4 млрд. руб., или 0,01% от общей суммы по России). Разрыв между максимальным и минимальным объемом инвестиций в субъектах РФ составляет почти 11 раз.

В 2000 г. на 19 регионов с максимальными объемами инвестиций (или 21,6% от общего количества) приходилось 52,0% их общего объема, а на 38 регионов с минимальными объемами инвестиций (43,2% от общего количества) – 7,6% их общего объема и на долю 31 региона со средним объемом инвестиций (35,2% от общего количества) – 40,4% их общего объема. В 2005 г. количество регионов с максимальными объемами инвестиций несколько сократилось (до 18 регионов, или 20,4% от общего количества), но на них приходится уже 64,1% их общего объема. Уменьшилось и число регионов с минимальными объемами инвестиций (до 24, или 27,3% от общего количества), а также их доля в общем объеме инвестиций (до 3,0%). При росте числа регионов со средним объемом

инвестиций (до 46, или 51,1% от общего количества) их доля в общем объеме инвестиций уменьшилась до 32,9%.

Отмечается смена лидирующих территорий: в число крупнейших регионов по объему инвестиций вошла Вологодская область, а выбыли из нее Ставропольский край и Республика Саха (Якутия).

Анализ динамики инвестиций за 2000–2005 гг. позволяет сделать следующие выводы.

1. В 38 регионах, или 43% от их общего количества темпы роста выше среднероссийских. В том числе в 18 регионах отмечаются особенно высокие темпы, в 1,6–3,3 раза превышающие среднероссийские. Лидерами по темпам роста являются Еврейская АО и Агинский Бурятский АО – по сравнению с 2000 г. объем инвестиций здесь вырос в 19 раз (с 0,3 до 5,8 млрд. руб.) и 15 раз (с 0,1 до 1,5 млрд. руб.) соответственно.

Основу группы регионов с особо высокими темпами роста объемов инвестиций составляют субъекты РФ, в которых абсолютные объемы инвестиций (как исходные, так и современные) очень малы. Например, Чукотский АО и Карагачево-Черкесская Республика – рост в 10 раз по сравнению с 2000 г. (с 0,7 до 7,3 млрд. руб. и с 0,6 до 6,0 млрд. руб. соответственно), Республика Дагестан – рост почти в 7 раз (с 3,5 до 24,0 млрд. руб.), Эвенкийский АО – рост в 5 раз (с 0,08 до 0,4 млрд. руб.) и т.д. Кроме того, сюда входят регионы, поток инвестиций в которые за последние годы усилился из-за особенно заметного роста отдельных отраслей: Сахалинская область (рост в 9,6 раз), Омская и Вологодская области (рост почти в 7 раз), Амурская и Тамбовская области (рост в 6 раз), Кемеровская, Калининградская, Ивановская и Липецкая области (рост почти в 5 раз по сравнению с 2000 г.).

2. Темпы роста инвестиций в 11 регионах (почти 13% от их общего количества) близки к среднероссийским. В эту группу входят субъекты РФ со значительными объемами инвестиций, например, Республика Татарстан и Красноярский край, или регионы, которые не вышли еще на эффективную траекторию развития (например, Приморский край, Новосибирская и Ульяновская области).

3. В 39 субъектах РФ (44% от общего количества) темпы роста объема инвестиций в рассматриваемый период ниже среднероссийских, в том числе в 10 из них – значительно ниже (более чем в 1,5 раза). В группу регионов с темпами роста ниже среднероссийских входят субъекты РФ с наиболее значительными объемами инвестиций (например, Москва, Ростовская область, Республика Коми, Краснодар-

ский край), а также регионы, темпы развития которых замедляются (например, Ставропольский и Пермский края, Астраханская и Томская области, Удмуртская Республика). Вызывают тревогу пониженные темпы роста инвестиций в регионах, где их объем и так невелик, в частности, в республиках Адыгея и Ингушетия, Таймырском (Долгано-Ненецком) и Усть-Ордынском Бурятском АО. Наиболее сложное положение складывается в Республике Калмыкия, в которой объем инвестиций, и так незначительный, за 2000–2005 гг. сократился в 2 раза.

Не менее интересны результаты анализа динамики душевых объемов инвестиций по регионам России за аналогичный период.

Таблица 2  
**Изменение душевых показателей объема инвестиций  
по регионам России, тыс. руб./человека<sup>1</sup>**

№ пп	Регион	2000 г.	2005 г.	Рост в 2005 г. по отношению к 2000 г., %
1	2	3	4	5
1.	<b>Центральный федеральный округ</b>	<b>7,9</b>	<b>24,0</b>	<b>300</b>
2.	в т.ч. Москва	15,7	41,5	264
3.	<b>Северо-Западный федеральный округ</b>	<b>8,1</b>	<b>34,1</b>	<b>419</b>
4.	в т.ч. Вологодская область	6,6	49,5	749
5.	Республика Карелия	8,7	21,2	244
6.	Республика Коми	16,2	51,3	313
7.	Ленинградская область	11,4	47,7	419
8.	Ненецкий АО	92,2	511,9	555
9.	Санкт-Петербург	7,6	33,6	444
10.	<b>Южный федеральный округ</b>	<b>5,9</b>	<b>13,5</b>	<b>228</b>
11.	в т.ч. Астраханская область	12,2	18,5	152
12.	Республика Калмыкия	21,4	10,4	48
13.	Краснодарский край	10,7	21,6	203
14.	<b>Приволжский федеральный округ</b>	<b>6,5</b>	<b>18,8</b>	<b>288</b>
15.	в т.ч. Республика Башкортостан	8,6	20,7	240
16.	Пермский край	9,5	19,2	201
17.	Республика Татарстан	11,8	36,2	307
18.	<b>Уральский федеральный округ</b>	<b>20,0</b>	<b>58,8</b>	<b>293</b>
19.	в т.ч. Тюменская область с округами	62,2	163,7	263
20.	Ямало-Ненецкий АО отдельно	166,3	241,4	145
21.	<b>Сибирский федеральный округ</b>	<b>4,8</b>	<b>17,1</b>	<b>354</b>
22.	в т.ч. Красноярский край	8,0	25,4	318

<sup>1</sup> Таблица и расчеты по ней выполнены автором на основании данных (8).

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5
23.	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО отдельно	47,0	56,4	120
24.	Томская область	8,8	17,4	198
25.	<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	<b>7,7</b>	<b>35,8</b>	<b>463</b>
26.	в т.ч. Амурская область	4,3	27,8	650
27.	Еврейская АО	1,5	31,1	2022
28.	Камчатская область	9,3	20,2	219
29.	Корякский АО	11,3	43,1	382
29.	Магаданская область	10,4	24,5	235
30.	Сахалинская область	14,2	148,0	1040
31.	Республика Саха (Якутия)	16,4	46,6	284
32.	Хабаровский край	7,9	28,7	364
33.	Чукотский АО	11,4	144,5	1272
34.	В целом по РФ	7,9	24,8	312

В 2000 г. три федеральных округа (Центральный, Северо-Западный и Дальневосточный) по душевому показателю объема инвестиций находились примерно на среднем уровне. Лидировал по объему инвестиций на душу населения Уральский ФО (за счет Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО). Уровень остальных федеральных округов был ниже среднего по стране, особенно отставал Сибирский ФО. В 2005 г. Уральский ФО сохранил свое лидирующее положение, но и еще два федеральных округа (Северо-Западный и Дальневосточный) превысили среднероссийский уровень. При среднем увеличении объема инвестиций на душу населения в 3 раза в 2005 г. по сравнению с 2000 г. объем инвестиций в эти два федеральных округа рос более высокими темпами. Центральный ФО остался на среднероссийском уровне по объему инвестиций на душу населения. Остались и прежними отстающие округа, но на последнее место переместился Южный ФО, в котором были самые низкие темпы роста объема инвестиций. Разрыв между лидирующим и самым отстающим федеральными округами несколько увеличился: в 2000 г. он составлял 4,2 раза, в 2005 г. – уже почти 4,4 раза.

Самый низкий показатель душевого объема инвестиций в 2005 г. отмечался в Усть-Ордынском АО (3,0 тыс. руб./человека), а в 2000 г. – в Чеченской Республике (0,9 тыс. руб./человека). В 2005 г. самым высоким показателем душевого объема инвестиций характеризовался Ненецкий АО (511,9 тыс. руб./человека), а в 2000 г. – Ямало-Ненецкий АО (166,3 тыс. руб./человека). За рассматриваемый период

разрыв между минимальным и максимальным показателями душевого объема инвестиций несколько сократился: в 2000 г. он составлял 185 раз, в 2005 г. – 171 раз.

В 2000–2005 гг. темпы роста объема инвестиций в расчете на душу населения в 28 регионах (или почти 32% от общего количества) превышали среднероссийские, а в 35 регионах (или почти 40% от общего количества) – были ниже средних. Самые высокие темпы душевого объема инвестиций отмечаются в Еврейской АО, Агинском Бурятском АО, Чукотском АО и Карачаево-Черкесской Республике (где их рост шел практически с нуля), а также в Сахалинской области (более 10 раз); самые низкие – в Республике Ингушетия и Республике Калмыкия. Республика Калмыкия – единственный регион, где за рассматриваемый период произошло сокращение объема инвестиций в расчете на душу населения, причем почти на 52%! На фоне уменьшения численности населения республики это очень тревожный показатель. В целом темпы изменения объема инвестиций на душу населения по регионам очень различаются, т.к. влияет динамика демографических показателей и отраслевые переливы капитала.

В результате, если в 2000 г. в 22 регионах (или 25% от общего количества) показатель объема инвестиций на одного человека был выше среднероссийского, в том числе в 5 регионах (около 6% от общего количества) – значительно выше, то в 2005 г. таких регионов немного стало больше (23 или 26% соответственно). При этом за счет субъектов Дальневосточного и Северо-Западного ФО существенно выросло количество территорий, где этот показатель значительно выше среднероссийского – до 19 регионов (22% от общего количества, или в 3,8 раза). Количество регионов, в которых показатель объема инвестиций на душу населения ниже среднероссийского, в 2005 г. осталось таким же, как и в 2000 г. – 50 или почти 57% от общего количества. Зато, за счет субъектов Южного ФО, увеличилось число регионов, где этот показатель значительно ниже среднероссийского уровня: с 9 (или 10% соответственно) до 15 (или 17% соответственно), т.е. почти в 1,7 раза. Средним уровнем объема инвестиций на душу населения в 2005 г. характеризуется 15 регионов (или 17%), а в 2000 г. таких регионов было 16 (или 18%).

Приведенные данные свидетельствуют о возрастании контрастности инвестиционной деятельности по регионам РФ. Можно говорить, что федеральные округа разделились на два типа. В первом – больше 50% регионов характеризуются уровнем душевого

объема инвестиций ниже среднероссийского, в том числе: 12 из 18 субъектов в Центральном ФО, 12 из 13 субъектов в Южном ФО, 11 из 14 субъектов в Приволжском ФО и 10 из 16 субъектов в Сибирском ФО. Во втором типе – больше 50% регионов характеризуется уровнем выше среднероссийского: 6 из 11 субъектов Северо-Западного ФО и 7 из 10 субъектов Дальневосточного ФО. В 2000 г. существовал переходный тип: в Приволжском ФО распределение субъектов по уровню душевого объема инвестиций было более равномерным, в том числе 8 субъектов с пониженным уровнем, 3 – с повышенным и 3 – со средним уровнем. Таким образом, контрастность инвестиционной деятельности повышается не только между федеральными округами, но и внутри них.

В отношении отдельных регионов анализ динамики объемных и душевых показателей инвестиционной деятельности приводит к противоречивым результатам. В связи с этим распространение получил комплексный подход к оценке инвестиционной деятельности в регионах, выражющийся в определении инвестиционной активности.

### **Инвестиционная активность субъектов РФ**

Инвестиционная активность отражает интенсивность инвестиционной деятельности в регионе. Она является более объективной характеристикой инвестиционного климата территории и измеряется совокупностью показателей объема (душевым) и темпов привлечения инвестиций в основной капитал.

Одна из первых комплексных оценок текущего состояния инвестиционной активности в субъектах РФ была осуществлена по данным за период 1997–1999 гг. (9). Инвестиционная активность оценивалась путем определения индексов (отношение душевых показателей региональных инвестиций к среднероссийскому и годового темпа региональных инвестиций к среднему темпу по России в целом), которые далее сводились по формуле двухмерной средней с определенными весовыми коэффициентами (1 – для душевого показателя, 2 – для темпового). При этом из первичных данных исключались объемы трансфертов из федерального бюджета, поскольку они не носили инвестиционного характера.

По результатам проведенных расчетов была осуществлена следующая группировка регионов РФ: с очень высокой активностью – 5 регионов (Ямало-Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Сахалинская область, Ненецкий АО, Москва), с высокой активно-

стью – 4 региона (Республика Саха, Магаданская область, Республика Татарстан, Томская область), с умеренно-повышенной активностью – 5 регионов (Санкт-Петербург, Ленинградская область, Белгородская область, Новгородская область, Республика Коми), средней активностью – 16 регионов, умеренно-пониженной активностью – 15 регионов, низкой активностью – 33 региона и с очень низкой активностью – 10 регионов.

Для группы субъектов РФ с низкой инвестиционной активностью характерной являлась политическая нестабильность. Межрегиональные различия в этой группе весьма невелики, активность спадает постепенно. Данная группа формирует более-менее компактные зоны, в том числе республики Северного Кавказа, юг Сибири и Дальнего Востока, Центрально-Европейская часть страны. Регионы этой группы относительно однородны, что позволяет использовать в них однотипные меры повышения инвестиционной активности.

Регионы с высокой инвестиционной активностью не образуют компактные зоны, их расположение по стране разрознено («точечное»). Для них характерна относительная политическая стабильность, а также наличие уникальных природно-сырьевых или коммуникационно-информационных ресурсов.

В целом отмечался очень большой разрыв в уровне (индексе) инвестиционной активности – в 11 раз между крайними регионами или 4,7 раз между их группами, недопустимый для единого федеративного государства.

Проведенная по аналогичной методике оценка инвестиционной активности 88 субъектов РФ по данным за 2001–2005 гг. (1) привела к похожим результатам: очень высокая активность – 6 регионов, высокая активность – 6 регионов, средняя активность – 24 региона, низкая активность – 42 региона, очень низкая активность – 10 регионов. При этом величина разброса инвестиционной активности (11 и 4,7 раз) осталась постоянной<sup>1</sup>. По сравнению с предыдущим исследованием увеличилось число регионов с высокой и очень высокой инвестиционной активностью (на треть), а также с низкой и очень низкой инвестиционной активностью (бо-

---

<sup>1</sup> Хотелось отметить, что, согласно расчетам автора, в 2005 г. разрыв между федеральными округами по объему инвестиций составил 3,8 раза, по душевому показателю – 4,4 раза. Разрыв между минимальным и максимальным объемом инвестиций в регион составляет почти 11 раз. Можно говорить, что эти соотношения на протяжении последних 10 лет остаются постоянными, несмотря на увеличение объемов инвестирования в регионах.

лее чем на 20%), что демонстрирует растущую территориальную концентрацию инвестиционной деятельности. Совпадение результатов исследований за разные временные интервалы свидетельствует о том, что для развития инвестиционной активности в регионах характерна значительная инерционность.

На первые 10 регионов, выделенных (7) в качестве наиболее инвестиционно привлекательных (Москва, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Московская область, Санкт-Петербург, Краснодарский край, республики Татарстан и Башкортостан, Свердловская и Самарская области), в 1999–2004 гг. приходилось 51% всех инвестиций в основной капитал, а на остальные 79 регионов – только 49%. Приведенные данные демонстрируют, во-первых, наличие значительных контрастов в распределении инвестиций по субъектам РФ, а во-вторых, связь между инвестиционной привлекательностью территорий и инвестиционной деятельностью (активностью).

### **Связь между инвестиционной привлекательностью и инвестиционной активностью региона**

Ряд исследований наглядно продемонстрировали наличие функциональной зависимости инвестиционной активности в регионах от их инвестиционной привлекательности.

В (1) установлено, что связь между инвестиционной привлекательностью и инвестиционной активностью в регионе характеризуется высокой степенью корреляции – 0,86. Распределение регионов по группам инвестиционной активности (по данным за 2001–2004 гг.) в значительной мере соответствует их распределению по группам инвестиционной привлекательности (с. 110–111).

В (10) утверждается, что между инвестиционной активностью в регионе и его инвестиционной привлекательностью существует причинно-следственная связь: инвестиционная привлекательность является обобщенным факториальным признаком (независимой переменной), а инвестиционная активность – результативным признаком. Проведенный по фактическим данным за 1993–2004 гг. анализ зависимости уровня инвестиционной активности в регионах России от степени инвестиционной привлекательности с учетом определенного лага (например, инвестиционная привлекательность региона в среднем за 2001–2002 гг. сопоставлялась с его средней инвестиционной активностью за 2002–2003 гг.) показал, что она

носит устойчивый характер. Наиболее адекватно ее выражает один из видов параболической функции, причем коэффициент корреляции между переменными – не ниже 0,7 (с. 5). Применительно к уточненным данным за 2002–2004 гг. уравнение регрессии имеет вид:

$$y = 0,6632 + 0,3979 x^2, \text{ где}$$

у – показатель инвестиционной активности в регионе,

х – показатель инвестиционной привлекательности региона.

Особенностью приведенной функциональной зависимости является значительно более высокий относительный уровень инвестиционной активности в регионе по сравнению с уровнем его инвестиционной привлекательности при низких значениях последней и меньшее превышение активности над инвестиционной привлекательностью при высоких значениях последней.

В исследованиях (1) и (10) была проведена группировка регионов РФ по показателям инвестиционного климата. Их сравнение показывает, что несмотря на некоторые различия в методических подходах, полученные результаты очень близки. Основные расхождения состоят в количестве выделяемых группировок (5 и 9) и определении границ соответствующих групп. Во втором случае применяется более дробная группировка и непрерывная шкала. Соответственно, анализ проводить труднее (в частности, нет ясности, куда относятся регионы, чьи оценки совпадают с границами групп), хотя, возможно, могут быть получены более точные результаты.

На основе классификации регионов по основным количественным характеристикам инвестиционного климата и с учетом качественных составляющих (10, с. 9–12) была проведена типология регионов России по современному состоянию инвестиционного климата. Выделено три кластера с благоприятным инвестиционным климатом (14 регионов), два кластера с умеренно-благоприятным инвестиционным климатом (18 регионов), два кластера со средним инвестиционным климатом (36 регионов), один кластер с неблагоприятным инвестиционным климатом (22 региона) и один кластер с крайне неблагоприятным инвестиционным климатом (7 регионов). Разработанная типология регионов РФ по инвестиционному климату позволяет дать четко структурированную характеристику современного инвестиционного пространства России, а также служит базой для оценки изменения инвестиционного климата регионов в перспективе.

Типологию регионов на среднесрочную перспективу предлагаются осуществлять по той же методике, что и текущую. Только в состав факторов инвестиционной привлекательности включаются три новых (потенциал разработки и применения высоких технологий, рекреационно-туристический потенциал, лесные и водно-биологические ресурсы), а также учитываются административно-территориальные изменения в связи с уже начавшимся объединением некоторых субъектов РФ. По прогнозу, в 2006–2008 гг. ожидается общее уменьшение количества типов инвестиционного климата регионов (с 9 до 8) и возрастание количества регионов с благоприятным инвестиционным климатом. В целом будет происходить упорядочение структуры российского инвестиционного пространства.

Сделанный в (10) прогноз не совсем совпадает с реальными данными. В (7) отмечается, что в настоящее время большая часть регионов уже реализовала те возможности, которые были заложены их доперестроечным развитием или «очищающим» эффектом кризиса 1998 г. Среди лидеров по объему инвестиций на одного жителя не ресурсными являются только Москва, Санкт-Петербург, Ленинградская область и Краснодарский край. Показательна тенденция снижения в 2005–2006 гг. категории инвестиционного потенциала Ленинградской области, вышедшей из группы инвестиционно привлекательных регионов. В области был реализован целый ряд крупных инвестиционных проектов, в результате чего задействованы практически все свободные трудовые ресурсы и подготовленные инвестиционные площадки. Дальнейшее развитие в том же темпе теперь крайне затруднительно. В подобной же ситуации оказались Новгородская, Ярославская области и еще ряд регионов. Благодаря активной инвестиционной политике они почти полностью сумели реализовать свой достаточно ограниченный потенциал и теперь нуждаются в новых импульсах роста. Таким образом, потенциал экстенсивного роста регионов близок к исчерпанию, и необходим переход к новому этапу экономического развития.

Разделение регионов по признаку инвестиционной привлекательности позволяет стимулировать региональные власти к более энергичным действиям по улучшению инвестиционного климата.

В соответствии с имеющимися полномочиями региональные власти обладают значительными возможностями влиять на инвестиционный климат своих территорий. Прежде всего, в направлении снижения существующих инвестиционных рисков. Наиболее простой путь – совершенствование законодательной базы. Липец-

кая область, передвинувшаяся с 13-го на 2-е место по уровню риска, как раз продемонстрировала возможность «конвертации» хорошего инвестиционного климата в значительные объемы привлеченных инвестиций, которые сработали, в том числе, и на улучшение инвестиционной привлекательности.

Более сложным является повышение эффективности использования имеющегося инвестиционного потенциала, в том числе на основании улучшения информационного обеспечения бизнеса и сокращения бюрократических процедур. Примером улучшения использования имеющегося инвестиционного потенциала может служить Краснодарский край, вошедший в число инвестиционно привлекательных территорий за счет развития туризма и рекреации.

К самому трудоемкому, но наиболее перспективному направлению относится повышение инвестиционного потенциала региона, прежде всего развитие его инновационной составляющей.

### **Список литературы**

1. Галачиева С.В., Махошева С.А. Региональные особенности государственного регулирования инвестиционного процесса. – СПб.: Инфо-да, 2006. – 158 с.
2. Гусева К. Ранжирование субъектов РФ по степени благоприятности инвестиционного климата // Вопросы экономики. – М., 1996. – № 6. – С. 90–91.
3. Дерябина Я. Сравнительный анализ подходов к оценке инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности российских регионов // Инвестиции в России. – М., 2003. – № 8. – С. 9–20.
4. Инвестиционная политика перехода к инновационной экономике России / РАН. Ин-т экономики. Центр инвестиций и инноваций; Отв. ред. Новицкий Н.А. – М., 2005. – 421 с.
5. Климова Н.И. Инвестиционный потенциал региона. – Екатеринбург.: Изд-во ИЭ, 1999. – 276 с.
6. Колесникова Н.А. Финансовый и имущественный потенциал региона: Опыт регионального менеджмента. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 240 с.
7. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов // Эксперт. – М., 1999. – № 39; 2000. – № 41; 2005. – № 44; 2006. – № 44. – Режим доступа: <http://www.expert.ru/ratings/region>.
8. Российский статистический ежегодник, 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – 819 с. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/wps/portal/bgd/ragasp>.

9. Ройzman И.И. Комплексная оценка и анализ инвестиционной активности в субъектах Российской Федерации: Межрегиональная дифференциация // Экономика строительства. – М., 2000. – № 10 (501). – С. 27–36.
10. Ройzman И. И. Современная и перспективная типология инвестиционного климата российских регионов // Инвестиции в России. – М., 2006. – № 3. – С. 3 – 15.
11. Тагирбеков К.Р., Паштова Л.Г. Инвестиционные процессы и банковская система в экономике России. – М.: Весь мир, 2005. – 319 с.
12. Чистик О.Ф., Кривцов А.И. Инвестиционная привлекательность регионов: Методология исследования. – Самара, 2005. – 151 с.

**Луцкая Е.Е.**

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ**

Социально-экономическое развитие России в современных условиях невозможно без высоких темпов инвестиций в народное хозяйство. Хотя доля валового накопления основного капитала в ВВП имеет тенденцию к росту, она остается существенно меньшей, чем в первой половине 1990-х годов (21,0–23,8%). В настоящее время этот важный экономический показатель в России значительно ниже, чем в большинстве развитых стран мира (1).

В условиях плановой экономики советского периода финансирование основного капитала предприятий осуществлялось в основном за счет государственных вложений (внешних средств), но с переходом к рыночной экономике источники инвестиций стали разнообразнее. Изменилось и соотношение внешних и внутренних средств финансирования основного капитала – главным источником инвестиций стали собственные средства хозяйствующих субъектов (прибыль и амортизационные отчисления). Однако в инвестиционных целях используется не более 40% совокупных амортизационных отчислений, а остальное тратится на нужды текущего производства (15, с. 138).

Анализ структуры источников финансирования инвестиций в основной капитал по регионам РФ за 1995–2003 гг. показал, что доля бюджетных ресурсов снизилась с 22 до 18%. В 2003 г. на федеральный бюджет приходилось 6,3% всего объема финансирования инвестиций в регионах против 10,1% в 1995 г., а на бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты – 12,4% против соответственно 11,7% в 1995 г. Если в целом прослеживается тенденция к сниже-

нию инвестиционной роли средств федерального бюджета и росту влияния территориальных бюджетов, то с 2001 г. ситуация складывается обратная (6, с. 36–37). Колебания объема инвестиций из федерального бюджета отражают изменения государственной инвестиционной политики.

Современная инвестиционная политика российского государства заключается в: 1) определении целесообразных для данного периода размеров капитальных вложений; 2) установлении реальных источников финансирования инвестиций; 3) определении приоритетных направлений инвестирования; 4) установлении способов (методов, стимулов), побуждающих субъектов инвестиционного процесса повышать его эффективность.

В условиях ограниченности бюджетных средств большое значение имеет эффективное использование ресурсов, которые выделяются из федерального бюджета на цели инвестирования. В настоящее время одним из основных инструментов реализации государственной инвестиционной политики в России являются *федеральные целевые программы (ФЦП)*. Достоинства этих программ заключаются в следующем:

- целостность – каждая программа представляет собой взаимоувязанный комплекс мероприятий, направленный на достижение конкретной цели в определенный период времени;
- управляемость – в программе регламентирован механизм ее реализации и контроля с указанием конкретных исполнителей;
- ресурсная обеспеченность, т.е. определение того, в каких объемах и за счет каких источников планируется ее реализация, что оказывает позитивное влияние на объем внебюджетных средств, привлекаемых в сферу реализации программы;
- универсальность – программы могут использоваться в любой отрасли национальной экономики, любом регионе или группе регионов, они могут быть по своим свойствам межотраслевыми и межрегиональными.

#### Опыт реализации ФЦП в 1993–2003 гг.

Поскольку в первые годы развития целевых программ номенклатура объектов государственной поддержки и соответствующие ее масштабы значительно превышали объем имеющихся у государства ресурсов, уровень финансирования по отдельным программам был

незначительным – иногда он составлял лишь доли процента от запланированного объема.

С 1995 г. бюджетные расходы по каждой ФЦП стали устанавливаться в федеральном бюджете, однако это не привело к полному финансированию утвержденных программ.

Во второй половине 1990-х годов существенно увеличилось количество ФЦП, связанных с развитием отдельных территорий. В условиях недостаточной урегулированности межбюджетных отношений эти программы стали дополнительным источником федеральной финансовой помощи для решения проблем региона. Если в 1995 г. насчитывалось всего 4 ФЦП такого рода, то в 1998 г. – 20, а в 2000 г. – уже 32 программы, которые реализовывались в более чем 50 субъектах РФ (8, с. 47).

В 2000 г. подход к программному регулированию экономики был усовершенствован: вначале определяются народно-хозяйственные приоритеты, а затем формулируются соответствующие ФЦП. В 2002 г. продолжалась работа по уточнению критерии отбора ФЦП, количество рубрик-приоритетов было сокращено до 6. Правительство постановило, что на программно-целевой основе должны решаться исключительно крупные общефедеральные проблемы, носящие межведомственный характер.

В 2002–2003 гг. в структуре финансирования программ доля капитальных вложений составляла 22–27% от общего объема федеральных средств, доля НИОКР – 10–11%, а наибольшая часть средств выделялась на текущие расходы. Объем средств из федерального бюджета в среднем на каждую программу в этот период существенно возрос: если в 1999–2001 гг. он составлял 230–350 млн. руб. в текущих ценах, то в 2002 г. – 2,85 млрд. руб., а в 2003 г. – 3 млрд. руб. Однако финансирование программ из федерального бюджета не достигло уровня, предусмотренного при их утверждении: в 2002 и 2003 гг. объемы составили лишь 72 и 61,7% от запланированных.

Общий объем финансирования ФЦП за счет всех источников в 2002 г. и 2003 г. составил 635,78 млрд. руб. и 1168,31 млрд. руб. соответственно. Доля средств из федерального бюджета составила 21 и 13,6%, средств бюджетов субъектов РФ – 20 и 16%, средств из внебюджетных источников – 59 и 71% соответственно. На реализацию инвестиционной части программ направлялись в основном средства из последнего из указанных источников – 84 и 93% соответственно от общего объема внебюджетных средств (8, с. 47).

Ассигнования, которые выделяются из федерального бюджета на инвестиции, важны не только сами по себе, но и как катализатор привлечения в экономику средств из других источников. Мультиплекативный эффект федерального финансирования иллюстрируется показателями привлечения дополнительных источников: на 1 руб. федеральных средств, направленных на инвестиционную деятельность, в 2002 и 2003 гг. привлекалось соответственно 8,8 и 21,1 руб. из внебюджетных источников (11, с. 47–52).

По итогам десятилетнего опыта реализации ФЦП можно сделать следующие выводы.

В отсутствие четких приоритетов, отлаженных алгоритмов разработки ФЦП и методик оценки их эффективности они становятся формой государственных закупок или выдачи преференций отдельным территориям либо предприятиям, а не инструментом инвестиционной политики.

Принятие большого количества программ ведет к необеспеченности их в полном объеме источниками финансирования. В то же время существующая практика не предусматривает вариантов реализации программы в случае изменения условий ее финансирования.

Для обеспечения инвестиционной направленности программ и их результативности необходимо строгое соблюдение утвержденной структуры финансирования, в первую очередь, приоритетного финансирования капиталовложений. ФЦП следует освободить от проблем, которые могут быть решены с помощью текущего финансирования министерств и ведомств.

Указанные недостатки ФЦП и межбюджетных отношений в целом заставили правительство разработать Концепцию реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг., предполагающую смещение акцента бюджетного процесса на управление результатами, привязку бюджетных ассигнований к функциям (видам деятельности), расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

Реализуемые сегодня ФЦП позиционируются правительством России как наиболее прозрачный и эффективный метод расходования бюджетных средств. Действительно, в последние годы произведены существенные усовершенствования, касающиеся разработки критериев результативности и эффективности бюджетных расходов, перечня целевых индикаторов для мониторинга реализации программы.

В настоящее время доля программных расходов, структурированных только в виде ФЦП, составляет в федеральном бюджете около 9%, причем в последние годы эта доля постоянно возрастила – с 2,04% в 2002 г. она повысилась до 8,52% в 2006 г. (4, с. 110). Значения ряда показателей, характеризующих реализацию ФПГ, впечатывают оптимизм и соответствуют современным мировым тенденциям. Например, в 2004 г. на 1 рубль, выделенный на ФЦП из федерального бюджета, приходилось 5,5 рубля из региональных бюджетов и внебюджетных источников. В 2005 г. соотношение изменилось до 1:5,7, а в 2006 г. (по предварительным оценкам) – до 1:6,1. В 2006 г. действовала 51 программа с общим объемом федерального финансирования 339,7 млрд. руб., а общий объем средств, направленных на все программные мероприятия, превысил 2 трлн. руб. Таким образом, цель федеральных ассигнований на ФЦП – «запустить» проект и привлечь дополнительные инвестиции из других источников, на первый взгляд, достигнута (12, с. 9).

Вместе с тем по-прежнему остаются неясными главные вопросы: действительно ли такой значительный объем средств необходим для достижения программных целей и какова эффективность использования этих средств? Анализ, проведенный Счетной палатой, показывает, что большинство программ представляют собой список разрозненных мероприятий с неэффективным управлением и неясными целями. Реализация программ характеризуется чрезмерным распылением средств (значительный объем долгостроя) и непрозрачностью их использования (отсутствие открытых состязательных конкурсов при размещении заказов), перебоями в финансировании из региональных, местных бюджетов и внебюджетных источников. Кроме того, существенный недостаток современных программ – отсутствие системного администрирования и стратегического управления. В большинстве случаев не представляется возможным идентифицировать органы управления ФЦП, определять их функции, полномочия и ответственность. Типичной является ситуация, при которой несколько федеральных ведомств контролируют выполнение одной программы. Слишком большая доля статьи «прочие нужды» во многих программах – признак того, что они не имеют стратегической направленности (12).

На данном этапе наиболее важным элементом оценки эффективности той или иной программы в России является не столько конечный количественный результат ее реализации, выраженный в баллах или денежных единицах, сколько возможность выявления

качества всех аспектов данной программы (процессы планирования, финансирования, закупок, мониторинга, управления).

## Эффективность реализации ФЦП на региональном уровне

В федеративном государстве региональная инвестиционная политика формируется под воздействием общегосударственной, хотя последняя не является механическим объединением региональных политик. Федеральное правительство разрабатывает общегосударственную инвестиционную политику, определяет ее основные цели, задачи и ожидаемый результат. В свою очередь субъекты Федерации при разработке стратегии и тактики региональной инвестиционной политики исходят из общегосударственных приоритетов, но при этом учитывают их объективную трансформацию на региональном уровне.

Существующая в мире практика позволяет выделить три основные схемы движения бюджетных средств на финансирование программ развития, в том числе регионального: через центральные министерства и ведомства и их территориальные подразделения; через специально созданные структуры управления программами – региональные комиссии, администрации (такая практика характерна для США); через правительственные корпорации. Особенно интересны для России некоторые аспекты опыта США, так как именно в этой стране программно-целевое финансирование составляет 80% общего объема финансовой помощи регионам (7, с. 126).

Региональная инвестиционная политика призвана содействовать решению следующих задач: развитие экономики региона, ликвидация структурных деформаций, формирование рыночной среды и единого экономического пространства. Исходя из вышесказанного, эффективность мероприятий ФЦП, реализуемых в регионах, во многом зависит от того, в какой мере эти мероприятия по своему масштабу, направленности и механизму реализации соответствуют сложившейся в регионе экономической ситуации.

Продуктивность взаимодействия региональных властей с государственными заказчиками – федеральными министерствами и ведомствами также имеет большое значение. Эффективность ФЦП повышается, если объекты и мероприятия в рамках программ финансируются федеральным бюджетом на паритетной основе с бюджетами других уровней и с привлечением внебюджетных источников. По мнению некоторых специалистов, доля федерального

бюджета в ряде случаев должна составлять не менее 25% необходимых финансовых ресурсов (8, с. 50). Примером может служить реализация в 2005 г. подпрограммы «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилого фонда» в Ярославской области, где 30% финансовых ресурсов было выделено из федерального бюджета, а 70% обеспечивалось за счет бюджетных и внебюджетных средств администрации региона.

Одним из стимулов повышения заинтересованности органов власти субъектов РФ в реализации ФЦП стала передача из федерального бюджета в бюджеты регионов доходов от федеральных вложений в объекты собственности субъектов РФ. Существенным достижением является также тот факт, что такие вопросы, как борьба со злоупотреблениями и недофинансирование, уже не являются актуальными.

В настоящее время на первый план выходят задачи определения стратегии и перенесения центра тяжести с текущих проектов на проекты, имеющие долгосрочную перспективу, а также проблемы эффективности. Особое беспокойство вызывает ситуация, сложившаяся с программами развития отдельных субъектов РФ, призванными решать задачи межрегионального выравнивания. Эти программы представляются специалистам недостижимыми ввиду их плохой разработанности. Так, например, основной целью программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера» является создание условий для перехода коренных народов к устойчивому развитию на основе роста ресурсной и производственной базы традиционных отраслей хозяйства и национально-культурного развития. Результатами должны были стать повышение уровня жизни народов Севера, создание новых рабочих мест и обеспечение занятости, восстановление природных ресурсов и т.д. Однако планируемые итоги мероприятий программы носят декларативный характер, не содержат количественно измеримых результатов; объем финансирования явно недостаточен для выполнения заявленных целей. Примерно те же недостатки присущи программам «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан» и «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан», показатели которых носят обобщенный характер и не позволяют оценить эффективность реализации программ.

Для повышения эффективности реализации ФЦП в регионах, как считают аналитики, необходимо:

- определять приоритеты в финансировании, с тем чтобы сокращать количество объектов и увеличивать объем средств в расчете на один объект;
- проводить четкую инвестиционную политику в рамках ФЦП, т.е. осуществлять последовательное финансирование выбранных объектов вплоть до их ввода в эксплуатацию;
- планировать объемы финансирования исходя из нормативных сроков строительства объектов, с тем чтобы избежать инфляционного обесценения вложенных средств (в настоящее время наиболее эффективны капиталовложения в недорогие проекты со сроком строительства до трех лет);
- планировать объемы финансирования из федерального бюджета, исходя из размеров долевого участия субъектов Федерации.

Органами власти предусмотрены также следующие направления совершенствования разработки ФЦП: 1) регламентация внесения изменений и дополнений в нормативные правовые документы, касающиеся ФЦП (предлагается, в частности, формулировать и утверждать развернутые концепции программ); 2) введение в программы отдельного раздела, содержащего индикаторы и показатели ожидаемой эффективности, которые позволили бы регулярно и поэтапно оценивать ход реализации программ; 3) организация комплексной государственной экспертизы проектов ФЦП и их концепций, что дало бы возможность устанавливать соответствие проектов целям социально-экономической, научно-технической и экологической политик РР (10, с. 6–12).

Итоги и перспективы реализации ФЦП, как и в целом итоги первого этапа бюджетной реформы в России, были учтены при разработке в 2005 г. проекта перспективного трехлетнего бюджета на 2006–2008 гг. Сам по себе – это позитивный шаг, который означает, что формируя финансовую политику, правительство начинает исходить из перспективных задач, т.е. приступает к среднесрочному бюджетному планированию. В рамках данного бюджета по инициативе Президента РФ был сформирован новый инструментарий бюджетной политики, также основанный на программно-целевом методе – «приоритетные национальные проекты» (НП).

### Приоритетные национальные проекты

НП предусматривают проектное управление с помощью специально созданной структуры на основе принципов планирования,

отчетности и контроля. Основные цели НП – повысить качество жизни россиян за счет качественного рывка в сферах образования и здравоохранения, в обеспечении жильем и в развитии сельского хозяйства, а также содействовать снижению уровня дифференциации социально-экономического развития регионов и повышению их налогового потенциала. На осуществление четырех приоритетных НП – «Современное здравоохранение», «Качественное образование», «Доступное жилье» и «Эффективное сельское хозяйство» в 2006 г. выделено 138 млрд. руб., а с учетом средств внебюджетных фондов и государственных гарантий – около 180 млрд. руб. Эти деньги не заменяют, а дополняют плановое финансирование соответствующих сфер.

Одним из основных «каналов поступления» средств в регионы в рамках НП являются межбюджетные трансферты федерального бюджета. В 2006 г. трансферты составили (по предварительным оценкам) 41,9 млрд. руб., или 36,2% от всех расходов на реализацию проектов. Средства из федерального бюджета поступают в бюджеты субъектов РФ, а на региональном уровне происходит их распределение между муниципальными образованиями. Другими источниками финансирования НП являются внебюджетные средства, в том числе частные инвестиции. Показателен в этой связи пример выделения средств в Нижегородской области, где на реализацию НП «Доступное и комфортное жилье гражданам России» в 2006–2010 гг. будет направлено 88 млрд. руб., в том числе 2 млрд. руб. из федерального бюджета, 9,5 млрд. – из областного, 76,5 млрд. руб. – от частных инвесторов (13, с. 6).

В настоящее время НП являются предметом широких дискуссий среди ученых и специалистов. В декабре 2005 г. в редакции журнала «Прямые инвестиции» прошел «круглый стол» по теме «Разработка и реализация национальных проектов». Участники дискуссии сошлись в том, что идея НП, знаменующая собой возвращение к забытой уже более 15 лет теме планирования, является положительным явлением. НП – это неплохой способ использования накопленных в стране средств.

В России и других государствах есть примеры того, что можно назвать приоритетными национальными проектами. Это – хрущевский проект строительства жилья, а также проект производства атомной бомбы (аналогичный проект в США – проект «Манхэттен»), которые дали определенный опыт осуществления крупных проектов. Современные проекты отличает их особая, прежде не выдвигавшаяся

цель – создать экономически активную социальную среду. Другое отличие касается источников финансирования, которые включают в себя не только федеральные, но и региональные бюджетные средства, а также частные инвестиции. В крупных НП государственно-частное партнерство неизбежно. Таким образом, это совершенно новый тип проектов, отличный от аналогов советского периода.

В экономической литературе отмечается, что на первый план в современных условиях выдвигается проблема эффективности разработки и реализации НП. Среди основных недоработок и упущений, снижающих эффективность НП, выделяются следующие.

1. Не проработана теоретическая база, сама концепция НП. Последние не увязаны со стратегическими целями развития России на 10–15 лет.

2. Отсутствуют многие необходимые правовые акты, регулирующие реализацию НП как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Например, по проекту «Жилье» к середине 2006 г. еще не были разработаны следующие правовые документы: «Правила выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов» и «Методика распределения на 2006 г. между субъектами РФ субвенций на обеспечение жильем отдельных категорий граждан». В проекте «Здоровье» отсутствует правовой акт о «Федеральном регистре медицинских работников».

3. У большинства проектов нет бизнес-плана, т.е. точно прорассчитанных задач и способов их решения, следовательно, нет определенности, насколько в целом эффективен проект. Целесообразно использовать в этой связи опыт инвестиционных банков, которые умеют эффективно работать с инвестиционными проектами.

4. До сих пор не проработан весь комплекс взаимосвязанных и взаимозависимых производств, необходимых для выполнения той или иной программы. Между тем без предварительного либо одновременного развития обеспечивающих производств многие проекты даже невозможно начинать. Прямые и полные затраты в отраслях промышленности в ряде случаев различаются в разы. Специалисты указывают в этой связи на опыт реализации хрущевской жилищной программы, которая была поддержана соответствующим развитием материально-технической базы – строительством в сжатые сроки заводов крупнопанельного домостроения, цементных, стекольных, а также заводов по производству сантехизделий, отопительных систем и т.д.

5. К середине 2006 г. еще не были утверждены индикаторы результативности для каждого из четырех НП, которые позволили бы оценить эффективность использования выделяемых средств.

6. Не отработан четкий механизм взаимодействия между органами власти всех уровней. От решения этого вопроса во многом зависит успех реализации НП и участие в проектах частных инвесторов.

7. Проблема финансирования проектов является еще далеко не решенной, так как выделенных денег заведомо недостаточно. Некоторые специалисты считают целесообразным хотя бы частично использовать средства Стабилизационного фонда для обеспечения НП. Кроме того, необходимо шире привлекать частные банки, которые могли бы кредитовать крупные программы на длительные сроки при условии компенсации государством части процентной ставки.

8. Не решена задача придания максимальной прозрачности выделяемых из федерального бюджета средств на НП.

Большое значение имеет организация системы управления и контроля за реализацией НП и взаимодействие всех уровней власти в этом процессе. Основные задачи сводятся к тому, чтобы: 1) предотвратить нецелевое использование бюджетных средств; 2) не допустить использование федеральных средств, предназначенных для реализации НП в сферах здравоохранения, образования, жилищной и аграрной политики, на финансирование региональных и местных программ в соответствующих сферах.

В соответствии с Указом Президента РФ от 14 октября 2005 г. создан Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов. На Совет возложена обязанность планирования общего объема и поэтапной разбивки расходов бюджета на НП, контроля за расходованием средств. В масштабе страны контроль структурирован следующим образом: парламентский контроль, общественный контроль, контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, и президентский контроль. На региональном уровне контроль осуществляют Координационный совет при руководителе субъекта федерации (с участием главного федерального инспектора); на уровне федерального округа – Совет при полномочном представителе Президента РФ; на федеральном уровне – Счетная палата РФ, правоохранительные органы, профильные федеральные министерства.

Существующая практика осуществления контроля за ФЦП и НП остается, однако, весьма несовершенной. Основное внимание в ходе контроля уделяется исключительно использованию финансо-

вых ресурсов. Проверки не позволяют оценить, соответствуют ли затраты полученным результатам. Поступление бюджетных ресурсов обычно обусловлено фактическим освоением прежде выделенных средств, без учета того, выполняется ли работа в соответствии с техническими заданиями и спецификациями. Неэффективность систем контроля проявляется в удлинении сроков завершения проектов и в превышении проектных затрат.

Как считают специалисты, НП по показателям реализации пока еще не отвечают заявленным целям. В целом они слишком недоработаны и расплывчаты, чтобы кардинально улучшить жизнь россиян и качественно изменить экономическую ситуацию в стране. По мнению некоторых экономистов, на данном этапе НП близки по качеству к федеральным целевым программам, какими они были лет пять назад. Если скорость работы чиновников не изменится, приемлемый вид они приобретут лет через 5–7 (5, с. 25).

Согласно заявлению главного куратора НП первого вице-премьера страны Д. Медведева, работа над НП важна прежде всего потому, что в ходе нее делается попытка внесения проектного подхода в работу госструктур. Однако именно эта попытка совершенна не удается. Краткосрочные выгоды не вызывают сомнений: как не быть результатам, когда в недофинансированные с доисторических времен социальные сферы пойдут дополнительные ощутимые деньги. То, что в НП предусмотрено как привычные меры, отличающиеся только количеством денег – выплаты врачам и учителям, – государственный аппарат худо-бедно выполняет. Но как только возникает что-то новое или необходимость преодолеть сопротивление чиновников или монополизированных структур, эта машина впадает в ступор: «слабая дисциплина, формальное выполнение поручений, срыв всех сроков» (9, с. 16).

Весьма показательны в этом отношении характеристики проекта «Доступное жилье» – проекта, выгодно отличающегося от других своей относительной проработанностью. В соответствии с этим проектом в стране создана единая система рефинансирования ипотечных жилищных кредитов (ЕСР ИЖК), которая дает возможность не только крупным, но и мелким банкам развивать ипотечное кредитование населения. Роль государства заключается в том, чтобы через свое агентство (Агентство ипотечного жилищного кредитования – АИЖК) выкупать пулы закладных у банков и формировать из них залоговое покрытие кредитов. Заем денег на внешнем рынке под государственные гарантии (на которые в 2006 г. выделе-

но в рамках НП 14 млрд. рублей) позволит выдавать внутри страны более дешевые кредиты. Таким образом, уже в ближайшие годы можно будет снизить процентные ставки по кредитам с 15 до 12% годовых, а к 2008 г. – до 8% (5, с. 19).

Однако разработчики проекта не учли реалий российского монополизированного рынка жилья. Рост цен на недвижимость, наблюдающийся в последние годы, – это результат существенного превышения спроса на жилье над его предложением. Между тем все инициативы в рамках проекта «Доступное жилье» направлены на повышение спроса, т.е. на углубление несбалансированности рынка. Следовательно, реализация инициатив приведет к резкому росту цен на жилье и, как следствие, – к снижению его доступности (5, с. 19).

По мнению банковских специалистов, АИЖК не сможет стать лидером рынка ипотечных кредитов. Доля кредитов, выдаваемых им по низким процентам, будет очень небольшой, поскольку в требованиях агентства заложены серьезные ограничения – кредитуемые жилищные программы ориентированы на людей, имеющих значительные первоначальные накопления. При этом АИЖК декларирует свои продукты как рыночные.

С агентством в настоящее время сотрудничает лишь небольшая часть банков. Подавляющее их большинство предпочитает развивать собственные независимые ипотечные программы. Основной источник рефинансирования для них – это депозиты, среднерыночная ставка по которым сегодня составляет около 11%. С учетом всех сопутствующих затрат, рыночная ставка по ипотеке в настоящее время должна быть на уровне 14%. Было бы гораздо правильнее, если бы программы АИЖК позиционировались как социальная ипотека, ориентированная на малообеспеченные слои населения (11, с. 34). Специалисты предупреждают, что безудержное развитие ипотеки в условиях ограниченного предложения жилья чревато взрывным ростом цен. Необходимо уравновесить рост ипотеки с темпами роста жилищного строительства. Один из рецептов – лимитировать выпуск корпоративных облигаций АИЖК пределами пулов закладных по ипотечным кредитам, выдаваемых социально незащищенным гражданам. Кроме того, необходима государственная поддержка механизмов накопления гражданами первоначальных взносов по кредитам. До сих пор государство стимулирует спрос на жилье, тогда как его помочь должна быть переориентирована на организацию сбережений и стимулирование предложения жилья (14, с. 36).

Таким образом, большинство специалистов сходятся на том, что доступность жилья для широких слоев населения сегодня определяется совсем другими факторами, нежели ставка ипотечного кредита. Необходимо кардинально увеличить объемы жилищного строительства. При этом рассчитывать на быстрое решение проблемы не приходится. Серьезным ограничителем быстрого наращивания строительных мощностей и производства стройматериалов является олигопольная структура этого рынка, который функционирует в тесной смычке с местной бюрократией. Последняя контролирует, в частности, то, что условно можно назвать «рынок земли». На деле рынка земли как такового нет, а есть «административно-бюрократический порядок» распоряжения землей. До тех пор пока не будет разрушена олигопольно-бюрократическая основа рынка недвижимости и не сформирован рынок земельных участков, цены на жилье в России будут расти (11, с. 36).

Оценивая итоги и перспективы реализации ФЦП и НП, некоторые специалисты приходят к выводу, что из-за отсутствия экономических и правовых механизмов обеспечения многие из этих программ не будут воплощены в жизнь. Основные причины неудач реализации – низкая эффективность программ, отсутствие четко установленных критериев и приоритетов в осуществлении капитальных вложений, рыхлость системы управления.

### **Список литературы**

1. Афанасьев М., Кривогов И. Бюджетная реформа в России: Первые итоги и возможные перспективы // Вопр. экономики. – М., 2005. – № 11. – С. 57–69.
2. Береславская В.А., Аитова Л.Н. К активизации инвестиционной политики региона // Финансы и кредит. – М., 2006. – № 2. – С. 73–79.
3. Гамукин В. Новации бюджетного процесса: Бюджетирование, ориентированное на результат // Вопр. экономики. – М., 2005. – № 2. – С. 4–22.
4. Горегляд В. «Бюджетная трехлетка» (2006–2008 годы) и экономическая политика государства // Вопр. экономики. – М., 2005. – № 8. – С. 106–114.
5. Кияткин А. Императивы // Финанс. – М., 2005. – №43. – С. 18–25.
6. Морозов В.В. Финансовые резервы активизации инвестиционной деятельности территорий. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2005. – 234 с.
7. Назаров В. Перспективы реформирования российской системы межбюджетных отношений // Вопр. экономики. – М., 2006. – № 9. – С. 112–127.

8. Огурцова А.Н. Федеральные целевые программы как инструмент государственной инвестиционной политики // Финансы и кредит. – М., 2005. – № 10. – С. 46–55.
9. Привалов А. О национальных проектах // Эксперт. – М., 2006. – № 9. – С. 16.
10. Проектное форсирование // Прямые инвестиции. – М., 2006. – № 2. – С. 6–12.
11. Рубченко М. Только вверх // Эксперт. – М., 2006. – № 28. – С. 33–36.
12. Рябухин С.Н. Система оценки результатов реализации ФЦП и подходы к проведению аудита эффективности национальных проектов // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – М., 2006. – № 3. – С. 8–12.
13. Рябухин С.Н. Актуальные вопросы реализации приоритетных национальных проектов // Там же. – № 8. – С. 6–11.
14. Ступин И. Другие города // Эксперт. – М., 2006. – № 8. – С. 31–36.
15. Тагирбеков К.Р., Паштова Л.Г. Инвестиционные процессы и банковская система в экономике России. – М.: Весь Мир, 2005. – 319 с.

**Семеко Г.В.**

## **ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Региональная инвестиционная политика представляет собой систему мер, проводимых на уровне отдельного региона, которая способствует мобилизации инвестиционных ресурсов и их наиболее эффективному использованию в интересах региона. Регулирующее воздействие региональной администрации осуществляется как через административные методы управления, так и экономическими методами (5), к которым относятся финансовые, налоговые и кредитные рычаги воздействия на хозяйствующих субъектов. Основными направлениями государственной поддержки инвестиций на уровне регионов РФ являются:

1. Прямое участие в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем:
  - предоставления на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам;
  - размещения на конкурсной основе средств бюджетов субъектов РФ;
  - создания региональных бюджетов развития;
  - выпуска облигационных заемов, гарантированных целевых заемов.
2. Создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем:
  - обоснования и совершенствования нормативно-правовой базы, стимулирующей повышение результативности использования инвестиционных ресурсов;

- установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов (предоставление налоговых льгот, льготных инвестиционных кредитов при осуществлении вложения средств в основной капитал, а также оптимизация тарифов и ставок);
- предоставления субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами;
- расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения;
- создания и развития сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтингов и публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности;
- развития в регионах баз данных о намечаемых к реализации инвестиционных проектах;
- расширения использования залогов при осуществлении кредитования;
- развития финансового лизинга в РФ и т.д.

Комплексная и системная реализация перечисленных мер позволяет создать необходимую основу для стабильного экономического роста в регионах, а следовательно, и в стране в целом.

### **Региональные законодательные инициативы**

Одним из важнейших компонентов создания благоприятного инвестиционного климата в регионе является формирование адекватного нормативно-правового поля. Основными актами, регулирующими инвестиционные правоотношения на территории регионов, возникающие при участии областных органов власти, являются законы об инвестиционной деятельности. Данные законы регулируют инвестиционный процесс, устанавливают дополнительные гарантии для инвесторов, внедряющих инвестиционные проекты, а также преследуют цель снижения рисков инвестирования в экономику регионов.

В 1997 г. только 20 из 89 регионов имели свое инвестиционное законодательство. Наиболее активно процесс разработки новых законов об инвестициях, дополнений и изменений к ранее принятым законам проходил в 2002–2003 гг. в связи с принятием Налогового кодекса РФ, а также с реформированием межбюджетных отношений.

В настоящее время собственное законодательство по поддержке инвестиций имеют 69 регионов. Четыре региона (Респуб-

лика Саха (Якутия), Коми-Пермяцкий автономный округ, Пермская область и Республика Мордовия) имеют законодательство только по иностранным инвестициям, шестнадцать регионов не имеют собственного законодательства по инвестициям (3, с. 43).

Такие регионы, как Москва, имеющие ряд инвестиционных преимуществ, могут пренебречь особыми законодательными мерами по привлечению инвесторов. А вот в других регионах (например, Таймырском, Агинском Бурятском и Чукотском АО, Карачаево-Черкесской Республике, Камчатской области) стабильно низкие инвестиционные рейтинги, по мнению экспертов рейтингового агентства «Эксперт РА», во многом объясняются отсутствием каких-либо шагов региональных властей по созданию благоприятного климата (11). Наоборот, в группу инвестиционно «активных» регионов включаются те субъекты РФ, в которых инвестиционное законодательство постоянно совершенствуется и обновляется в соответствии с меняющимися условиями (11).

В региональных законах «Об инвестиционной деятельности» прорабатываются следующие основные моменты:

- областная инвестиционная программа;
- порядок проведения экспертизы инвестиционных проектов;
- порядок проведения инвестиционных конкурсов;
- формы государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории региона;
- предоставление государственных гарантий.

Региональные инвестиционные программы, разработанные на основе стратегии социально-экономического развития региона и реализуемые вне зависимости от личности главы администрации, находящейся у власти в данный момент, существенно снижают инвестиционный риск (12). Однако пока у очень небольшого числа субъектов РФ приняты такие стратегические документы (например, в Ростовской области ежегодно утверждается инвестиционная программа). По мнению Е.Е. Румянцевой, это следствие слабости стратегической составляющей федерального законодательства: в регионах отсутствуют какие-либо образцы стратегического планирования, соответствующие современному этапу социально-экономического развития страны. Как считают эксперты, нельзя принимать инвестиционную политику без должной увязки ее со стратегией развития региона. Между тем, по данным агентства «Эксперт РА», долгосрочные (на пять лет и более) комплексные планы и программы имеют лишь республики Татарстан, Башкортостан и Карелия, Мур-

манская, Ленинградская, Новгородская, Владимирская, Ярославская, Нижегородская, Пензенская и Самарская области.

Хотя подавляющее большинство регионов имеют специальные законы, регулирующие отношения, возникающие в процессе инвестиционной деятельности, однако эти законы не отличаются разнообразием и недостаточно учитывают региональную специфику.

В (13) был осуществлен анализ законодательства, регламентирующего инвестиционную деятельность, в 17 регионах Центрального федерального округа (ЦФО), за исключением Москвы (в силу ее особого положения). Было установлено, что в региональном инвестиционном законодательстве отсутствует единая терминология. В связи с этим отмечен опыт Калужской области, в законе о государственной поддержке инвестиционной деятельности которой определены категории субъектов инвестиционного процесса.

Среди форм государственной поддержки инвестиционной деятельности в законодательстве регионов ЦФО преобладают:

- предоставление инвестиционных налоговых кредитов, отсрочки или рассрочки по уплате налоговых платежей (10 регионов);
- предоставление на льготных условиях в аренду инвесторам помещений и иного имущества, находящегося в областной собственности (9 регионов);
- участие в разработке инвестиционных проектов (9 регионов);
- предоставление прямых государственных инвестиций из областного бюджета (8 регионов).

В то же время предоставление бюджетных кредитов регламентировано в законодательстве только трех областей (Владимирской, Воронежской и Московской); выпуск государственных облигационных заемов и гарантированных целевых заемов – только в законе Орловской области; предоставление государственных областных заказов на конкурсной основе – только в Калужской области. Льготный порядок природопользования предусмотрен в инвестиционном законодательстве Воронежской, Костромской, Курской и Орловской областей; передача в доверительное управление государственного имущества – законодательством Костромской и Ярославской областей. В законах Курской и Орловской областей нашли отражение вопросы развития финансового лизинга. В трех регионах предусматривается предоставление инвесторам финансовой помощи в виде дотаций, субсидий, субвенций и бюджетных ссуд.

Большое значение для повышения эффективности инвестиционной деятельности в регионе имеет осуществление контроля за

целевым использованием средств, выделяемых из бюджета области на финансирование инвестиционных проектов, но эта мера практически нигде не предусмотрена (за исключением г. Тулы).

Каждый из рассмотренных регионов ЦФО в пределах своих полномочий определяет систему налоговых льгот для ведения инвестиционной деятельности. Но далеко не в каждом существует закон о льготном налогообложении субъектов инвестирования. Налоговые льготы субъектам инвестирования целесообразно предусматривать отдельно, так как это позволяет более четко регламентировать инвестиционную деятельность в регионах.

В целом, возможности по регулированию инвестиционного процесса в региональном законодательстве отражены не в полной мере. В большинстве законов (за исключением Воронежской, Костромской, Московской и Ярославской областей) отсутствует упоминание о региональной инвестиционной политике. Ни в одном инвестиционном законодательстве не содержится никакой информации о стратегии инвестиционной деятельности в регионе.

### **Финансовая политика субъектов РФ**

Принципы формирования и общая структура инвестиций субъектов РФ и муниципальных инвестиций в основном тождественны федеральным и основаны на сочетании бюджетных и внебюджетных ресурсов. Однако имеются и определенные отличия. Если на уровне субъектов Федерации сохраняются три основные группы государственных инвестиционных источников: бюджетные ресурсы, средства территориальных внебюджетных фондов и кредиты, полученные под гарантии территориальных органов управления, то на муниципальном уровне группа внебюджетных фондов социального назначения выпадает как упраздненная положениями действующего бюджетного законодательства.

Бюджетные и внебюджетные государственные инвестиционные источники продолжают играть существенную роль в экономическом развитии территорий, поскольку именно на территориальный уровень реально делегируются все основные функции по обеспечению экономического и особенно социального развития региональных и муниципальных систем. И финансируются эти процессы, в основном, за счет региональных ресурсов.

*Бюджетные инвестиции* имеют определяющее значение для развития экономики регионов в связи с рядом их специфических осо-

бенностей. Несмотря на то, что доля бюджетного финансирования в общем объеме инвестиционных ресурсов территорий сравнительно не высока и колеблется обычно от 10 до 20%, благодаря своей управляемости, целевому использованию и стабильному характеру эти инвестиции оказывают позитивное катализирующее влияние на темпы воспроизводственного процесса в регионах. Поэтому целесообразно предпринимать все возможные меры экономического, законодательного и административного порядка для увеличения их масштабов (10, с. 48).

Бюджетные инвестиции территорий финансируются преимущественно за счет налогов, платежей и других поступлений в доходную часть их бюджета. Рост бюджетных доходов обеспечивает рост возможностей инвестиционного использования этих ресурсов. Поэтому главным направлением совершенствования региональной бюджетной и налоговой политики является придание бюджетным и налоговым отношениям инвестиционной направленности.

Инвестиционная активность должна стимулироваться путем обязательного выделения определенных средств в доходной и расходной частях бюджета на инвестиционные цели в виде *бюджета развития территории*. Доля бюджетных ассигнований на инвестиционные цели, зачисляемых в бюджет развития, в конце 1990-х годов на уровне регионов составляла 5–10% объема бюджетных доходов (10, с. 52). Упразднение, с введением Бюджетного кодекса РФ, обязательного статуса бюджета развития и перевод его в разряд возможных разделов расходной части бюджетов является, по мнению В.В. Морозова, неверным, так как не способствует повышению инвестиционной направленности бюджетных отношений (10, с. 53). Поэтому автор выступает за возрождение на всех уровнях государственной бюджетной системы бюджета развития.

В перспективе доля направляемых на инвестиционные цели бюджетных ресурсов на территориальном уровне, считают эксперты, должна быть серьезно увеличена и составлять не менее 30% всех бюджетных доходов (10, с. 53). Это можно обеспечить, во-первых, за счет более быстрого роста суммы бюджетных доходов вследствие ускорения промышленного развития территории, улучшения сбора налогов, совершенствования экономической и налоговой политики; во-вторых, за счет придания одному или нескольким видам наиболее крупных и стабильных налогов исключительно инвестиционной направленности. В качестве такого единого инвестиционного налога может выступать налог на добавленную стоимость. Другими вариантами могут быть: замена одного или не-

скольких налогов специальным инвестиционным налогом; определение стабильных нормативов отчислений от основных видов налогов на инвестиционные цели и пропорции распределения этих налоговых поступлений между бюджетами разных уровней.

Крупным перспективным источником формирования бюджетных инвестиционных ресурсов могут являться поступления от налогов и платежей, взимаемых за использование минерально-сырьевых и природных ресурсов. В настоящее время инвестиционное значение этих сборов, например, федерального налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы, очень низкая. Хотя природоэксплуатирующий сектор занимает ведущее место в экономике (25–30% ВВП) и обеспечивает подавляющую часть экспортных доходов, доля поступлений от использования природных ресурсов в государственный бюджет не превышает 15%, а на инвестиционные цели расходуется менее 1% этих поступлений (10, с. 54).

По мнению В.В. Морозова, такой подход должен быть в корне изменен. За счет совершенствования налогового законодательства должна значительно возрасти доля налогов и платежей за использование минерально-сырьевых и природных ресурсов в доходах бюджетов всех уровней. Особое внимание следует уделить бюджетной мобилизации дифференциальной ренты, полученной за счет лучшего качества ресурсов или более выгодных природных условий их эксплуатации. Полученный от ренты доход должен распределяться между бюджетами всех уровней, но при этом приоритет должны иметь территориальные бюджеты по месту нахождения этих ресурсов.

В ближайшей перспективе серьезные изменения, как считают специалисты, претерпят формы и принципы выделения бюджетных инвестиционных ресурсов. Во-первых, значительная часть бюджетного инвестиционного финансирования, особенно в объекты производственного назначения, будет предоставляться на кредитной основе. Формы и условия кредитования будут варьироваться в зависимости от значимости предприятий и объектов для развития экономики и социальной сферы региона, но большинство из них будут иметь льготный характер. Во-вторых, будет превалировать целевой подход, который позволяет концентрировать бюджетные средства на комплексном строительстве и развитии наиболее важных для территории объектов.

Следует заметить, что число различных региональных целевых программ сегодня растет в геометрической прогрессии. Значительное количество из них связано лишь с бюджетными расходами и не обеспечивает получения каких-либо реальных доходов, т.е. по существу

не отвечает рыночному критерию эффективности. Поэтому следует периодически проводить ревизию этих программ, определяя среди них приоритетные, обеспечивающие ускоренный рост бюджетных доходов и опережающее развитие региональной экономики.

В-третьих, бюджетное финансирование будет осуществляться главным образом на конкурсной основе. В-четвертых, оно будет проходить преимущественно через специализированные территориальные инвестиционные структуры или уполномоченные на эти функции коммерческие финансовые институты. Эти институты, совместно с территориальными органами управления, будут осуществлять контроль за возвратом, целевым использованием и эффективностью использования бюджетных средств.

Другим источником средств для инвестиционной деятельности территорий являются *территориальные внебюджетные фонды*. В 1995–2003 гг. значимость средств внебюджетных фондов в инвестициях в основной капитал как по стране в целом, так и по отдельным субъектам Федерации неуклонно снижалась. На уровне регионов такое снижение является прямым следствием действия следующих факторов: перевода большинства территориальных фондов из категории внебюджетных в бюджетные целевые фонды (дорожный, экологический и т.д.) или придания им статуса государственного учреждения, как это произошло с фондом занятости населения; серьезного сокращения финансовых поступлений в фонды; неинвестиционного использования значительной части их финансовых ресурсов и т.д. Сегодня свой внебюджетный статус реально сохранили два территориальных фонда: медицинского и социального страхования населения.

Накопившийся опыт показывает, что средства практически каждого из внебюджетных, а равно и бюджетных фондов, при соответствующем подходе могут быть использованы для инвестиционного развития территорий. Например, средства внебюджетного территориального фонда медицинского страхования могут использоваться для строительства и реконструкции объектов медицинского профиля. Средства территориального фонда социального страхования могут направляться на строительство и реконструкцию объектов социального назначения. Причем в их деятельности должно увеличиваться влияние возвратных и платных форм финансирования инвестиционной деятельности. Даже средства государственного Пенсионного фонда РФ (через территориальные управления) при соответствующих условиях могут временно, в ви-

де кредитов, использоваться для инвестиций. Однако в ближайшее время трудно ожидать серьезного роста инвестиционного влияния ресурсов этих финансовых институтов.

Более перспективной, по мнению (10), представляется возможность формирования на региональном и муниципальном уровнях территориальных инвестиционных фондов комбинированного типа. Одним из них может быть территориальный (муниципальный) фонд экономического и социального развития, средства которого предназначены для использования исключительно на инвестиционные цели. В качестве источников формирования регионального фонда экономического развития могут выступать: часть амортизационных отчислений, мобилизуемая в качестве взносов в фонд; средства от специально проводимых администрацией территории инвестиционных займов и лотерей; часть платы за использование природных ресурсов и экологических платежей и т.д. Региональный внебюджетный фонд экономического развития может функционировать на правах и по принципам обществ взаимного кредита (т.е. он будет финансировать их инвестиционную деятельность на возвратной и платной основе), выделяя средства преимущественно на льготных условиях, с учетом приоритетов инвестиционного развития территорий, долевого участия и критериев высокой экономической эффективности проводимых мероприятий или реализуемых проектов. Кроме того, за счет средств этого фонда можно осуществлять строительство отдельных объектов общеполезного характера.

Другим весьма полезным территориальным фондом комбинированного типа может стать региональный (муниципальный) фонд совместного инвестиционного использования амортизационных отчислений. На региональном уровне его уставной капитал формируется за счет мобилизуемой части амортизационных отчислений государственных унитарных предприятий и организаций, находящихся в федеральной или областной собственности, для совместного или кредитного использования. На муниципальном уровне в фонде централизуется часть амортизационных отчислений предприятий и организаций муниципальной формы собственности. Субъекты хозяйствования других форм собственности могут входить в состав этих фондов, делая взносы на добровольной основе. Наличие таких фондов позволит территориальным органам управления, через совет фонда, более эффективно использовать часть амортизационных отчислений государственных или муниципальных предприятий для развития территорий соответствующего уровня. В настоящее время

такой фонд имеется в Республике Башкортостан, и его деятельность позитивно сказывается на экономике республики.

Эти два территориальных внебюджетных фонда могут быть совмещены в одном. В этом случае свои паевые взносы в данный фонд государственные (муниципальные) предприятия будут делать за счет части своих амортизационных источников, а негосударственные предприятия – за счет любых источников, в том числе и амортизационных отчислений.

Серьезным источником финансирования инвестиционной деятельности территорий становятся *отечественные и зарубежные кредиты, полученные под гарантсию региональных и муниципальных органов власти*. Сегодня большую часть этих кредитов составляют целевые федеральные кредиты, предоставляемые под гарантсию территориальных органов власти. Наряду с ними имеется небольшой объем заимствований у Центрального и региональных банков, а также иностранных государственных и финансовых структур. Значительный опыт заимствований на внешнем рынке имеют Москва и Свердловская область. Но далеко не все регионы и муниципалитеты могут осуществлять такие заимствования – только крупные регионы (муниципалитеты), с надежной и широкой доходной базой.

Перспективным направлением для привлечения временно свободных средств населения и юридических лиц представляется проведение государственными органами различных иерархических уровней *специальных инвестиционных заемов и лотерей*. Гарантом сохранности и эффективного использования этих ресурсов выступают административные органы соответствующего уровня. Инвестиционное использование заемных средств осуществляется в рамках региональной или муниципальной целевой программы приоритетных направлений инвестиционного развития, на возвратной, платной и конкурсной основах. Критериями финансирования инвестиционных проектов за счет таких заемных средств являются принадлежность их к приоритетным направлениям инвестиционного развития территорий, а также экспертное подтверждение достаточной экономической эффективности реализации проекта.

Следует иметь в виду, что привлечение связанных кредитов под гарантсию органов власти или мобилизация заемных средств в масштабах, превышающих бюджетные возможности территориальных систем, или неинвестиционное их использование могут неблагоприятно повлиять на финансовую безопасность и экономическую устойчивость территорий. Поэтому проведение каждого тако-

го заимствования требует серьезного экономического обоснования масштабов финансовой мобилизации и разработки механизма оптимального использования этих ресурсов (10, с. 51).

## **Налоговая политика субъектов РФ**

От налоговой политики в регионах во многом зависят масштабы производства материальных благ, инвестиционная и предпринимательская активность, динамика занятости, уровень доходов и качество жизни населения, а также возможности развития непроизводственной и социальной сфер (5). Региональные ставки налогов и льготы создают возможность налоговой конкуренции между субъектами РФ за инвестиции.

На уровне субъекта РФ, его административных районов и муниципалитетов в целях повышения инвестиционной активности чаще всего используются следующие налоговые льготы (12, с. 56):

- 1) отсрочка выплаты налогов на прибыль, полученную в рамках финансирования инвестиционных проектов на период нормативных сроков их внедрения и освоения;
- 2) освобождение от платежей из прибыли на срок нормативной окупаемости проекта;
- 3) льготы по налогам на прибыль в первые годы (до трех лет) функционирования предприятия;
- 4) льготы по налогам в местные бюджеты;
- 5) распространение действия инвестиционного налогового кредита на проекты по внедрению прогрессивных технологий.

Самым популярным налогом, по которому предоставляется льгота региональными органами власти, является налог на прибыль – 40 субъектов РФ имеют льготу по данному налогу. Как правило, размер льготы составляет 4% (региональная ставка по налогу на прибыль – 16%, допускается ее снижение до 12%) (3, с. 44).

В некоторых субъектах РФ предоставляется льгота по налогу на прибыль в размере средств, подлежащих зачислению в региональный бюджет, т.е. 16% (Белгородская, Воронежская, Курская области и т.д.), хотя по Налоговому кодексу РФ (гл. 25) разрешается предоставлять льготу по налогу на прибыль только в размере 4%.

На втором по популярности месте – налог на имущество предприятий. Чаще всего льгота предоставляется в размере средств, подлежащих зачислению в региональный бюджет. В неко-

торых случаях допускается снижение ставки налога на имущество на 50% (Орловская область) (3, с. 44).

В 22 регионах предоставляются различные налоговые льготы для кредитных учреждений, лизинговых страховых компаний, участвующих в финансировании инвестиционных проектов, включенных в региональную инвестиционную программу. Чаще всего им предоставляются льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество.

В 17 региональных законах «Об инвестиционной деятельности» предоставляются льготы для субъектов инвестиционной деятельности по земельному налогу в размере средств, подлежащих зачислению в региональный бюджет.

Помимо налоговых льгот и их ставок в большинстве региональных законов об инвестиционной деятельности оговаривается, что предоставленные налоговые льготы не будут отменены в течение определенного периода времени.

В ряде регионов РФ действует порядок, по которому инвестору для получения инвестиционных льгот по налогам, зачисляемым в региональный бюджет, необходимо по своему инвестиционному проекту получить статус проекта, одобренного главой высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (9). При этом льготы по налогам предоставляются на срок окупаемости инвестиционных проектов.

Хотя теоретически все инвесторы имеют право на льготы, процедура расчета срока окупаемости для компаний, инвестирующих средства в модернизацию оборудования, расширение производства и приобретение новых производственных линий, очень сложна и требует достаточно больших затрат, в том числе финансовых, так как инвестор должен вести раздельный учет доходов и расходов, связанных с новыми инвестициями и прежними производственными фондами. Малый и средний бизнес, неспособный оплатить стоимость услуг независимого аудитора или консультанта, не может пользоваться предоставляемыми льготами и, следовательно, находится в неравных условиях с крупными предприятиями.

Выдвигаются предложения по использованию иного механизма предоставления льгот по налогам, имеющего прямой характер действия и обеспечивающего равные конкурентные условия для всех предприятий (9). Льготы по налогам на активы, таким как налог на имущество организаций, должны автоматически предоставляться всем хозяйствующим субъектам приоритетных отраслей хозяйственного комплекса, в части инвестируемого в амортизируемые активы имуще-

ства. При этом срок действия льготы может быть ограничен одним годом с момента осуществления инвестиций и не должен быть связан со сроком окупаемости активов. По налогу на прибыль организаций на региональном уровне должна быть восстановлена инвестиционная льгота на капитальные вложения путем уменьшения ставки налога, зачисляемого в бюджет субъекта РФ, на 4% (с 17 до 13%) в соответствии со ст. 284 Налогового кодекса РФ (9, с. 51).

Для оценки эффективности введения предложенных льгот по налогу на имущество организаций в части инвестируемого имущества и налогу на прибыль организаций в части снижения налоговой ставки на 4% по капитальным вложениям для трех отраслей – промышленности, сельского хозяйства и строительства – были проведены расчеты, касающиеся последствий этого решения для экономического развития Краснодарского края. Они показали, что при введении льгот в 2004 г. при уменьшении налоговых поступлений в краевой бюджет в пределах 194 млн. руб. инвестиции в основной капитал только за счет собственных средств предприятий увеличатся на сумму 372 млн. руб., что обусловит прирост валового регионального продукта на 223 млн. руб. за первый год предоставления льгот по налогам (9, с. 53).

Жесткая фискальная политика центра вынуждает региональные власти постоянно искать новые формы поддержки инвесторов (11). Последней новацией в этой сфере является снижение ставок арендной платы за землю.

### **Опыт отдельных регионов**

Ниже представлен опыт субъектов РФ, в которых инвестиционная политика, на наш взгляд, получила наиболее последовательное и комплексное развитие, в том числе региона, где принят Закон «Об инвестиционной деятельности» (Новгородская область), и региона, где такой закон отсутствует (Свердловская область).

**Новгородская область** в 2000–2002 гг. и в 2003–2004 гг. занимала 1-е место в рейтинге регионов по интегральному инвестиционному риску агентства «Эксперт РА» (11). Низкий уровень инвестиционного риска региона обеспечивается, прежде всего, системой гарантий со стороны областной администрации.

Комплекс налоговых льгот инвесторам и закрепляющих их правовых актов формировался в Новгородской области начиная с 1994 г. (12, с. 53). Законом об инвестиционной деятельности Новгородской области предусмотрено: 1) гарантийный фонд для инве-

сторов; 2) полное бесплатное информационное обеспечение потенциальных инвесторов; 3) сопровождение перспективных проектов областным экономическим комитетом и оказание помощи в решении проблем, касающихся федеральных органов власти.

Условия инвестирования, сформированные в Новгородской области, включают:

– применение правила, гарантирующего неухудшение областных законодательных условий деятельности для уже работающего на рынке инвестора, существующих на момент принятия решения об инвестировании;

– активное применение на практике, начиная с 1994 г., областного закона «О налоговых льготах предприятиям и организациям, расположенным на территории Новгородской области», в том числе: возмещение налога на добавленную стоимость в части, зачисляемой в областной бюджет, вновь созданным предприятиям с отечественными или иностранными инвестициями; возмещение налога на пользователей автомобильных дорог в федеральный бюджет организациями с отечественными и иностранными инвестициями, осуществляющими инвестиционные проекты, одобренные администрацией области; частичное освобождение от налога на прибыль организаций, осуществляющих затраты на маркетинг;

– действие закона об освобождении доходов банков от налога на прибыль в части, зачисляемой в бюджет области, при направлении средств на прямые инвестиции;

– действие закона об амнистии долгов в областной и местные бюджеты в случае предоставления инвестиционных проектов для финансово неустойчивых предприятий;

– активное применение на практике распоряжения администрации области «О зачете задолженности в областной бюджет»;

– освобождение временно используемого имущества от налога на имущество при предоставлении перспективной программы оздоровления производства с привлечением прямых инвестиций;

– закрепление в Законе «О бюджете Новгородской области» гарантийного фонда для инвесторов;

– действие постановления губернатора области по оптимизации процессов становления предприятий от регистрации до начала производства;

– существование на территории области четырех зон наибольшего экономического благоприятствования.

*Свердловская область* за 2005–2006 годы включена рейтинговым агентством «Эксперт РА» в группу регионов с высоким инвестиционным потенциалом и умеренным риском (11). По интегральной оценке уровня социально-экономического развития регионов, проводимой Минэкономразвития РФ, ранг Свердловской области повысился с 35-го места в 2000 г. до 6-го места в 2005 г. (4).

Общий объем инвестиций в 2005 г., с учетом иностранных, составил свыше 127 млрд. руб., или свыше 148% к уровню 2004 г. При этом иностранные инвестиции увеличились в 2,1 раза (4). По этому показателю область входит в первую десятку российских регионов (2, с. 61).

Воздействие на инвестиционные процессы в Свердловской области осуществляется на основе серии нормативно-правовых актов губернатора и правительства, позволяющих достичь конкурентных преимуществ в создании условий для роста инвестиционной активности и привлечения иностранных инвестиций в экономику. Прежде всего, правительством области утверждена *Схема развития и размещения производительных сил Свердловской области до 2015 года*, получившая высокие оценки российских ученых, экспертов и представителей бизнеса.

Для улучшения инвестиционного климата в области проведена кадастровая оценка земель, разработан механизм предоставления бюджетных кредитов, используются такие формы поддержки, как предоставление налогового инвестиционного кредита, государственных гарантий, поручительств малым предприятиям, формируется областной перечень важнейших объектов технического перевооружения и нового строительства.

Отработан механизм реализации инвестиционных программ в отдельных отраслях промышленности, предусматривающий преодоление преобладания капиталовложений сырьевой направленности.

Другой важной оставляющей стимулирования инвестиционной деятельности и повышения инвестиционной привлекательности является получение и поддержка *кредитного рейтинга Свердловской области* в мировом рейтинговом агентстве Standard & Poor's. Первоначально кредитный рейтинг Свердловской области был присвоен в рамках реализации программы еврооблигационного займа 1997 г. В дальнейшем кредитный рейтинг стал важным индикатором, повышение уровня которого позволяет области расширять круг потенциальных инвесторов и привлекать их к реализации ряда крупных проектов.

В Свердловской области создан *Консультативный совет по иностранным инвестициям*, а также *Фонд поддержки инвестиций при губернаторе Свердловской области* для объединения усилий предпринимателей, финансовых структур и органов исполнительной власти по привлечению инвестиционных ресурсов в области и созданию условий для улучшения инвестиционного климата (2, с. 63).

Важной с точки зрения формирования благоприятного инвестиционного климата является развитие *выставочно-ярмарочной деятельности*. Правительством области разработана и принятая Концепция развития выставочной деятельности в регионе. В области, находящейся в центре оси Европа – Россия – Азиатско-Тихоокеанский регион, планируется создание крупного международного центра для проведения выставок и конгрессов площадью около 120 тыс. кв. м.

В Свердловской области сформирован механизм оперативного получения информации об инвестиционных нуждах хозяйствующих субъектов. Активно и на регулярной основе ведется работа по сбору заявок и формированию реестра на русском и английском языках. В настоящий момент в реестре содержатся 72 инвестиционных проекта организаций области с проработанными бизнес-планами практически во всех отраслях народно-хозяйственного комплекса (2, с. 63).

Для расширения числа торговых партнеров Правительством Свердловской области последовательно осуществляются организационные мероприятия, направленные на укрепление международного авторитета и создание положительного имиджа области у иностранных партнеров, привлечение иностранных инвестиций в экономику.

### **Проблемы совершенствования региональной инвестиционной политики**

Многие регионы за короткий срок сформировали более цельную и последовательную, чем на федеральном уровне, инвестиционную политику. Однако при всей широте механизмов активизации инвестиционной деятельности в регионе набор действительно работающих инструментов инвестиционной политики, как считают эксперты, достаточно ограничен (3). Например, реакция инвесторов на различия в региональных условиях налогообложения не очень значительна.

Как показали исследования, не существует прямой зависимости между хорошо проработанной системой нормативно-правовых мер по поддержке и привлечению инвестиций, с одной стороны, и инвестиционной активностью в регионах – с другой. Примером

могут служить Брянская и Тамбовская области. Законодательство об инвестиционной деятельности в этих областях существует с 1997 г. и постоянно дорабатывается, а инвестиции в регионы не идут (эти области занимают последние места по привлечению инвестиций). Принятие инвестиционного законодательства является важным, но не единственным элементом стимулирования инвестиционной активности в регионе, содействующим только снижению законодательного риска. Существенное значение имеют также имидж регионов, степень прогрессивности их лидеров и т.д.

Часто для улучшения инвестиционного климата нужно, чтобы региональные и местные администрации не мешали возникновению и реализации различных инвестиционных инициатив, считают эксперты (14). Одно только невмешательство администрации региона в деятельность субъектов предпринимательства может положительно сказаться на инвестиционной привлекательности.

Положительный эффект регионального инвестиционного законодательства недостаточно сильный, чтобы перекрыть неблагоприятные факторы специализации и низкий уровень развития производственной и социальной инфраструктуры. Поэтому при благоприятных исходных условиях экономического развития отсутствие Закона «Об инвестициях» не означает полную потерю инвестиционной привлекательности региона. Законодательная инициатива регионального уровня может компенсировать некоторые неблагоприятные факторы развития, но не в состоянии быть единственным источником развития.

Влияние законодательной базы на объем инвестиций в регионе было проанализировано группой исследователей методом кластерного анализа (3). Кластеризация регионов России проводилась по трехмерной шкале: инвестиционный риск – инвестиционный потенциал – объем инвестиций. Еще одна переменная – наличие законодательства об инвестиционной деятельности в регионе – выражена вектором и принимает значение «1» при наличии инвестиционного законодательства и «0» при его отсутствии. Авторами составлена четырехмерная матрица распределения регионов по кластерам, которые обобщенно сводятся в пять групп.

1. Объем инвестиций в регионе выше среднего, при этом отсутствует региональное инвестиционное законодательство.
2. Объем инвестиций менее 50% от среднего при наличии закона об инвестиционной деятельности.
3. Объем инвестиций в регионе двукратно превышает среднее значение, законодательство об инвестиционной деятельности имеется.

4. Объем инвестиций не превышает среднее значение, при этом законодательство об инвестиционной деятельности отсутствует.

5. При наличии закона об инвестиционной деятельности объем инвестиций находится в пределах от 50% от среднего значения до его двукратного превышения (3, с. 48).

По результатам проведенного анализа авторы сделали следующие выводы (3, с. 50).

1. Наличие инвестиционного законодательства оказывает влияние на объем инвестиций в основной капитал в регионах, имеющих объем инвестиций близкий к среднему по стране.

2. На привлечение инвестиций в регион также оказывает влияние наличие налоговых льгот и гарантий их действия для субъектов инвестиционной деятельности.

3. Размер налоговых льгот, предоставляемых региональными органами власти, не является определяющим фактором. Для инвесторов важным является сам факт принятия Закона «Об инвестициях», который демонстрирует гарантии и готовность региональной администрации оказывать поддержку.

4. В регионах, имеющих крайние значения потенциала и риска, роль законодательного фактора инвестиционного процесса минимальна. Москва может позволить себе не иметь инвестиционного законодательства, так как она суперпривлекательна для инвесторов. Напротив, никакие льготы не перекроют экстремальный риск частных инвестиций в Чеченской Республике.

5. Влияние регионального инвестиционного законодательства можно представить следующим образом:

а) при некоторых уровнях риска и потенциала региональное законодательство не способно позитивно влиять на инвестиционные процессы;

б) среди регионов, имеющих сходные характеристики инвестиционной привлекательности, инвестиционное законодательство служит для потенциального инвестора фактором снижения риска (сигналом административного содействия). В таких регионах решение об объемах предоставленных льгот должно приниматься исходя из следующих соображений:

– для группы с инвестиционной привлекательностью ниже среднего уровня – льготы невелики и выполняют задачу создания имиджа региона;

- для группы среднего уровня привлекательности – льготы увязываются с ожидаемыми результатами от их предоставления как баланс поступлений и расходов бюджета;
  - для группы выше среднего уровня привлекательности – льготы невелики, при этом сальдо баланса может быть безболезненно смещено в пользу регионального бюджета;
- в) в регионах, характеризующихся высокой инвестиционной привлекательностью, влияние законодательства нивелируется высокими инвестиционными ожиданиями.

6. Полученные результаты никоим образом не отрицают значимости инвестиционного законодательства в формировании благоприятного инвестиционного климата для «экстремальных» регионов, т.е. обладающих относительно высокой (или низкой) привлекательностью для инвесторов.

7. По мере усиления конкуренции на инвестиционных рынках и, как следствие, снижения нормы доходности в регионах, имеющих в настоящее время высокий уровень инвестиционной активности, согласно законам предельной полезности инвестиционного портфеля следует ожидать перемещения капиталов в менее доходные (имеющие более низкий инвестиционный потенциал) регионы. В данной ситуации фактор влияния законодательства как метода снижения рискованности вложений может получить новый импульс и привести к смещению акцентов в формировании региональных инвестиционных законодательств.

Важнейшее значение при формировании благоприятного инвестиционного климата в регионе принадлежит фактору правовой стабильности. Стабильность законодательной базы, соблюдение правовых норм и обеспечение их обязательного исполнения является одним из основных условий, определяющих привлекательность региона для иностранных инвесторов. По мнению экспертов APP<sup>1</sup>, отсутствие единой и стабильной законодательной системы привлечения инвестиций в регионах демонстрирует недостаточно внимательное отношение региональной власти к указанному вопросу (7). В связи с этим они рекомендуют разрабатывать и законодательно закреплять основные положения и приоритеты инвестиционной политики, что повышает инвестиционную привлекательность регионов и улучшает инвестиционный климат.

---

<sup>1</sup> Агентство регионального развития (APP) создано в 1999 г. в Калининграде в рамках программы ЕС и России. В состав учредителей (основателей) вошли Всероссийский исследовательский институт зарубежной торговли и Комитет по Особой экономической зоне областной администрации.

При систематизации и дальнейшей разработке регионального законодательства следует выделять направления активизации инвестиций в соответствии с тремя категориями инвесторов (стратегические, прямые финансовые и портфельные инвесторы), каждой из которых должна быть предложена своя инвестиционная программа. Инвестиционная политика в регионах должна также учитывать особенности экономической и социальной политики, географического расположения, природно-климатических и демографических условий и других факторов (16).

Резюмируя мнения экспертов, можно выделить следующие направления совершенствования деятельности органов власти субъектов РФ, которые позволяют активизировать инвестиционные процессы:

- создание согласованной на региональном и муниципальном уровнях единой инвестиционной программы;
- создание единой системы законодательных актов как основы для стабильного и ясного механизма предоставления инвесторам льгот и преференций, которые устанавливают унифицированные, не зависящие от произвола чиновников критерии предоставления льгот и четкие условия их получения;
- создание инфраструктуры поддержки инвестиций путем создания бесплатных консультационных служб при административных органах, а также организации сети «инвестиционных бюро», которые осуществляют процедурное сопровождение инвестиционных проектов и обеспечивают решение спорных ситуаций, возникающих в связи с реализацией инвестиционных проектов;
- минимизация процедурного бремени для инвесторов, связанного со сбором многочисленной документации, различными дополнительными расходами, длительным согласованием в различных властных инстанциях региона и т.п.;
- совершенствование регламентов работы административных органов, в том числе и путем принятия соответствующих нормативных актов.

### **Список литературы**

1. Агафонов В.А., Пиантковский В.А. Задачи развития региональной рыночной инфраструктуры на современном этапе // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2006. – № 3(30). – С. 17–23.

2. Беспамятных Н.Н. Региональные аспекты формирования инвестиционной политики в условиях институциональных преобразований // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2005. – № 5(20). – С. 61–64.
3. Греченок А.В., Машегов П.Н., Наговицын В.В., Садков В.Г. Анализ эффективности региональной инвестиционной политики и направления ее совершенствования // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2005. – № 3(18). – С. 37–50.
4. Доклад председателя правительства Свердловской области Алексея Воробьева на расширенном заседании правительства Свердловской области 26 февраля 2006 года // Режим доступа: <http://www.midural.ru/minek/Itogi/Itogi.html>.
5. Журавлева Т.А., Греческа Н.А. Региональная политика налогообложения: Задачи и проблемы // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2005. – № 11(26). – С. 47–52.
6. Инвестиционная привлекательность регионов: Причины различий и экономическая политика государства // Сборник статей под ред. В.А. May, О.В. Кузнецовой. – М.: ИЭПП, 2002. – 197 с.
7. Иностранные инвестиции в Калининградской области: Состояние, тенденции и проблемы. – Режим доступа: <http://www.kaliningrad-rda.org/voss>.
8. Казакова Л.В. Особенности получения бюджетных кредитов региональным и муниципальным уровням власти в современных условиях // Финансы и кредит. – М., 2006. – № 13(216). – С. 30–33.
9. Кравченко Н.П., Миляев А.В. Установление инвестиционных льгот по налогам в Краснодарском крае // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2005. – № 3(18). – С. 51–53.
10. Морозов В.В. Финансовые резервы активизации инвестиционной деятельности территорий. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2005. – 234 с.
11. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов // Эксперт. – М., 2006. – № 44(538). – 27 ноября. – Режим доступа: <http://www.expert.ru/ratings/region>.
12. Румянцева Е.Е. Активизация инвестиционной деятельности на уровне региона: Вопросы совершенствования регионального законодательства // Региональная экономика: Теория и практика. – М., 2005. – № 1(16). – С. 52–58.
13. Самогорская М. Анализ форм государственной поддержки инвестиционной деятельности в регионах Центрального федеративного округа // Инвестиции в России. – М., 2003. – № 8. – С. 3–8.
14. Сухинова С.Е. Региональная специфика инвестиционного климата. – Волгоград: Изд-во ВолгГУ, 2004. – 82 с.
15. Татаркин А.И. Формирование конкурентных преимуществ регионов // Регион: Экономика и социология. – М., 2006. – № 1. – С. 141–154.
16. Шин Н. Особенности регулирования инвестиционных процессов на региональном уровне // Инвестиции в России. – М., 2005. – № 5. – С. 31–33.

**Положихина М.А.**

## **РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ИНВЕСТИРОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ**

Участников (субъектов) инвестиционного процесса можно разделить на три категории: поставщиков инвестиций, осуществляющих финансирование инвестиционных проектов (инвесторов); потребителей инвестиций, реализующих инвестиционные проекты; организации, обеспечивающие инвестиционную деятельность (в том числе биржевые структуры, регистраторы и депозитарии, консалтинговые фирмы и т.д.). В юридическом значении инвестор всегда рассматривается как собственник инвестиций. Инвесторами могут быть предприятия реального сектора, финансового, а также органы государственной власти. Развитие в России рыночных отношений привело к значительным изменениям в инвестиционном комплексе (сфере) региона и появлению разных типов инвесторов или институтов инвестирования.

При формировании в России рынка ценных бумаг (в сжатые сроки в условиях массовой приватизации) за юридическими лицами, осуществляющими операции с ценными бумагами, был закреплен термин «инвестиционный институт». В соответствии с российским законодательством инвестиционными институтами считаются финансовые посредники (брокеры и дилеры), инвестиционные консультанты, инвестиционные компании и инвестиционные фонды.

Распространение понятия «инвестиционного института» только на структуры рынка ценных бумаг объясняется существовавшим представлением, что фондовый рынок в рыночных условиях будет служить основным источником инвестиций для предприятий. Однако данный подход не учитывал ни российские реалии, ни многообразие международного опыта. Если, например, в Японии эмиссионная составляющая позволяет предприятиям аккуму-

лировать 70% инвестиционных ресурсов, то в США, наоборот, фирмы ежегодно привлекают в среднем в 25 раз больше средств в виде банковских ссуд, чем за счет эмиссий.

Первичное публичное размещение акций компании (Initial public offering – IPO) в условиях рыночной экономики с развитым фондовым рынком расценивается в теории как наиболее дешевый и эффективный способ привлечения инвестиционных ресурсов для компаний реального сектора. Но в России большее значение имеют кредиты банков. В 2006 г. доля банковского кредита в общем объеме инвестиций составила около 10% (19), тогда как доля средств от эмиссии акций – около 1% (16, с. 17). Увеличению роли эмиссионных источников инвестиций в стране препятствует недокапитализация эмитентов, неурегулированность отношений собственности и борьба за контроль над предприятием.

Представляется, что использование понятия «инвестиционный институт» применительно только к элементам рынка ценных бумаг является слишком узким и не отражает многообразие структур (и механизмов), осуществляющих инвестиционную деятельность в России. Было бы целесообразно распространить данное понятие на все структуры, средства которых служат внешним источником инвестиций для предприятий, с разделением (классификацией) по механизму инвестирования. А совокупность организаций, обеспечивающих инвестиционную деятельность, следовало бы рассматривать как инвестиционную инфраструктуру.

Еще одной особенностью российского законодательства является то, что кредитными организациями признаются только банки. Соответствует данному положению и система статистического учета Центробанка. В настоящее время в России понятия «банковская» и «кредитная система» совпадают (22).

В целях преодоления ограниченности понятийного аппарата, описывающего субъектов инвестиционного процесса, В.В. Морозов вводит понятие «инвестиционно-финансовые институты». В составленную им схему региональной инвестиционно-финансовой инфраструктуры включены такие институты, как банки, инвестиционные, страховые и лизинговые компании, инвестиционные и пенсионные фонды (12, с. 182–183). Расширение сети инвестиционно-финансовых институтов и повышение эффективности их деятельности является, по его мнению, одним из основных направлений активизации инвестиционного процесса в регионах (12, с. 191–192).

Опираясь на предложенный подход, рассмотрим подробнее состояние отдельных инвестиционно-финансовых институтов в субъектах Российской Федерации. Оценивая их возможности для активизации инвестиционного процесса в регионах, необходимо, на наш взгляд, учитывать следующие особенности: во-первых, разные масштабы или уровни деятельности инвестиционно-финансовых институтов, во-вторых, неодинаковую степень их развития или зрелости.

В 2000 г. в целом по России число учтенных **страховых компаний** составляло 1166, их филиалов – 4507. В 2005 г. число учтенных страховых организаций уменьшилось до 983 (почти на 16%), а количество филиалов, наоборот, выросло до 5038 (почти на 12%). При этом уставной капитал страховых организаций за этот период увеличился с 16,0 млрд. руб. до 142,0 млрд. руб., или почти в 9 раз (18). По густоте сеть страховых организаций приближается к банковской: 1 страховая компания в целом по России по состоянию на 2005 г. приходится на 145 тыс. человек, а с учетом филиалов – на 23 тыс. человек. Однако по сравнению с банковской системой масштабы страхования в России еще незначительны: уставной капитал страховых организаций почти в 3,5 раза меньше уставного капитала банков (18). В 2005 г. выплаченные страховые премии составили 506,2 млрд. руб. (в том числе по договорам страхования гражданских лиц – 99,0 млрд. руб.), а выплаты по договорам страхования составили 308,5 млрд. руб. (из них гражданских лиц – 76,3 млрд. руб.). В то время как объем кредитов, предоставленных банками физическим лицам, составил более 1 трлн. руб., объем кредитов нефинансовому сектору – более 4 млрд. руб. (9, с. 8–9). Можно констатировать, что в настоящее время происходит «внутреннее развитие» страхового бизнеса, и он еще не является значимым источником инвестиций для экономики. Кроме того, существует ряд правовых ограничений для расширения инвестиционной деятельности страховых организаций.

Система **пенсионных институтов**, позволяющая мобилизовать финансовые ресурсы населения для их последующего инвестирования в реальный сектор, до сих пор находится в России в зачаточном состоянии.

В соответствии с российским законодательством средства Пенсионного фонда Российской Федерации – самого крупного из пенсионных фондов – на инвестиционные средства не используются. Остальные негосударственные пенсионные фонды, которых на конец 2003 г. в России насчитывалось 283 (22, с. 85), имеют несопоставимо малую по сравнению с потребностями отечественной

экономики финансовую емкость. В связи с тем что система пенсионного обеспечения в России находится в стадии реформирования, средства этих фондов могут стать источниками инвестиций в регионах только в перспективе.

По данным (23, с. 195) на конец 2003 г. в России действовало 136 **паевых инвестиционных фондов** (ПИФов). Хотя число ПИФов растет высокими темпами – в настоящее время действует более 400, т.е. рост по сравнению с 2003 г. более чем в 3 раза, – а количество пайщиков за год превысило в России 300 тыс. человек, суммарная величина располагаемых ими средств невелика – в конце 2006 г. размер активов всех ПИФов достиг 402 млрд. руб. (17). В 2006 г. в ПИФы было вложено 40,8 млрд. руб., или в 5 раз больше, чем в 2005 г., но это еще очень немного для российских масштабов. Совокупные чистые активы 10 крупнейших открытых ПИФов (менее 2,5% от общего количества) составляет 41,6 млрд. руб., или более 10% активов (11). В связи с тем что ПИФы не являются юридическими лицами, официальная статистика по ним отсутствует, что затрудняет анализ их деятельности. По имеющимся данным, фонды акций и близкие к ним фонды смешанных инвестиций являются популярными в Москве и ряде других крупных городов. ПИФы в настоящее время являются высокодоходным и привлекательным инструментом аккумуляции сбережений (до 80% годовых), но прогнозируется снижение их доходности в связи с более плавным ростом цен на фондовом рынке.

В современных российских условиях **инвестиционные фонды** еще слишком неустойчивые и малоемкие финансовые структуры. Их положение в значительной степени зависит от финансово-экономической конъюнктуры в стране – чередования притока и оттока средств (23, с. 195–196). Можно говорить, что эти институты только развертывают свою деятельность.

Как свидетельствуют приведенные выше данные, рыночные, новые для России институты инвестирования пока еще недостаточно развиты. Хотя доходность отдельных из них, а следовательно, и привлекательность, в несколько раз выше, чем доходность, например, традиционных банковских вкладов, потребуется несколько лет, чтобы средства рассмотренных инвестиционно-финансовых институтов стали составлять существенную долю в совокупном объеме инвестиционных ресурсов. Пока их деятельность в значительной степени ограничивается сферой краткосрочного кредитования (12, с. 190) и зависит от колебаний фондового рынка.

В 2006 г. однодневный торговый оборот на Московской межбанковской валютной бирже (ММВБ) составлял 78,7 млрд. руб., торговый оборот в РТС – 137,0 млн. долл. США (6). По мировым меркам РТС остается маленьким рынком, поэтому достаточно небольших денег, чтобы его поднять или, наоборот, опрокинуть. Значительные колебания рынка формируют и поддерживают спекулятивные ожидания, препятствуя долгосрочным инвестициям в реальный сектор. Россия остается в группе стран (Индонезия, Турция, Таиланд, Малайзия) с самым высоким рыночным риском или волатильностью акций, в 3–5 раз превышающим риск для индустриальных экономик.

Недостаточное предложение на рынке ценных бумаг означает дефицит брокеров в регионах, суперконцентрацию инвестиционных институтов в столице, олигополитический характер рынка, множественность и раздробленность торговых систем (наличие 11 фондовых бирж, часть из которых явно нежизнеспособна). Слабое развитие механизмов инвестирования через реализацию ценных бумаг затрудняет использование рассмотренных выше инструментов для активизации инвестиционных процессов в регионах, хотя наличие структур фондового рынка на территории региона, безусловно, оказывает положительное влияние на инвестиционные процессы. Представляется, что на региональном уровне целесообразно осуществлять мероприятия, направленные на поддержку развития фондового рынка, в частности:

- стимулирование направления предложения и платежеспособного спроса на фондовые активы;
- создание благоприятных условий для деятельности региональных бирж и инвестиционных институтов, в том числе путем поддержки на законодательном уровне.

Более перспективной с точки зрения возможностей активизации инвестиционного процесса на региональном уровне является деятельность **лизинговых компаний**. Среднегодовые приrostы лизингового бизнеса за последние 8 лет равнялись 33,7%, а совокупные объемы лизинговых операций в России за период с 1995 по 2005 г. составили 28,9 млрд. долл., в том числе в 2005 г. – 8,5 млрд. долл. Международные лизинговые операции в 2005 г. составили 143 млн. долл. В 2005 г. было заключено 33021 договор лизинга, 64 компаний заключили свыше 100 договоров, у трех компаний объем бизнеса превышал 300 млн. долл., у 24 лизингодателей – более 100 млн. долл. По итогам последних лет Россия вплотную приблизилась к десятке крупнейших стран мира по развитию лизингового бизнеса (21).

Проведенное в 2005 г. журналом «Лизинг-ревю» обследование 135 лизинговых компаний (на долю которых приходится более 86% стоимости заключенных и профинансированных контрактов) показало, что более 50% из них – московские и около 13% – петербургские. Вместе с тем в последнее время наблюдается передислокация лизингового бизнеса в регионы (через филиалы и представительства), хотя финансовые ресурсы компаний остаются в Москве и Санкт-Петербурге (21).

Лизинговые компании являются наиболее динамичным и одним из самых перспективных источников инвестиций, но на их деятельность еще оказывает негативное влияние «корпоративный фактор», т.е. практика обслуживания только «своих» клиентов.

Традиционным и наиболее развитым среди инвестиционно-финансовых институтов в России является **банковская система**.

Динамика суммарного капитала и особенно динамика активов банковской системы России за период 1993–2003 гг. характеризуется значительными колебаниями (23, с. 87). Но в последние годы наблюдается активизация банковской деятельности. Показатели развития банковского сектора опережают темпы роста ВВП: за 9 месяцев 2006 г. прирост ВВП в России составил 6,5%, а собственный капитал кредитных организаций увеличился на 20,6%. Активы банковской системы по отношению к ВВП увеличились с 35% в 2001 г. до 45% в 2006 г. (9, с. 8).

Капитал банков в 2006 г. по сравнению с 2001 г. увеличился в 2,6 раза и составил 561 млрд. руб., банковские активы возросли в 6,5 раз и достигли 12666,9 млрд. руб. Число банков с собственным капиталом свыше 5 млн. евро на 01.10.06 составило 54% от общего количества. Ставка рефинансирования снизилась до 11%. По состоянию на 01.10.2006 г. суммарный объем кредитов нефинансовым организациям составил более 5,4 трлн. руб. (годовой прирост 26,5%) – увеличение по сравнению с 2000 г. более чем в 9 раз, причем доля кредитов на срок более трех лет достигла 17,8% от общей суммы. Средняя срочность кредитов составила 5,4 года по рублевым кредитам и 5,2 года – по валютным операциям. Совокупный объем вкладов физических лиц в рублях и иностранной валюте достиг более 3,3 трлн. руб. – годовой прирост 21,0% (19).

На наш взгляд, совершенствование деятельности банковской системы имеет наибольшее значение для активизации инвестиционного процесса в регионах. Во-первых, банки выполняют ряд жизненно важных для экономики функций: обеспечение разнообразных платежей, в том числе платежей между предприятиями реаль-

ного сектора, накопление и трансформация сбережений в инвестиции, кредитование реального сектора и населения. Во-вторых, банки наилучшим образом обеспечивают контроль и управление движением инвестиционных ресурсов.

## **Банковская сеть**

Современный банковский сектор в России сформировался в основном за последние полтора десятилетия – период рыночных реформ, и в его основе лежит коммерческая деятельность кредитных организаций (3). Формально банковский сектор имеет двухуровневую структуру (I уровень – Центральный банк Российской Федерации (Центробанк), регулирующий деятельность других банков, и II уровень – прочие кредитные организации), а фактически – многоуровневую. Между Банком России и прочими коммерческими организациями существует двухярусная «прослойка», которая состоит из небольшого числа крупных «государственных» банков (Сбербанк, Внешторгбанк и др.) и небольшой группы крупных олигархических банков (Альфа-банк, Газпромбанк, Росбанк, Менатеп-СПб и др.), которые регулярно попадают в ежегодные международные рейтинги. Остальные банки (около 1000) обслуживают малое количество клиентов и являются, по существу, их платежными агентами (в западной терминологии – «хеджфонды», или фонды, связанные с высокими рисками) (23, с. 93–94).

Отличительной особенностью отечественной банковской системы является относительно малый удельный вес специализированных банков и небольшая насыщенность банковскими структурами значительной части территории страны, особенно периферийных районов.

Более 56% кредитных организаций (по состоянию на 1.04.2006 г.) расположено в Центральном ФО (в том числе в Москве находятся 620, в Московской области – 15 кредитных организаций), более 10% – в Приволжском (в том числе в Республике Татарстан – 27 кредитных организаций, Самарской области – 22) и Южном ФО (в Республике Дагестан – 36, Краснодарском крае – 21, Ростовской области – 24 кредитные организации). Доля кредитных организаций других федеральных округов в общей численности по России – менее 10%. Хотя в отдельных регионах количество кредитных организаций значительно, например, в Санкт-Петербурге – 43, в Тюменской области вместе с округами – 23, Свердловской области – 27 кредитных организаций. В 15 субъектах РФ число действующих кредитных органи-

заций не превышает двух, в восьми регионах не зарегистрировано ни одного кредитного учреждения (4, 5).

Разреженность банковской сети в некоторой степени компенсируется развитием сети филиалов и дополнительных офисов, которые действуют во всех регионах. Количество филиалов в целом в 2,6 раза больше числа кредитных организаций. Причем число филиалов кредитных организаций других регионов значительно больше, чем число филиалов кредитных организаций данного региона (в 3 раза).

Невысокая плотность банковской сети еще более снизилась после финансового кризиса 1998 г., в результате которого общее число банков сократилось. Тенденция уменьшения численности кредитных организаций в России сохраняется и в настоящее время, хотя ее темпы не очень высокие.

Таблица 1  
**Изменение количества кредитных организаций и их филиалов за 2001–2006 гг.<sup>1</sup>**

	Федеральные округа	Количество кредитных организаций, единиц		Количество филиалов кредитных организаций данного региона, единиц		Количество филиалов кредитных организаций других регионов, единиц	
		на 1.04. 2001 г.	на 1.04. 2006 г.	на 1.04. 2001 г.	на 1.04. 2006 г.	на 1.04. 2001 г.	на 1.04. 2006 г.
1.	Центральный	703	701	351	212	511	517
2.	Северо-Западный	93	83	81	55	313	325
3.	Южный	147	128	198	150	326	325
4.	Приволжский	159	145	212	154	567	511
5.	Уральский	82	67	226	142	213	223
6.	Сибирский	88	71	75	53	373	396
7.	Дальневосточный	46	43	79	54	154	161
8.	Всего по РФ	1318	1238	1222	820	2457	2458

<sup>1</sup> По данным источников (4) и (5).

За 2000–2006 гг. количество кредитных организаций в целом по РФ уменьшилось на 6,1%, минимальные темпы отмечаются в Центральном ФО (менее 1%), максимальные – в Сибирском ФО (19,3%).

Сеть филиалов кредитных организаций в 2001–2006 гг. также сокращалась, но более высокими темпами по сравнению с числом кредитных организаций (почти на 11%). Кроме общего уменьшения числа кредитных организаций на этот процесс влияла оптимизация филиальной сети Сбербанка России, а также развитие сети дополнительных офисов. Благодаря относительно низким издержкам такого варианта расширения географии банковской деятельности число дополнительных офисов к 01.12.2006 г. достигло 14531 (рост в 2,2 раза по сравнению с 2003 г.), в том числе Сбербанка России – 6958.

Кредитные организации особенно резко сократили количество филиалов в своих регионах: в среднем по РФ – на 32,9%, минимальные темпы – в Южном ФО (на 24,2%), максимальные – на 39,6% в Центральном ФО. Сеть же филиалов кредитных организаций других регионов в целом по РФ практически не изменилась, хотя по округам наблюдаются существенные расхождения: увеличилось их количество в пяти ФО (максимальный прирост – на 6,2% – в Сибирском ФО), а в двух ФО – уменьшилось (самое сильное сокращение – в Приволжском ФО – на 9,9%). Приведенные данные отражают процесс экспансии крупных столичных банков в регионы.

У средненную кредитную организацию в России можно представить следующим образом: головная организация, 5–6 дополнительных офисов, 0–1 филиал в регионе регистрации и 2–3 филиала в других регионах. Причем по федеральным округам наблюдаются значительные различия. Больше всего филиалов как своих кредитных организаций, так и из других регионов, находится в Центральном ФО (25,8 и 21,0% соответственно в 2006 г.). Большое количество филиалов собственных кредитных организаций приходится также на Приволжский, Южный и Уральский ФО (18,8%, 18,3% и 17,3% соответственно). Значительное количество филиалов кредитных организаций других регионов находится в Приволжском (20,8%) и Сибирском (16,1%) федеральных округах. Разрыв между числом филиалов кредитных организаций других регионов и числом филиалов в своем регионе увеличивается: в 2001 г. было 2 раза, в 2006 г. стало почти 3. Особенno значительный разрыв наблюдается в Сибирском ФО (7,5 раза), что неудивительно, учитывая какие банки финансируют развитие нефтяной отрасли, а также

в Северо-Западном ФО (почти 6 раз). Наоборот, в Уральском, Южном и Центральном ФО разрыв меньше, чем в среднем по РФ.

Вопрос о рациональном количестве банков в России становится все более актуальным. По одним оценкам, оно должно составлять 600–650 достаточно крупных банков, по другим – 150–200. Более высокая оценка числа банков получена на основе характерных для развитых стран показателей средней плотности размещения банков по территории и среднего количества граждан страны, приходящихся на одно банковское учреждение. Более низкая оценка получается при учете развития рыночной инфраструктуры, а также повышения качества применяемых банковских технологий.

Плотность банковской сети в развитых странах колеблется от 1 до 4–5 банков и их отделений на 10 тыс. человек (без учета сберегательных и небанковских кредитных организаций). В настоящее время только Москва и Московская область выдерживают данный показатель на уровне примерно одно банковское учреждение на 10 тыс. человек (22, с. 234). В целом по России одно банковское учреждение (с учетом всех филиалов) по состоянию на 2005 г. приходится примерно на 30 тыс. человек, с колебаниями от 25 тыс. человек в Дальневосточном ФО до 38 тыс. человек в Южном и Сибирском ФО. Без филиалов одна кредитная организация в целом по России приходится на более 100 тыс. человек, с колебаниями от около 50 тыс. человек в Центральном ФО до более 200 тыс. человек в Сибирском ФО. Причем по сравнению с 2000 г. плотность банковской сети снижается (и это при уменьшении численности населения!).

Важным является не столько количество кредитных организаций, сколько доступность их услуг. По итогам последних лет обеспеченность банковскими услугами регионов существенно не изменилась, что связано как с разными темпами их экономического развития, так и ростом количества филиалов (офисов). Лучше обеспеченность банковскими услугами в промышленно развитых областях. По данным (23, с. 90), наиболее высокий уровень обеспеченности банковскими услугами – в Москве и Московской области, Санкт-Петербурге, Магаданской, Калининградской и Нижегородской областях. Наименее – в республиках Ингушетия, Тыва, Хакасия и Дагестан, а также в Читинской области. В Северо-Западном ФО совокупный индекс обеспеченности банковскими услугами в 1,3 раза выше, чем в среднем по России (без учета Москвы и Московской области). Наименее обеспечен банковскими услугами Сибирский ФО, в Уральском и Дальневосточном ФО уровень обеспеченности ниже, чем в среднем по России.

При этом, как отмечает (24, с. 15), 90% населения России знакомы только с такой формой банковского обслуживания, как коммунальные платежи, 20% – знают, что такое вклады и переводы, 16% – знакомы с банками только через обменные валютные операции и только 7% используют банковские кредитные карты, 4% – потребительское кредитование, а если речь идет об ипотеке и прочих видах банковских услуг – это меньше 1% населения.

### **Ресурсы банковской системы**

Несмотря на то, что динамика основных показателей деятельности банков благоприятна, активы российских банков не превышают 45% ВВП, в то время как отношение суммарных активов банковской системы к ВВП в Германии – 271%, США – 343%, Японии – 267% (9). На 2005 г. совокупный капитал российской банковской системы оценивался в более чем 40 млрд. долл., в то время как Франции – 600 млрд. долл., Германии – 500 млрд. долл., США – 710 млрд. долл. (25). По отношению суммарного капитала банковской системы к объему ВВП Россия находится на уровне Польши и Южной Кореи (4–6%). Это значительно меньше, чем во многих развитых странах – Германии – 14%, Франции – 17%, Великобритании – 26% (9, с. 8).

Хотя ряд российских банков входит в « первую десятку » банков Центральной и Восточной Европы, даже самые крупные из них – карлики по мировым масштабам. Пять крупнейших банков мира имеют сумму чистых активов в размере более 3200 млрд. долл., а показатель каждого в отдельности превышает 500 млрд. долл. Совокупная сумма чистых активов пяти крупнейших банков России составляет около 180 млрд. долл., или менее 20% показателя зарубежных банков. Суммарные активы российской банковской системы составляли в 2006 г. около 400 млрд. долл., в то время как во Франции – 6900, Германии – 7000, США – 7500 млрд. долл. (25). Аналогичный показатель одного только Митсубиси-банка (Япония) составляет около 765,0 млрд. долл. (22, с. 86).

По сравнению с 2001 г. в 2006 г. величина активов увеличилась в 4 раза. Максимальный рост – в Сибирском ФО (в 5 раз), минимальный – в Уральском ФО (в 2,3 раза). В 2001–2006 гг. на фоне общего уменьшения числа кредитных организаций в РФ усиливалась их концентрация в Центральном ФО (как по количеству, так и величине активов) при снижении доли всех остальных округов.

По сравнению с 2001 г. доля Центрального ФО в активах банковского сектора увеличилась с 83,4 до 86%. Также несколько возросла доля Сибирского (на 0,2%) и Дальневосточного (на 0,1%) ФО. Доля остальных ФО, и так невысокая, еще снизилась. Более половины действующих кредитных организаций России в настоящее время расположено в Москве и Московской области и на их долю приходится 85% активов всех кредитных организаций.

Таблица 2  
Изменение концентрации банковских активов за 2001–2006 гг.<sup>1</sup>

№ пп	Федеральные округа	Величина активов, млрд. руб.		Количество кредитных организаций, составляю- щих 80% активов, единиц	
		на 1.04.2001 г.	на 1.04.2006 г.	на 1.04.2001 г.	на 1.04.2006 г.
1.	Центральный	2 148,0	8 957,0	34	37
2.	в т.ч. Москва и Московская область	2 135,7	8 880,8	32	35
2.	Северо-Западный	119,5	454,7	11	13
3.	Южный	22,1	95,9	28	26
4.	Приволжский	104,8	387,2	33	36
5.	Уральский	141,6	333,5	14	17
6.	Сибирский	24,9	125,2	27	19
7.	Дальневосточный	14,5	67,5	15	14
8.	Всего по РФ	2 575,4	10 421,0	75	80

По данным (6), в целом по стране концентрация активов кредитных организаций невысокая и наблюдается тенденция ее снижения. В территориальном разрезе наиболее высокий уровень концентрации активов кредитных организаций – в Северо-Западном, Дальневосточном, Уральском и Сибирском ФО. Концентрация банковских активов различается по регионам почти в два раза: от 76,3% в Калининградской области до 49,3% в Москве и Московской области (15). При этом за 2001–2006 гг. концентрация активов в Дальневосточном и особенно Сибирском ФО увеличилась. Также несколько повысилась концентрация активов в Южном ФО. В остальных федеральных округах отмечается ее снижение.

<sup>1</sup> Таблица и расчеты по ней выполнены автором на основании данных (4) и (5).

Оценка уровня концентрации активов кредитных организаций Банком России не совпадает с другими исследованиями из-за различий в применяемых методиках. Традиционно (в том числе с точки зрения антимонопольного регулирования) оценивается доля активов (или капитала), приходящаяся на три-пять наиболее крупных организаций, или сумма квадратов удельных весов соответствующего показателя по всем организациям<sup>1</sup>. Центробанк РФ, наоборот, считает количество кредитных организаций, составляющих 80% активов. Данное пороговое значение не совпадает с антимонопольным законодательством. Кроме того, не учитывается, что соотношение между кредитными организациями, которые составляют 80% активов, может быть разным – как более, так и менее равномерным.

В (23) отмечается, что доля 200 крупнейших по величине активов кредитных организаций в совокупных активах банковской системы на 01.01.2003 г. составляла 88,5%. Доля пяти крупнейших банков увеличилась в 2003 г. по сравнению с 2002 г. с 42,8 до 44,2%, доля Сбербанка России – с 26,5 до 28,4% (с.89). Индекс Герфиндаля–Гиршмана свидетельствует о низкой концентрации банковских активов, но он продолжает расти (за 2001–2003 гг. вырос почти на 20%), и положение может качественно измениться.

По данным (6), по состоянию на 1.09.2000 г. на первые по величине пять банков приходилось 40,5% активов всей банковской системы, а по состоянию на 01.11.2006 г. – уже 43,1%. Несмотря на расхождения в оценке ситуации в отдельных регионах, данные в целом по стране свидетельствуют о развитии процесса концентрации активов.

В связи с существующими расхождениями в оценке концентрации банковской системы по величине активов представляет интерес анализ группировки кредитных организаций по величине зарегистрированного уставного капитала.

---

<sup>1</sup> Иначе – расчет индекса Герфиндаля – Гиршмана.

Таблица 3  
**Изменение группировки действующих кредитных организаций  
по величине зарегистрированного уставного капитала  
за 2001–2006 гг.<sup>1</sup>**

№ пп	Федеральный округ	Количество малых кредитных организаций (до 30 млн. руб.), ед.		Количество средних кредитных организаций (от 30 до 300 млн. руб.), ед.		Количество крупных кредитных организаций (свыше 300 млн. руб.), ед.	
		на 1.04.2001 г.	на 1.10.2006 г.	на 1.04.2001 г.	на 1.10.2006 г.	на 1.04.2001 г.	на 1.10.2006 г.
1.	Центральный	286	116	327	367	90	197
2.	в т.ч. Москва и Московская область	219	97	319	324	90	193
3.	Северо- Западный	68	35	22	34	3	11
4.	в т.ч. Санкт- Петербург	31	19	9	14	2	9
5.	Южный	119	72	19	49	-	3
6.	Приволжский	107	29	46	87	6	28
7.	в т.ч. Республика Татарстан	13	4	8	11	4	12
8.	Уральский	50	16	29	34	3	16
9.	Сибирский	64	29	22	37	2	3
10.	Дальне- восточный	30	16	6	25	-	1
11.	Всего по РФ	742	313	472	633	104	259

По состоянию на конец 2006 г. в целом по РФ малые (по величине уставного капитала) банки составляли 26,0% от общей численности, средние – 52,5% и крупные – 21,5%. Большинство кредитных организаций всех групп расположено в Центральном ФО. Большое количество малых банков находится в Южном (23% от общей численности) и Северо-Западном (9,3%) ФО, а средних и крупных – в Приволжском ФО (13,7% и 10,8% соответственно). Значительны территориальные различия в соотношении малых, средних и крупных кредитных организаций. В Южном ФО преоб-

<sup>1</sup> Таблица составлена по данным (4) и (5).

ладают малые банки (58,1%) при крайне незначительной доле крупных (2,4%). Наоборот, в Центральном ФО наиболее высокая доля (по сравнению со всеми другими округами) приходится на крупные банки (28,9%) и самая низкая – на малые банки (28,9%) при преобладании средних по размеру кредитных организаций (54,0%). Соотношение кредитных организаций в Дальневосточном и Сибирском ФО похоже на их соотношение в Южном ФО, хотя все же преобладает доля средних банков (и близка к среднему по стране значению). В Северо-Западном ФО соотношение почти такое же, как и в Южном ФО, но больше доля крупных организаций (13,8%) при небольшом перевесе малых банков над средними (43,7% против 42,5%). Наиболее равномерное соотношение малых, средних и крупных банков фиксируется в Уральском ФО и Приволжском ФО, где численность малых и крупных банков почти одинакова при преобладании средних кредитных организаций.

На протяжении почти 10 лет банковская система РФ, вне зависимости от потрясавших ее кризисов, состояла из мелких кредитных учреждений. В начале 2001 г. мелкие банки (с уставным капиталом до 30 млн. руб.) составляли 57,9%, средние (уставной капитал – 30–150 млн. руб.) – 28,9%.

За 2001–2006 гг. в целом по РФ произошло уменьшение числа мелких банков (особенно с величиной активов до 5 млн. руб.) – на 57,8%, при росте числа средних (на 34%) и особенно – крупных банков (в 2,5 раза). Максимальное снижение количества малых банков – в Приволжском ФО на (на 72,9%), минимальное – в Южном ФО (на 43,8%). Максимальный рост крупных банков – в Уральском ФО (в 5,3 раза), причем в Южном и Дальневосточном ФО, в которых ранее крупных банков не было, теперь они появились. Минимальный рост крупных банков имел место в Сибирском ФО (на 50%). Наибольший рост средних банков отмечается в Дальневосточном ФО (в 3,5 раза), минимальный – в Центральном ФО (на 12,2%). В настоящее время основу отечественного банковского сектора составляют средние кредитные организации.

В целом можно констатировать, что наиболее развит банковский сектор в Центральном ФО, а также в Приволжском, Уральском и Северо-Западном ФО. При этом при избытке банковского капитала в одних регионах ощущается его недостаток в других (22).

## **Управление**

Специфические особенности российской банковской системы составляют трехвалютный способ расчетов и относительно низкая финансовая устойчивость, а также недостаточная надежность многих новообразованных банковских структур. Отмечается низкий уровень банковской культуры и знаний как у банкиров, так и у заемщиков, а также недостаточно эффективная система управления (менеджмент) во многих кредитных организациях.

Несмотря на наличие ряда проектов по рефинансированию отечественных банков (например, по учету и залогу векселей), Банк России до настоящего времени не справляется с одной из своих основных функций – перераспределением денежных средств внутри банковской системы. В (10) приводятся данные, что объем рефинансирования банков, который провел ЦБ за 2005 г. по всем инструментам, составил около 10 трлн. руб. Если поделить эту сумму на число рабочих дней, то ежедневный объем составляет около 2,5 млрд. руб., в то время как у крупных банков объем операций в день больше. Поэтому можно говорить об отсутствии рефинансирования банковской системы со стороны Банка России.

Решая тактические вопросы развития банковской сети, ЦБ уделяет недостаточно внимания стратегическим. В (20) отмечается, что вместо того, чтобы заниматься административным установлением количества банков и их насильственным поглощением под угрозой потери лицензии из-за «недостаточности» капитала, Центробанку следовало бы обеспечить серьезные стимулы к инвестициям в банковский капитал и снять многочисленные барьеры на пути развития малых и средних банков, избавив банки от мелочной опеки.

## **Кредитование реального сектора**

Для согласованного развития экономики необходимо, чтобы между финансовым и реальным секторами соблюдалась рациональная пропорция: развитие финансового сектора должно соответствовать и подкрепляться развитием реального сектора. Однако ни по густоте сети, ни по размерам отечественные банки не адекватны потребностям экономики (7).

Потенциальный спрос на кредиты значительно выше их возможных предложений из-за слабой капитализации российской банковской системы. Средств, которыми в настоящее время располагают

банки, достаточно лишь для кредитования текущей производственной деятельности и для относительно небольших инвестиционных вложений. У многих банков нет возможности кредитовать масштабные инвестиционные проекты в наукоемких производствах, отраслях ТЭК и ОПК, машиностроении. Российские банки постоянно сталкиваются с проблемой ограниченности источников и сложностью способов формирования своих кредитно-инвестиционных ресурсов. Немаловажное значение имеет и то, что разница в стоимости внутренних и внешних заимствований составляет 1–1,5%, а это очень существенно для компаний, особенно при долгосрочных заимствованиях.

Преобладающая часть кредитного портфеля банков – крупные компании (по численности – 20%, по объему операций – 89%). Только 4 банка (Сбербанк, Внешторгбанк, Альфа-банк, Московский международный банк) обслуживают более 10 крупных заемщиков, остальные – по 3–4 компании (22, с. 18).

При этом экономический потенциал многих регионов значительно больше объема финансового капитала, циркулирующего внутри. Банки регионов с развитым промышленным потенциалом (Тюменская, Самарская, Свердловская, Челябинская области, Красноярский край), по оценкам, обслуживают не более 30–40% финансовых потоков предприятий региона (22).

В России сохраняется разрыв между банковским и промышленными секторами, что является основным препятствием для расширения кредитования предприятий. Рост кредитов, предоставляемых реальному сектору экономики, во многом зависит также от улучшения структуры и качества активов кредитных организаций.

### **Проблемы развития банковского сектора в регионах**

В России остро ощущается дефицит крупных банков. Некоторые эксперты делают вывод, что в ближайшем будущем крупные компании будут привлекать деньги преимущественно за рубежом. Соответственно, возрастет конкуренция крупных российских банков с зарубежными кредитными организациями. С другой стороны, будет происходить дальнейшая экспансия крупных банков в регионы. Таким образом, будут расширяться каналы и условия для перераспределения финансовых ресурсов в пользу более сильных и экономически привлекательных территорий.

Приходя в регионы, крупные банки зачастую не хотят вступать в конкурентную борьбу с местными банками, а стараются изба-

виться от них не совсем честными методами. При этом крупные банки используют проходящие через них бюджетные средства для осуществления демпинговых интервенций на рынке коммерческих кредитов в регионах.

Региональные малые и средние банки предоставляют, как правило, небольшой ассортимент услуг, и конкурентоспособность их невысока. В то же время они демонстрируют устойчивую динамику развития, легче приспосабливаются к изменяющимся условиям рынка, более управляемы, больше дорожат своими клиентами, лучше их знают и обслуживают ту региональную клиентуру, которой до крупных российских банков так же далеко, как и до зарубежных. В целом региональным малым банкам не хватает долгосрочных кредитов, а средним – уровня рентабельности, позволяющего осуществлять своевременную выплату процентов и возврат кредитов на рыночных условиях (8).

В качестве проблем развития малых и средних банков называются: несовершенство банковского законодательства, неэффективность регулирующих функций ЦБ, ускоренный переход на МСФО и внедрение стандартов BASEL-II (20, с. 27). В частности, в области регулирования финансовой деятельности существует более чем три тысячи отраслевых нормативных документов и ряд федеральных законов, положения которых нередко противоречат друг другу. Все это создает неразбериху в деятельности банковской системы и широкое поле для злоупотреблений.

### **Направления реформирования банковского сектора**

Уровень развития отечественного банковского сектора – это отражение степени развития и монетизации экономики, состояния финансовой сферы и финансового рынка, системы налогообложения и правового регулирования.

Начавшийся в 1999 г. промышленный подъем привел к улучшению положения ряда предприятий, что означало для банков снижение рисков их кредитования и повышение инвестиционной привлекательности. Это создало предпосылки для расширения взаимодействия банков и предприятий. Создание кредитно-инвестиционного импульса предполагает, с одной стороны, обеспечение прозрачности финансово-экономического состояния предприятий, а с другой – государственную политику, стимулирующую кредитную деятельность банков в реальном секторе (например,

предоставление государственных гарантий, введение специальных льгот, участие в инвестировании и т.д.).

Правительством РФ и Банком России в 2005 г. утверждена Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 г. В 2005 г. на XVI съезде Ассоциации российских банков была принята Стратегия повышения конкурентоспособности национальной банковской системы РФ, а на XVII съезде в 2006 г. утверждена программа «Национальная банковская система России 2010–2020». Основной целью государственной политики является создание конкурентоспособной банковской системы на основе наиболее эффективной международной практики. В качестве одного из стратегических ориентиров развития банковского сектора страны названо повышение соотношения кредитов, предоставляемых предприятиям и организациям, к ВВП с 19,5% на начало 2005 г. до 26–28% на начало 2009 г.

Для достижения поставленных целей необходимо обеспечить соответствие между размерами потребных и располагаемых кредитно-инвестиционных ресурсов и их структурой. Наращивание кредитно-инвестиционного потенциала банковской системы включает: повышение капитализации (за счет увеличения прибыли, использования эмиссионных ресурсов, переоценки основных фондов), увеличения привлечения сбережений населения (как первичного, так и вторичного – через страховые и пенсионные фонды), более эффективную работу банковских структур; привлечение иностранных инвестиций; трансформацию портфеля банковских активов.

Требуется также повышение профессионального уровня банковской деятельности: применение комплексных финансовых операций, использование новых видов кредитных операций (овердрафт, лизинг, факторинг, форфейтинг), применение нестандартных схем кредитования и т.д. Основные направления развития банковской системы – создание достаточной сети (количества) и ресурсов, хороший менеджмент, активная кредитная политика.

Чтобы переключить ресурсы банковской системы на инвестиции в реальный сектор экономики, необходимо обеспечить более высокую прибыльность капиталовложений относительно доходности государственных ценных бумаг, а также проработать механизм защиты прав инвесторов, договорно-правовую часть инвестиционных отношений, формы страхования инвестиций, внести в законодательство на федеральном и региональном уровнях измене-

ния, которые экономически стимулировали бы банки кредитовать предприятия реального сектора.

Изменение взаимоотношений между реальным и банковским сектором – это согласованный двухсторонний процесс постепенной трансформации каждого, который следует рассматривать как комплексную программу взаимосвязанных мероприятий.

Для адекватной инвестиционной поддержки реструктуризации и экономического роста промышленности одних ресурсов российской банковской системы недостаточно. Но даже имеющиеся скромные возможности недоиспользуются. Наличие свободных бюджетных средств свидетельствует о низком уровне управления государственными финансами, а остатки средств на корсчетах – о наличии у банковской системы кредитных ресурсов, которые пока не находят эффективного применения. Рост кредитов реальному сектору вовсе не гарантирует использование полученных средств в качестве производственных инвестиций (14, с. 12). Кредитные организации значительно более эффективно осуществляют трансформацию сбережений в кредиты, чем предприятия полученные от банков кредиты – в инвестиции. Интенсивность инвестиционного процесса в регионах в настоящее время наиболее существенно сдерживается на предприятиях, а не в банковской сфере.

### **Региональные возможности**

Органы власти (в данном случае региональные и местные) должны заботиться о *развитии конкуренции* между банками для более полного и качественного удовлетворения спроса населения и предпринимателей на их услуги. Для территорий, в которых отсутствуют банковские учреждения или действуют только один-два банка и нет экономического интереса для появления других, выходом из положения является поддержка небанковских кредитных организаций, прежде всего *кредитной кооперации*.

Эффективной формой активизации инвестиционной активности банков в субъектах РФ является *компенсация органами власти части процентной ставки по кредитам*, выданным хозяйствующим субъектам коммерческими банками, так как данная мера не приводит к значительному увеличению расходной части регионального бюджета. Практика погашения процентной ставки в настоящее время успешно применяется в ряде регионов РФ.

В условиях недокапитализации многих банков весьма перспективным для увеличения объема кредитов в регионах является развитие *синдицированного кредитования*. Широко распространенное в международной практике, оно пока редко применяется российскими банками, хотя потребность в нем очевидна. Основными проблемами, препятствующими развитию синдицированного кредитования, являются: несовершенство законодательства, отсутствие достаточно отработанных процедур работы с синдицированными кредитами и их методического обеспечения. Немаловажное значение имеют дефицит взаимного доверия и сотрудничества между банками, а также отсутствие вторичного рынка синдицированных кредитов.

Другим перспективным направлением является развитие *микрокредитования*. Микрокредиты предоставляются крестьянским и фермерским хозяйствам, а также индивидуальным предпринимателям, занятым мелкими услугами или торговлей. Потребность малого бизнеса в микрокредитах (до 10 тыс. долл.) оценивается в почти 7 млрд. долл., а удовлетворяется на 5–7% (13). Развитию данного вида кредитования мешает недостаточная прозрачность малого бизнеса, слабое качество бухгалтерской и управленческой отчетности, отсутствие достаточного обеспечения по кредиту, недоверие к банкам предприятий малого и среднего бизнеса (26). Однако современная динамика роста числа кредитов малым предприятиям дает основание полагать, что этот сегмент экономики в среднесрочной перспективе получит ускоренное развитие (2, с. 25).

Региональные администрации также могут способствовать повороту финансовых потоков в регион и повышению доли ресурсов, получаемых действующими в регионе филиалами из головных банков, в результате вовлечения банков из других регионов через их филиалы в привлекательные инвестиционные проекты региона (2, с. 25).

### **Список литературы**

1. Андрюшин С.А. Банковская система России: Особенности эволюции и концепция развития. – М.: ИЭ РАН, 1998 – 321 с.
2. Барыбин В.В., Крыксин Г.В. Перспективы развития банковского сектора: Региональный анализ // Деньги и кредит. – М., 2006. – № 4. – С. 20 – 26.
3. Белоусов Р. А. Экономическая история России: XX век: В 5 т. – Т. 5. – М.: Изд-Ат, 2006. – 464 с.
4. Бюллетень банковской статистики: Региональное приложение. – М., 2001. – № 2а. – 47 с.

5. Бюллетень банковской статистики: Региональное приложение. – М., 2006. – № 4 (24). – 96 с.
6. Бюллетень банковской статистики. – М., 2006. – № 12 (163). – 160 с.
7. Горбунов Г.Б. Что сдерживает развитие банковского сектора страны: Анализ неформальных позиций // Проблемы экономики. – М., 2005. – № 6. – С. 62–75.
8. Господарчук Г.Г. Деньги для российской экономики // Деньги и кредит. – М., 2006. – № 12. – С. 29–37.
9. Жуков А.Д. Выступление на XVII съезде Ассоциации российских банков // Деньги и кредит. – М., 2006. – № 4. – С. 7–10.
10. Коротецкий Ю. Близкие межбанковские отношения // Эксперт. – М., 2006. – № 40. – С. 64–68.
11. Лучшие паевые фонды 2006 года // РБК. – М., 2007. – № 2. – С. 90–93.
12. Морозов В.В. Финансовые резервы активизации инвестиционной деятельности территории / РАН. Урал. отд-ние. Ин-т экономики. – Екатеринбург, 2005. – 217 с.
13. Микрокредит с макробудущим // Финансы. – Режим доступа: <http://www.real-business.ru/articles/469.html>.
14. Носенков В.Н., Усов Д.Л. О роли банков в формировании инвестиционных ресурсов регионов // Деньги и кредит. – М., 2006. – № 8. – С. 7–12.
15. Обзор банковской системы РФ: Аналитические показатели. – М., 2006. – № 9 (38). – 28 с.
16. Особенности инвестиционной модели развития России / В.Б. Кондратьев, Ю.В. Куренков, В.Г. Варнавский и др.; Ин-т мировой экономики и междунар. отношений РАН. – М.: Наука, 2005. – 309 с.
17. ПИФы и ОФБУ: что лучше // РБК. – М., 2007. – № 2. – С. 94–96.
18. Российский статистический ежегодник. 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – 819 с. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/wps/portal/bgd/ragasp>.
19. Россия: Экономическое и финансовое положение. – М. – Ноябрь 2006. – 54 с.
20. Рыжкина И.Н., Сосин М.С. Борьба с банками: Пронесло или не очень? // Вестник АРБ. – М., 2006. – № 8. – С. 20–26.
21. Рынок лизинговых услуг России – 2005 // Лизинг-ревю. – М., 2006. – № 2. – Режим доступа: [http://www.businesspress.ru/newspaper/article\\_mid\\_3966\\_aid\\_326005.html](http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mid_3966_aid_326005.html).
22. Садков В.Г., Овчинникова О.П., Сапожников А.А. Государственное регулирование развития регионов России. – М.: Прогресс, 2005. – 260 с.
23. Тагирбеков К.Р., Паштова Л.Г. Инвестиционные процессы и банковская система в экономике России. – М.: Весь Мир, 2005. – 319 с.
24. Тогусян Г.А. Доклад на XVII съезде Ассоциации российских банков // Деньги и кредит. – М., 2006. – № 4. – С. 15–18.
25. Тогусян Г.А. Интервью // Национальный банковский журнал. – М., 2006. – № 2. – С. 7–11.
26. Федорова И. Микрокредиты банкам пока не по зубам // Финансовые известия. – М., 2005. – 11.10. – Режим доступа: <http://www.real-business.ru/articles/469.html>.

**Пехтерева Е.А.**

## **ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИЮ НА ПРИМЕРЕ ОСВОЕНИЯ НЕФТЕГАЗОВЫХ РЕСУРСОВ САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Мировая экономическая наука и практика доказали, что любая развивающаяся страна, стремящаяся к увеличению национального дохода, сталкивается с серьезными трудностями, если пытается осуществить программу капиталовложений, ограничиваясь мобилизацией внутренних средств. Внешние (иностранные) инвестиции способствуют ускорению интеграции страны в мировую экономику и повышению конкурентоспособности продукции на рынке. Нельзя недооценивать и мультипликативный эффект иностранного инвестирования. Использование иностранных инвестиций позволяет не только увеличить масштабы инвестирования, не увеличивая долговую нагрузку на экономику страны-реципиента, но и получить доступ к передовым технологиям и методам управления, активизировать экспортный потенциал территории, осуществлять подготовку специалистов мирового уровня. Однако рост масштабов внешнего для страны финансирования возможен только в периоды экономического подъема (17).

К настоящему времени Россия абсорбировала, по оценке, лишь 12% общего объема прямых иностранных инвестиций (ПИИ), привлеченных европейскими государствами с переходной экономикой, в то время как Польша – 24%, Венгрия – 23% (21, с. 101). По мнению журнала «Эксперт», устойчивый экономический рост и выход на темпы опережающего развития реализуются при определенном соотношении внутренних и внешних инвестиций. При прочих равных условиях наилучшие результаты достигаются при доле иностранных инвестиций не ниже 15–17% от их общего объема. Этот

уровень в России за последние 6 лет достигнут только в Москве, Сахалинской, Липецкой, Московской, Новгородской, Калужской и Костромской областях, а также в Краснодарском крае (19).

В восточноевропейских странах целый ряд отраслей был модернизирован и интегрирован в мировое хозяйство путем использования технологического трансфера и прямых иностранных инвестиций (3). Отраслевая структура поступающих на российский рынок иностранных инвестиций формировалась стихийно, так как полностью отсутствовало регулирование их направлений со стороны государства.

В последние годы в экономике России произошли позитивные сдвиги, существенно повысившие ее инвестиционную привлекательность. На данный момент международный суверенный рейтинг России характеризуется как инвестиционный (стабильный). Рост экономической и политической стабильности создал предпосылки для увеличения притока иностранного капитала как за счет портфельных и прямых инвестиций, так и за счет банковских кредитов.

По данным МЭРТ, в 2005 г. объем иностранных инвестиций, поступивших в экономику России, достиг 53,7 млрд. долл., а в первом полугодии 2006 г. – 23,41 млрд. долл. На конец 2005 г. объем накопленных иностранных инвестиций в российскую экономику составил 111,8 млрд. долл. (в 2004 г. – 82 млрд. долл.), за первое полугодие 2006 г. этот показатель увеличился еще на 9,5 млрд. долл. (10, с. 24). Основная часть иностранных инвестиций, имеющая тенденцию к росту, приходится на долю кредитов международных финансовых организаций и средств, направляемых на приобретение государственных ценных бумаг. Одновременно увеличивается объем иностранных инвестиций, связанный с привлечением российскими компаниями займов и торговых кредитов, а также с возвращением ранее вывезенного российского капитала. В течение последних двух лет прирост иностранных инвестиций в нефинансовый сектор российской экономики составлял более 30% в год, что опережает динамику внутренних инвестиций в основной капитал.

Для современной инвестиционной ситуации в России также характерно неравномерное поступление иностранных вложений по отраслям. Зарубежные инвесторы активно осуществляют вложения в пищевую и табачную промышленность, но неохотно вкладывают средства в машиностроение и приборостроение. В 2005 г. основной объем иностранных инвестиций (38%) пришелся на оптовую и розничную торговлю. Далее с большим отставанием (13,4%) следова-

ли инвестиции в сферу добычи полезных ископаемых. Столь значительный разрыв, очевидно, связан с усилением контроля государства за доступом к российским недрам и увеличением ограничений для участия иностранных компаний в разработке российских месторождений и в совместных предприятиях. Однако, несмотря на все ограничения и барьеры, в первом полугодии 2006 г. доля добычи топливного сырья в общем объеме иностранных инвестиций увеличилась до 23% (10, с. 25).

Иностранные инвестиции отличаются еще большей региональной избирательностью и концентрацией, чем отечественные. В региональной структуре прямых иностранных инвестиций доминирует Москва (57,3% общего объема накоплений иностранных инвестиций), Республика Татарстан (2,4%), Санкт-Петербург (3,9%), а также регионы с крупными доступными ресурсами – Тюменская область (5,4%), Архангельская область (2,2%), Республика Коми и Красноярский край (по 1,5%) – (21, с. 168). При этом отмечается большая диспропорция в распределении иностранных инвестиций внутри федеральных округов, чем между ними. Так, в соответствующем округе доля Краснодарского края достигает 65%, Санкт-Петербурга – 66%, Москвы – 87%.

Крупные проекты с участием иностранного капитала тяготеют или к регионам со значительным природно-сырьевым потенциалом или с выгодным географическим положением. В 2003 г. около 47% от общего объема иностранных инвестиций поступило в Центральный экономический район и около 22% – в восточные регионы (Сибирь и Дальний Восток) (21). По данным журнала «Эксперт», в 10 «лидирующих» по уровню инвестиционной привлекательности субъектах РФ сконцентрировано 83% всех прямых иностранных инвестиций, из них 23% приходится на Сахалинскую область, точнее, шельф Охотского моря (19).

В ближайшей перспективе динамику и структуру вложений иностранного капитала в реальный сектор экономики будут определять как стратегия и поведение иностранных инвесторов – собственников производственных мощностей в России и иностранных компаний – крупных импортеров продукции в Россию, так и отечественных предприятий-экспортеров (не говоря об органах государственной власти). Особенности функционирования иностранных инвестиций в России показывают, что как механизм передачи позитивных изменений действуют только прямые инвестиции (ПИИ) (17).

По критерию инвестиционной открытости в России можно выделить три группы регионов: где иностранные инвестиции особо поощряются (слаборазвитые территории и СЭЗ); где иностранные инвестиции осуществляются на общих условиях; где существует практический запрет на иностранные инвестиции, в частности, на покупку земель. К регионам, развитие которых осуществляется, в первую очередь, за счет иностранных инвестиций, с полным правом можно отнести Сахалинскую область. В 2003 г. Сахалинская область занимала 3-е место в стране по общему объему иностранных инвестиций и 2-е (после Москвы) – по объему привлечения ПИИ (29% их общего притока) (21, с. 104). Ее пример наглядно иллюстрирует основные проблемы привлечения иностранных инвестиций в экономику российских регионов.

### **Проекты освоения нефтегазовых месторождений Сахалинской области (шельфа Охотского моря)**

Одним из крупнейших проектов с прямыми иностранными инвестициями в России является проект «Сахалин-1», который предусматривает разработку нефти и газа на северо-восточном шельфе острова Сахалин в рамках Соглашения о разделе продукции (СРП), подписанного в 1995 г.<sup>1</sup>

Проект был объявлен рентабельным в октябре 2001 г. Район разработки включает в себя месторождения Чайво, Одопту и Аркутун-Даги. Объем извлекаемых запасов оценивается в 2,3 млрд. баррелей нефти (307 млн. тонн) и 17,1 трлн. куб. футов природного газа (485 млрд. куб. м). Оператором проекта «Сахалин-1» является компания «Эксон Нефтегаз, Лтд» (доля участия «Эксон Мобил» – 30%). В проекте также участвуют японская компания «Сахалин Ойл энд Газ Девелопмент Ко, Лтд» (30%), родственные организации российской государственной нефтяной компании «Роснефть» – компании «РН-Астра» (8,5%) и «Сахалинморнефтегаз-Шельф» (11,5%), а также индийская национальная нефтяная компания «ОНГК Видеш Лтд» (20%). Консорциум уже израсходовал более 6 млрд. долл. США на различные поисково-разведочные работы,

---

<sup>1</sup> Соглашение о разделе продукции (СРП) – это договор между инвестором и государством, позволяющий инвестору предпринимать крупные, долговременные и рискованные инвестиции. Цель СРП заключается в определении условий и положений, относящихся к разведке и разработке ресурсов путем замены существующего налогового режима и режима лицензирования договорными положениями, сохраняющими силу в течение всего времени осуществления проекта.

экологические исследования, проектные работы, модернизацию инфраструктуры, уплату налогов и другие статьи расходов.

Реализация проекта предусмотрена в несколько стадий. Начальная стадия включает освоение месторождения Чайво, добыча на котором началась в октябре 2005 г. и составляет до 6,3 тыс. т (50 тыс. барр.) нефти в сутки. Эта нефть была закуплена российскими покупателями в Хабаровском крае в преддверии ввода в эксплуатацию экспортной системы проекта. В ходе последующих стадий запланирована разработка запасов газа месторождения Чайво на экспорт, а также освоение остальных месторождений. Опыт, приобретенный на первой стадии, будет использован для улучшения экономических показателей дальнейшей разработки (снижение затрат, повышение отдачи пластов, снижение уровня рисков и др.). Более поздние стадии реализации проекта предусматривают стабильную добычу газа на экспорт со всех трех месторождений до 2050 г. (14).

Система экспорта сырой нефти была введена в эксплуатацию в августе 2006 г., когда завершилась прокладка трубопровода протяженностью 225 км для транспортировки нефти по территории острова и через Татарский пролив к терминалу, недавно построенному в поселке Де-Кастри Хабаровского края. Ввод в строй этой системы позволяет осуществлять поставки нефти на международные рынки, что приносит дополнительные выгоды как членам консорциума проекта «Сахалин-1», так и российскому государству (25). В октябре 2006 г. введен в эксплуатацию береговой комплекс подготовки продукции, и это позволяет увеличить объем добычи нефти до пикового уровня. По прогнозам специалистов, в начале 2007 г. добыча нефти в рамках проекта достигнет 30 тыс. т в сутки (14).

В апреле 1994 г. был создан консорциум «Sakhalin Energy» для реализации проекта «Сахалин-2» также на условиях СРП. Акционерами компании являются «Шелл Сахалин Холдингс Б.В.» – 55% (компания-учредитель – «Royal Dutch/Shell»), «Мицуби Сахалин Холдингс Б.В.» – 25% (учредитель – «Mitsui») и «Даймонд Гэс Сахалин Б.В.» – 20% (учредитель – «Mitsubishi Corporation»).

Проект «Сахалин-2» предусматривает освоение Лунского и Пильтун-Астохского месторождений на шельфе Охотского моря с общими геологическими запасами 600 млн. т нефти и конденсата и 700 млрд. куб. м газа. Начавшийся в мае 2003 г. второй этап полномасштабного освоения включает строительство платформ на побережье залива Анива в южной части Сахалина, нефтяного экспортного терминала и завода по производству сжиженного при-

родного газа (СПГ) с узлом отгрузки мощностью 9,6 млн. т и стоимостью 2 млрд. долл. в районе поселка Пригородное (на побережье залива Анива). Строительство завода завершено более чем на 95%, первые отгрузки СПГ намечены на 2008 г. (15).

Свыше 60% сахалинского СПГ будет поставляться в Японию нескольким компаниям-покупателям. Первый контракт с Японией был заключен с компанией «Tokio Gas» еще в мае 2003 г. На сегодня «Sakhalin Energy» заключила договоры уже с девятью японскими компаниями на поставки в Японию СПГ в объеме 0,20 млн. т в год в течение более 20 лет.

Остальной объем СПГ будет поставляться в Южную Корею и на западное побережье Северной Америки на терминал в Мексике. Контракт на поставку СПГ в Северную Америку был подписан в конце 2004 г. Впервые российский газ будет использоваться в Мексике и для дальнейшей поставки по трубопроводу в США.

В Южную Корею российский СПГ также будет поставляться впервые, и это стало возможным благодаря победе проекта в конкурсе в начале 2005 г. Согласно условиям соглашения, подписанного компанией-оператором проекта «Sakhalin Energy» и корейской корпорацией «Korea Gas» («Kogas»), объем поставок составит 1,5 млн. т в год. При этом отдельно в контракте оговорены дополнительные возможности на ежегодную поставку еще 0,5 млн. т газа. В рамках соглашения поставки СПГ будут осуществляться на протяжении 20 лет, начиная с 2008 г. (20).

Таким образом, продажа СПГ в рамках проекта «Сахалин-2» практически завершена (законтрактовано 98% общего объема СПГ). При этом на долю России практически ничего не приходится, поскольку на российском Дальнем Востоке сжиженный газ не нужен – его слишком дорого разжигать (16).

«Sakhalin Energy» нацелена и на сотрудничество с Китаем, поскольку эта страна в последнее время заявляет о себе как о важном игроке на рынке СПГ.

### **Реализация проектов освоения нефтегазового сырья Сахалинской области: выгоды и проблемы**

Экономическая эффективность проектов освоения нефтегазового сырья Сахалинской области признана и разработчиками, и российскими аналитиками.

По расчетам, проект «Сахалин-1» должен принести России прямые поступления на сумму не менее 40 млрд. долл. США, а также новейшие технологии, модернизацию инфраструктуры, привлечение российских компаний в качестве подрядчиков и поставщиков.

По соглашению с иностранными партнерами, с началом промышленного освоения месторождений проекта в Фонд развития Сахалина в течение 5 лет будут перечислены средства в размере 100 млн. долл. США. Проектом также будут выплачены бонусы на стадии добычи в размере 45 млн. долл. По результатам независимой оценки социально-экономических аспектов проекта «Сахалин-1», на начальной стадии его реализации для российских граждан будет создано более 13 тыс. рабочих мест, прямо или косвенно связанных с проектом. Общая стоимость контрактов по проекту «Сахалин-1», заключенных к настоящему времени с российскими компаниями, превышает 3,5 млрд. долл. США.

Особую выгоду для России представляет возможность поставки природного газа проекта «Сахалин-1» в Хабаровский край. С началом добычи на месторождении Чайво они вносят существенный вклад в реализацию программы газификации Дальнего Востока России. Добываемый природный газ в объеме в среднем 1,7 млн. куб. м в сутки поставляется двум российским энергетическим компаниям в Хабаровском крае по договорам купли-продажи. Эти договора являются первыми долгосрочными соглашениями такого рода, заключенными между участниками инвестиционного проекта, реализуемого на основе СРП, и российскими покупателями на коммерческих условиях и по ценам мирового рынка. В целом поставки газа месторождения Чайво на внутренний рынок предполагается осуществлять на уровне 7,65 млн. куб. м в сутки (14).

Реализация проекта «Сахалин-2» также выгодна Сахалинской области и России в целом. Даже сейчас, когда «Сахалин-2» еще не вышел на проектную мощность, в федеральный и областной бюджет идут поступления в виде налогов, выплачиваемых компанией и ее подрядчиками; на Сахалине создаются рабочие места, осваиваются новые технологии.

При прогнозной цене на нефть 34 долл. США за баррель за 40 лет реализации проекта Россия получит общий доход в размере 50 млрд. долл. США в форме прямых платежей, а также в виде доли прибыльной продукции. По состоянию на конец 2005 г. Россия уже получила от реализации проекта «Сахалин-2» в общей сложности 460 млн. долл. в виде бонусов, платы за пользование недрами и на-

логов, в том числе взносы в Фонд развития Сахалина<sup>1</sup> в размере 100 млн. долл. в соответствии с условиями СРП. Когда проект выйдет на полную мощность, Россия будет ежегодно получать около 300 млн. долл. только в форме платы за пользование недрами, а после того, как затраты инвестора будут полностью возмещены, ежегодные поступления в форме платежей за пользование недрами, налогов и прибыльной продукции увеличатся до 2 млрд. долл. в год.

Сахалин уже стал наиболее динамично развивающимся регионом российского Дальнего Востока. Доходы областного бюджета за период с 2002 по 2006 г. выросли более чем на 700%. Безработица на Сахалине снизилась до рекордно низкого для России уровня и составляет около 0,2%. В 2006 г. только в работах по строительству объектов второго этапа было занято около 17 тыс. человек, большинство из которых (около 70%) – российские граждане. На этапе эксплуатации будет дополнительно создано еще около 2400 постоянных рабочих мест, 70% из которых займут российские граждане.

Среди других прямых выгод от реализации второго этапа проекта «Сахалин-2» следует отметить заключение контрактов с российскими предприятиями. Их общая сумма на сегодняшний день составляет 7,2 млрд. долл. и может значительно возрасти на этапе эксплуатации. Кроме того, российские предприятия приобретают опыт, который повышает их конкурентоспособность на мировом рынке.

Экономическому росту также способствует модернизация инфраструктуры Сахалина, которая предусматривает реконструкцию и ремонт автомобильных и железных дорог, медицинских учреждений, телекоммуникационных сетей, объектов утилизации отходов на сумму 390 млн. долл. Компания «Sakhalin Energy» профинансировала и в октябре 2006 г. завершила реконструкцию участка автомобильной дороги на территории Макаровского района Сахалина. Подрядчик компании вложил в реконструкцию Холмского рыбного порта более 20 млн. долл., и он стал лучшим на Дальнем Востоке по обслуживанию нефтегазовых проектов (15).

Однако в 2005 г. компания «Газпром» начала переговоры с «Royal Dutch Shell» об обмене 50%-ной доли участия в проекте освоения Неокомских залежей Заполярного месторождения на 25% плюс 1 акция «Sakhalin Energy», но сделка тогда не состоялась. «Shell» вскоре попросила об увеличении сметы сахалинского проекта с первоначально заявленных 11,5 млрд. долл. до 22 млрд., но рос-

---

<sup>1</sup> Управление Фондом осуществляют администрация Сахалинской области.

сийские власти тянули с решением этого вопроса, заявляя, что смета очень завышена. В 2006 г. «Sakhalin Energy» была обвинена в экологических нарушениях и в том, что она не реализовала рекомендации, содержащиеся в заключении Государственной экологической экспертизы 2003 г. На месте проведения работ в ходе ряда проверок были выявлены многочисленные экологические нарушения (5).

Заместитель руководителя Росприроднадзора О. Митволь обратился с заявлением в Генпрокуратуру о нарушениях природоохранного законодательства при проведении экологической экспертизы материалов «Технико-экономического обоснования комплексного освоения Пильтун-Астохского и Лунского лицензионных участков (второй этап проекта «Сахалин-2»)». Специалисты Росприроднадзора отметили, что в проекте нет решений по оценке риска при строительстве изотермических резервуаров, данных по прогнозу опасных геологических явлений в сфере взаимодействия проектируемых объектов с геологической средой, а оценка сейсмической и тектонической опасности для объектов строительства была выполнена в недостаточном объеме. Кроме того, в представленных материалах имеются серьезные недостатки в характеристике тектонических условий строительства для большинства сооружений (13). Экологический ущерб от проекта может превысить 50 млрд. долл.

Генпрокуратура РФ в свою очередь направила в Министерство природных ресурсов (МПР) РФ и в суд требование отменить приказ данного министерства об утверждении результатов экспертной комиссии по данному вопросу, так как он был издан в нарушение требований действующего законодательства (5). МПР РФ приняло решение удовлетворить представление прокуратуры и отменить данный приказ.

На экологические претензии к проекту Япония отреагировала обещаниями инвестиций в экологию. Дополнительные расходы японских компаний на защиту окружающей среды при реализации проекта «Сахалин-2» составят около 10 млрд. долл., о чем сообщили японские СМИ. Так, дополнительные инвестиции «Mitsui» должны составить 5,4 млрд. долл., компания «Mitsubishi» будет вынуждена направить на защиту окружающей среды 4,2 млрд. долл. Расходы могут быть увеличены в случае затягивания работ при строительстве природоохранной инфраструктуры (23).

Компания «Sakhalin Energy» заявляла, что считает нарушения, выявленные Росприроднадзором при реализации нефтегазового проекта «Сахалин-2», недостаточным основанием для отмены положи-

тельного заключения государственной экологической экспертизы по технико-экономическому обоснованию второго этапа. Также, по данным консорциума, из 60 рекомендаций экспертов подавляющее большинство выполнено и проводится работа по выполнению оставшихся. Кроме того, в компании отмечали, что эксплуатация платформы «Моликпак», к работе которой Росприроднадзор выскаживал претензии, выполняется в рамках первого этапа проекта и не является предметом рассмотрения госэкспертизы по второму этапу.

Под давлением внешних обстоятельств в декабре 2006 г. акционеры проекта «Сахалин-2» согласились продать контрольный пакет «Газпрому» за 7,45 млрд. долл. (4). В «Газпроме» заявляют, что сделка будет оплачена «текущими деньгами», а не отсроченными платежами с прибыли проекта. На эти цели, скорее всего, будут взяты кредиты (23). Контрольный пакет в проекте «Сахалин-2» оценивается в 8–10 млрд. долл. Некоторый дисконт, который, возможно, получил «Газпром», адекватен рискам, которые он берет на себя как мажоритарный акционер. По мнению экспертов, иностранные акционеры должны быть довольны суммой сделки и ее условиями: благодаря влиянию «Газпрома» они будут в силах выполнить контракты по поставкам СПГ к 2008 г., как и было запланировано. В противном случае убытки понесут все стороны, в том числе и российская. Специалисты вычислили, что прямые потери от остановки проекта «Сахалин-2» могли бы составить порядка 10 млрд. долл. (13).

Решение о вхождении «Газпрома» в проект «Сахалин-2» прокомментировал президент России В. Путин. По его словам, российские власти одобряют участие «Газпрома» в «Сахалине-2» и обещают проекту поддержку. «По существу, долю в “Sakhalin Energy” обменяют на штрафы природоохранных ведомств», – считает директор East European Gas Analysis Михаил Корчемкин (11).

Акционеры «Sakhalin Energy» после вхождения «Газпрома» в проект «Сахалин-2» подписали соответствующий протокол, что стороны намерены продолжить работу по реализации проекта в рамках ранее утвержденного плана. Все заключенные до настоящего времени контракты на поставку СПГ остаются в силе. По состоянию на декабрь 2006 г. «Sakhalin Energy» срывала сроки начала освоения Лунского месторождения из-за затягивания согласования со стороны госорганов (24). Вхождение «Газпрома» в число участников крупнейшего в мире шельфового проекта моментально сняло все вопросы в отношении сметы проекта. Как сообщается в пресс-релизе «Shell», акционеры проекта и Минпромэнерго достигли со-

глашения по уточненной смете и возмещению затрат по «Сахалину-2», на чем больше года безуспешно настаивала «Shell». При этом действующее СРП по проекту остается в силе. Также достигнуты договоренности о порядке решения возникших экологических проблем. При этом глава Минприроды Ю. Трутнев выразил надежду, что природа Сахалина будет восстановлена в ближайшее время.

Представители «Shell», «Mitsui», «Mitsubishi» и Минпромэнерго подписали протокол по новой смете «Сахалина-2» (19,4 млрд. долл. до 2014 г.). Эксперты министерства и «Зарубежнефти» подсчитали, что инвестор мог бы избежать издержек на 3,6 млрд. долл., заложенных в смету, но не связанных с рыночными факторами. К ним, например, относится изменение технических решений по маршруту трубопровода, на которые пошел «Sakhalin Energy» и которые привели к удорожанию проекта. Данные инженерные риски иностранные акционеры должны взять на себя, и акционеры с этим согласились (1).

Соответственно, компании должны еще подписать документ, по которому они примут на себя дополнительные издержки в сумме 3,6 млрд. долл., поделенные между тремя акционерами пропорционально их капиталовложениям. При этом получение прибыли от проекта для них отодвинется приблизительно на 2–3 года (1). На «Газпром» это обременение не распространяется, что означает возможность вкладывать в проект меньше, но эффект от этого не будет однократным – инвестиции будут осуществляться до 2014 г. Таким образом, возмещаемые затраты по проекту фактически составят 15,8 млрд. долл.

«Sakhalin Energy» продолжит осуществлять функции оператора «Сахалина-2». «Газпром» будет играть ведущую роль в проекте как мажоритарный акционер, а «Shell» продолжит оперативное управление «Sakhalin Energy» и останется техническим консультантом. Планируется, что «Газпром» и акционеры «Sakhalin Energy» достигнут договоренности о дальнейшей разведке и добыче нефти и газа для превращения Сахалина в региональный центр по производству СПГ (11).

После значительных изменений в структуре владения компанией «Sakhalin Energy» Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) отказался от рассмотрения вопроса об участии в финансировании проекта «Сахалин-2», который он изучал в течение последних пяти лет (6). Не принимая решения относительно финансирования, ЕБРР следил за ходом строительства и способствовал принятию дол-

госрочных защитных мер, касающихся экологических и социальных аспектов проекта стоимостью в 20 млрд. долл. Если новая группа акционеров обратится с такой просьбой и представит аргументы в пользу того, что проект может соответствовать критериям ЕБРР для инвестирования средств, банк может рассмотреть вопрос о финансировании в будущем. Однако чем ближе завершающая стадия проекта, тем меньше пользы может ему принести финансирование ЕБРР.

### **Общие подходы к привлечению иностранных инвесторов к освоению природных ресурсов в России**

Аналитики считают, что сделка по проекту «Сахалин-2» очень благоприятна для «Газпрома». Компания входит в близкий к завершению проект, который существенно защищен в плане налогового законодательства, поскольку реализуется на условиях СРП. По некоторым оценкам, валовой доход проекта (EBITDA – earning before income tax, depreciation and amortization) к 2008 г. достигнет 3 млрд. долл. Акции «Газпрома» после этой покупки прибавят в цене (9).

Согласно подписенному в июле 2005 г. меморандуму об обмене активами между «Газпромом» и «Royal Dutch/Shell», «Газпром» должен был получить 25%-ную долю плюс 1 акция в проекте «Сахалин-2», а «Shell» – 50%-ную долю в проекте «Заполярное – Неокомские залежи». Планировалось, что компании определят разницу в их стоимости и компенсируют ее денежными средствами и другими активами, согласованными дополнительно. Однако потом схема вхождения «Газпрома» в проект несколько изменилась: компания «Shell» продает российской компании 27,5% акций в проекте, «Mitsui» продает 12,5%, «Mitsubishi» – 10%, т.е. доля иностранных компаний в проекте весьма существенно понизилась.

Отметим, что обмен 50% сахалинского проекта на 50% Заполярного месторождения, разработка которого еще не начата, трудно назвать равнозенным. «Газпром» также может предложить «Shell» глубинные Неокомские залежи Уренгойского и Ямбургского месторождений, но добыча газа там обходится дороже. «Shell» могут предложить добываемые активы «Роснефти» (11) или пригласить осваивать Штокмановское месторождение.

В декабре 2006 г. Президент РФ В. Путин сделал заявление, из которого можно понять, что Россия не отказывается, как это было заявлено ранее, от участия иностранцев в разработке этого крупнейшего в Европе месторождения газа. Эксперты считают, что в

итоге переговоры по разработке Штокмановского месторождения могут вернуться в то состояние, в котором они были до решения «Газпрома»: разрабатывать Штокмановское месторождение самостоятельно. Однако тогда компания не смогла получить доступ к зарубежным потребителям газа. По мнению специалистов, развивать Штокмановское месторождение в одиночку невозможно, поскольку нужны деньги, технологии и доступ на чужие рынки, в том числе на североамериканский рынок сжиженного природного газа.

Аналитики считают смягчение позиции России по Штокману частью большой энергетической игры, которую отечественные политики ведут с иностранцами. В Москве решили устроить показательный процесс, начав гонения на иностранные компании, участвующие в проекте «Сахалин-2». Вероятно, это было своеобразным предупреждением: Россия показала, что хочет для себя равных условий в мировом бизнесе, и если таковые не будут созданы, заманчивые российские недра останутся для иностранцев недосягаемыми (8).

В декабре 2006 г. на одном из заседаний Совета безопасности обсуждалась идея создания государственной корпорации, которая займется разработкой углеводородов на российском шельфе, в том числе и на сахалинском. В январе 2007 г. В. Путин провел совещание, на котором было предложено отдать освоение всех месторождений континентального шельфа под контроль госкомпаний. Все сошлись на том, что «Газпром» и «Роснефть» поровну поделят шельфовые проекты. Это связано в первую очередь с желанием не допустить иностранцев к слишком крупным пакетам акций по разработке данных месторождений. Другое принципиальное решение состоит в том, что шельфовые месторождения будут распределяться не на аукционах, а на конкурсах. Отличие в том, что на конкурсе сумма – не главный критерий: конверты могут даже не открываться, если комиссия сочтет технические и экологические условия данного заявителя оптимальными.

Протокол совещания пока не имеет статуса директивы, но можно не сомневаться, что это генеральная линия, считают специалисты. Еще в 2004 г., когда «Exxon» и «Chevron» лишили прав на «Сахалин-3», стало ясно, что государство берет шельф под жесткий контроль (18)<sup>1</sup>. Оформить принятые решения можно, внеся поправки в законы «О недрах» и «О континентальном шельфе».

---

<sup>1</sup> Проект «Сахалин-3» состоит из нескольких блоков. Право на разработку Киринского блока (прогнозируемые запасы – 453 млн. т нефти и 720 млрд. куб. м газа) выиграли ExxonMobil и ChevronTexaco еще в 1993 г. Однако юридических последствий проведенный тогда конкурс не имел, никому не было предоставлено право на

Законопроект «О недрах», подготовленный Минприроды, предусматривал, что право на разработку месторождения можно будет получить только на аукционе, а отобрать лицензию у компании вправе будет лишь суд. Но документ не прошел Государственную думу. «Мы хотели бы принять закон, но не можем остаться без рычагов, пусть и не очень цивилизованных», – объяснил в ноябре 2005 г. премьер М. Фрадков.

Делая ставку на свои компании, государство отодвигает потенциальных конкурентов и теряет в качестве разработки месторождений, считают специалисты. Не будет прозрачности в передаче недр, бюджетных выгод, эффективности освоения. На аукционах по крупным шельфовым месторождениям государство могло бы заработать не менее 7–8 млрд. долл., тогда как конкурсы принесут не более 3,5–4 млрд. долл. Ущемлены будут не только иностранцы, но и российские компании, например «Лукойл», имеющий опыт работы на Балтике и северном шельфе (2).

При выборе инвестора госкомпании будут руководствоваться политическими и государственными, а не коммерческими принципами. Пример такого поведения – Штокмановское месторождение, лицензия на разработку которого досталась в 1990-е годы «Газпрому» напрямую от правительства. Передача шельфа госкомпаниям, которые будут одновременно отбирать участников проектов и заниматься бизнесом, неизбежно приведет к конфликту интересов (2).

### **Основные проблемы привлечения иностранных инвесторов в России**

*В настоящее время в России нет закона, который бы в целом описывал отношения государства с иностранными инвесторами – разные ограничения разбросаны по различным правовым актам.*

---

разработку месторождений. В 1998 г. к консорциуму присоединилась государственная «Роснефть», и сейчас каждому партнеру в проекте принадлежит по 33,3% (ExxonMobil – оператор). Кроме того, в «Сахалин-3» входят Восточно-Одоптинский и Айяшский блоки (общие прогнозируемые запасы составляют 97 млн. т нефти и около 37 млрд. куб. м газа), которыми занимается консорциум в составе «Роснефти» (33,3%) и ExxonMobil (66,6% – оператор). После того как в прошлом году вступили в силу новые главы Налогового кодекса, «Сахалин-3» перестал быть проектом, разработка которого должна идти на условиях СРП. ExxonMobil в связи с этим летом 2003 г. обратилась в Минприроды за лицензией на разработку на условиях национального налогообложения. Однако вопрос повис в воздухе.

Упорядочить правила отказа иностранным инвесторам президент В. Путин потребовал от правительства еще в 2005 г., после отказа компании «Siemens» в покупке доли ОАО «Силовые машины». Федеральная антимонопольная служба России от имени правительства отозвала тогда разрешение на продажу «Интерросом» контрольного пакета предприятия немецким инвесторам.

В январе 2007 г. российское правительство рассмотрело пакет законопроектов, который должен определить правила для иностранных инвестиций в стратегические предприятия. Законопроект «О порядке осуществления в РФ иностранных инвестиций в коммерческие организации, имеющие стратегическое значение» правительство готовило почти полтора года, а его обсуждение шло в частично закрытом режиме. Часть поправок со стороны силовых ведомств носила секретный характер и не публиковалась. В результате проект стал компромиссом между представителями экономического блока правительства и ФСБ. По настоянию ФСБ было выделено 40 видов деятельности, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности и включающих: производство оружия, самолетов, космической техники, шифровальной аппаратуры, а также обращение с радиоактивными и ядерными материалами и торговлю ими.

Участие иностранцев ограничивается в добывче полезных ископаемых «на участке недр федерального значения», в естественных монополиях, а также в металлургии (если из ее продукции изготавливается вооружение и военная техника). Эта норма усилена восемью критериями отнесения предприятий к разряду стратегических, включая, например, участие в выполнении гособоронзаказа в последние пять лет. Иными словами, стратегическим может быть признано почти любое предприятие.

Минпромэнерго удалось отстоять более высокую планку ограничения по сделкам, на которые требуется разрешение правительства: она составит 50% акций стратегического предприятия. Но если иностранный инвестор не частный, а государство, международная организация или находится под их контролем, разрешения потребуют сделки уже с 25% акций предприятия из стратегической отрасли.

Кроме того, предлагается дополнить Закон «О недрах» точной классификацией участков недр, признаваемых федеральными. Под них попадут месторождения с высокой балансовой оценкой запасов. По нефти – это свыше 70 млн. т, газу – от 50 млрд. куб. м, золоту – от 50 т, меди – от 500 тыс. т. Привлечение иностранных

инвестиций для добычи полезных ископаемых на более бедных месторождениях никаких согласований не потребует.

Механизм одобрения или запрета иностранной инвестиции в стратегическое предприятие в правительстве называют разрешительным – специальный уполномоченный орган будет иметь право только одобрять такие сделки. Какой именно орган наделят соответствующими полномочиями, в правительстве пока не решили. Отказывать же будет лично премьер, руководствуясь отрицательным заключением межведомственной комиссии по подобным сделкам.

Данный законопроект в ближайшее время попадет в Госдуму и, вероятно, вступит в действие уже в 2007 г. (12).

Широкое привлечение Россией в середине 1990-х годов иностранных инвесторов для разработки нефтяных и газовых залежей в сложных природных условиях было обусловлено нехваткой собственных технологических возможностей и финансовых ресурсов. России при этом приходится сталкиваться со всем комплексом проблем, характерным для стран, привлекающих капиталы из-за рубежа для разработки сырьевых ресурсов (7). В регионах особенно остро при этом встают проблемы экологии.

*Мотивы вложений международных ТНК в целом отличаются от национальных*, поэтому необходимо согласование интересов участников инвестиционного процесса всех уровней. На сегодняшний день Россия интересует ТНК в основном как крупный рынок сбыта продукции и как источник получения природных ресурсов. Стратегия привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику должна исходить из баланса между открытостью и разумным протекционизмом и основываться на обеспечении национальных интересов, в первую очередь безопасности и развития.

Россия заинтересована в том, чтобы иностранные компании реально ввозили на ее территорию материальные и финансовые ресурсы, а не стремились к установлению контроля при минимальных вложениях. Селективный подход к привлечению иностранных инвестиций подразумевает их стимулирование в определенные отрасли и регионы для преодоления структурных диспропорций и технологической отсталости, а также для освоения невостребованного научно-технического потенциала и развития научно-производственных, наращивания экспортного потенциала и обеспечения импортозамещения (17).

Привлекательность российских недр для иностранных инвесторов не вызывает сомнений. Они готовы вложить столько средств, сколько им будет позволено. Россия, наращивая экономи-

ческий вес и политический авторитет, должна отстаивать свои экономические интересы, прибегая порой к весьма жестким, но, на наш взгляд, оправданным мерам.

### **Список литературы**

1. Беккер А., Сурженко В. Сэкономили \$3,6 млрд. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/index.shtml?2006/12/28>.
2. Беккер А., Сурженко В., Дербилова Е. Шельф на двоих // Ведомости. – М., 2007. – 22 янв. – С. 1.
3. Власкин Г.А., Ленчук Е.Б. Промышленная политика в условиях перехода к инновационной экономике: Опыт стран Центр. и Вост. Европы и СНГ / РАН. Ин-т междунар. экон. и полит. исслед. – М.: Наука, 2006. – 246 с.
4. Газпром получит контроль над «Сахалин-2» за \$7,45 млрд. – Режим доступа: [www.rbcdaily.ru](http://www.rbcdaily.ru). – 21.12.2006.
5. Генпрокуратура требует отменить второй этап «Сахалина-2». – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru> – 17.09.2006.
6. ЕБРР отказался от финансирования проекта «Сахалин-2». – Режим доступа: [www.rbcdaily.ru](http://www.rbcdaily.ru) – 12.01.2007.
7. Зубченко Л. Иностранные инвестиции: Учеб. пособие. – М.: ИСЭ, 2006. – 147 с.
8. Коптюбенко Д., Минашин Н., Голубкова Е. Парадокс Штокмана. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru> – 11.12.2006.
9. Коптюбенко Д., Подобедова Л. Новогодний подарок «Газпрому». – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru> – 22.12.2006.
10. Матросова Е. Иностранные инвестиции в Россию // Рынок ценных бумаг. – М., 2006. – № 19. – С. 24–26.
11. Минашин Н., Колесникова Е. Россия аннексирует «Сахалин-2». – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru> – 12.12.2006.
12. Нетреба П. Сорок запретных отраслей. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.html?docId=738330>.
13. Подобедова Л. «Сахалин-2» проверит человек Митволя. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews.shtml?/20060927111950.shtml>.
14. Проект Сахалин-1: информация о проекте: Обзор проекта, декабрь 2006 // Проект Сахалин1=Sakhalin1 / Сахалинэнерджи. – Режим доступа: [http://www.sakhalin1.ru/project/prj\\_overview.asp](http://www.sakhalin1.ru/project/prj_overview.asp).
15. Проект Сахалин-2: Ход работы по проекту / Сахалинэнерджи новый источник энергии для азиатско-тихоокеанского региона. – Режим доступа: [http://www.sakhalinenergy.ru/ru/ataglance.asp?p=aag\\_main&s=5](http://www.sakhalinenergy.ru/ru/ataglance.asp?p=aag_main&s=5).

16. Продажа СПГ в рамках проекта «Сахалин-2» завершена. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/index8.shtml>.
17. Развитие инвестиционной деятельности в транзитарной экономической системе России и ее регионов / Юрьев В.М., Смагина В.В., Капук О.А. и др.; Под ред. Юрьева В.М., Смагиной В.В. – Тамбов, 2004. – 309 с.
18. Ребров Д. «Сахалин-3» отбирают у американцев. – Режим доступа: <http://www.vremya.ru/2004/15/8/90376.html>.
19. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов // Эксперт. – М., 2005. – № 44; 2006. – № 44. – Режим доступа: <http://www.expert.ru/ratings/region>.
20. Самедова Е. Shell победил сам себя // Независимая газета. – М., 2005. – 17 фев. – Режим доступа: <http://www.ng.ru/2005-02-17/issue.html>.
21. Садков В.Г., Овчинникова О.П., Сапожников А.А. Государственное регулирование развития регионов России. – М.: Прогресс, 2005. – 260 с.
22. Тагирбеков К.Р., Паштова Л.Г. Инвестиционные процессы и банковская система в экономике России. – М.: Весь мир, 2005. – 319 с.
23. Токио грозит потратить 10 млрд. долларов на экологию. – Режим доступа: <http://www.expert.ru/news/2006/09/19/jap>.
24. Цырлина Е. «Газпром» отдаст деньги потом. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru> – 14.12.2006.
25. Эксон Нефтегаз Лтд объявил о начале экспорта нефти в рамках проекта «Сахалин-1». – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/8644492.html>.

**Иванов О.В., Крекотнев С.Н.**

## **СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ НА ОСНОВЕ ИННОВАЦИОННОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ**

Необходимость перехода экономики России на инновационный тип развития более чем очевидна. Это обусловлено тем, что развитие только за счет добычи и продажи сырьевых ресурсов (прежде всего, энергетических) нестабильно и даже рискованно. Источники ресурсов исчерпаемы, не все регионы ими обладают или имеют полноценные возможности для добычи, ведутся активные поиски более эффективных по производству и использованию источников энергии (3).

Инновационный – это качественно новый тип развития. Основой для инновационного воспроизводства национальной экономики считаются рынки инновационных товаров (4).

### **Состояние рынков инновационных товаров в России**

*Рынок новой техники.* О состоянии рынка новой техники и уровне спроса на нее в определенной степени можно судить по технологической структуре инвестиций в основной капитал. Удельный вес оборудования, инструмента и инвентаря в инвестициях в основной капитал вырос с 21,9% в 1995 г. до 34,7% в 2004 г. Однако относительно 1990 г. он остался ниже более чем на 3,5 пункта. Объем инвестиций этого направления в частном секторе экономики возрос на 34,1% и на 13,8% уменьшился в государственном секторе. Можно констатировать незначительное увеличение спроса на новую технику, а следовательно, и инновационного

инвестирования частного бизнеса при соответствующем уменьшении показателей для государственного сектора.

*Рынок новых технологий.* В 2004 г. было создано 676 новых технологий, что на 32,1% меньше аналогичного показателя в 1997 г. Удельный вес предприятий, приобретавших новые технологии, в общем числе инновационно-активных организаций в 2004 г. составлял 16,8 %, что в 2,2 раза меньше уровня 1997 г. При общей неразвитости отечественного рынка новых технологий на нем присутствуют в основном зарубежные производители.

*Рынок патентов и лицензий.* С середины 1990-х годов количество заявок и выдача патентов в России выросло в 1,4 раза: в 1995 г. было подано 22202 заявки, в 2004 г. – 30192 заявки. При этом доля российских заявителей на выдачу патентов на изобретение составила 76%, зарубежных – 24%. Количество инновационно-активных организаций в России, осуществляющих покупку прав на патенты и лицензии, а также приобретающих бесплатные лицензии, за последние десять лет увеличилось. Однако удельный вес инновационно-активных организаций, покупающих патенты и лицензии, уменьшился с 11,4% в 1995 г. до 10,3% в 2004 г. Доля инновационно-активных организаций, приобретающих бесплатные лицензии, уменьшилась с 7,5% до 6,5% соответственно. Можно заключить, что данный рынок медленно расширяется и структурируется.

*Рынок товарных знаков и прав на промышленные образцы.* На начало 2003 г. в России было зарегистрировано 34818 товарных знаков, что в 2 раза больше уровня 1997 г. Динамика данного рынка обнадеживающая, тем более что в 2004 г. зарегистрировано экспортных соглашений по товарным знакам на 44 млн. руб., а в 2001 г. – только на 4,2 млн. руб. В то же время импортных соглашений по товарным знакам заключено на сумму 8225,4 млн. руб.

На начало 2003 г. было выдано 1920 прав на промышленные образцы, что больше уровня 1997 г. на 205% (9). В 2004 г. заключено только одно экспортное соглашение по промышленным образцам на сумму 0,3 млн. руб., а импортных – три на общую сумму 19,1 млн. руб.

Таким образом, можно констатировать, что отечественные рынки инновационных товаров постепенно развиваются, хотя темпы этого процесса далеки от желаемых. Для ускорения инновационного развития отечественной экономики следует активизировать инновационную политику на региональном уровне.

Увеличение инновационной составляющей является наиболее перспективным направлением совершенствования инвестиционного потенциала территорий. В регионах необходимо создать такую систему инновационного инвестирования, которая обладала бы свойствами саморазвития. Однако возникает вопрос, все ли регионы России способны к переходу на расширенное воспроизводство инновационного типа и какой необходим для этого ресурсный потенциал.

### **Анализ возможностей перехода субъектов РФ к инновационному типу развития**

Чтобы ответить на поставленные вопросы, авторами был проведен анализ научно-технического, инновационного, финансово-торгового, ресурсно-инфраструктурного и социального развития субъектов РФ. Основой для анализа служили данные официальной статистической отчетности по регионам и России в целом на начало 2000-х годов, а также данные выборочных обследований, проводимых органами государственного управления. Были проанализированы следующие показатели:

- численность персонала, занятого исследованиями и научными разработками, в расчете на 10 тыс. занятых (в среднем по России – около 126 человек);
- численность исследователей с учеными степенями в расчете на 10 тыс. занятых (в среднем по России – 15 человек);
- доля населения, имеющего высшее, неполное высшее и среднее профессиональное образование, в общей численности занятых (в среднем по России – 51,9%);
- выпуск специалистов высшими и средними учебными заведениями в расчете на 10 тыс. экономически активного населения (в среднем по России – около 242 человек);
- затраты на исследования и научные разработки в расчете на 10 тыс. руб. ВРП (в среднем по России – 169,3 руб.);
- число созданных передовых производственных технологий;
- число использованных передовых производственных технологий;
- уровень инновационной активности хозяйственных систем (в среднем по России – 9,6%);
- доля затрат на технологические инновации в объеме отгруженной продукции инновационно-активных хозяйственных систем (в среднем по России – 3,8%);

- затраты на исследования и научные разработки в расчете на одного занятого ими (в среднем по России – 233,6 тыс. руб./чел.);
- доля инвестиций в технику, технологии и транспортные средства в общем объеме инвестиций (в среднем по России – 37,1%).

По каждому из перечисленных показателей в соответствии с определенной интервальной шкалой субъекты РФ были распределены по четырем группам. В первую группу вошли регионы, в которых значения выбранных показателей превышали среднероссийский уровень; во вторую – регионы, в которых значения показателей были близки к среднему по России уровню; в третью и четвертую группу вошли регионы, в которых значение анализируемых показателей было ниже среднероссийского уровня. При этом четвертую группу составили субъекты РФ с наиболее существенным отставанием показателей.

Анализ результатов расчетов показал не только большой диапазон региональных различий в значении отдельных показателей, но и высокую степень их неоднородности в рамках одного субъекта РФ. Высокое значение одних показателей часто сочетается с низким уровнем других. Так, по Ивановской области пять из оцениваемых показателей свидетельствуют о высоком уровне научно-технического и инновационного развития, три – о среднем уровне, и три – о низком уровне.

В связи с выявленными противоречиями дополнительно были проанализированы показатели финансово-торгового, ресурсно-инфраструктурного и социального потенциала, а также рассчитано число высших и средних специальных учебных заведений в расчете на 10 тыс. занятых в экономике и удельный вес инновационно-активных хозяйствующих субъектов в их общем числе.

В результате получена следующая типизация субъектов РФ с точки зрения их потенциальных возможностей перехода на инновационный тип развития:

- десять регионов (11% от их общего числа) располагают наиболее развитым научно-техническим и инновационным потенциалом, а также наибольшими возможностями для активизации его использования. В состав группы входит Калужская, Московская, Нижегородская, Самарская, Свердловская, Челябинская, Новосибирская и Томская области, Москва и Санкт-Петербург;
- двадцать четыре региона (около 27% всех субъектов РФ) характеризуются средним уровнем научно-технического и инновационного развития. Территории, представленные в данной группе,

весьма неоднородны: как регионы, обладающие высоким потенциалом, ноmonoсырьевой специализации (например, Тюменская область, Республика Саха (Якутия), так и регионы, чей потенциал сформировался еще до начала 90-х годов минувшего столетия (Владимирская, Ростовская, Ярославская и ряд других областей);

– сорок три региона (около 49% всех субъектов РФ) имеют научно-технический и инновационный потенциал ниже среднероссийского уровня, но для его активизации требуется, по нашему мнению, меньше ресурсов, чем у регионов четвертой группы;

– двенадцать регионов, или около 13% от общего числа (Ненецкий, Коми-Пермяцкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский, Корякский и Чукотский автономные округа; республики Ингушетия, Калмыкия и Чечня, Еврейская автономная область) являются наиболее отсталыми с точки зрения потенциальных возможностей перехода на воспроизведение инновационного типа. По сравнению с другими регионами их научно-техническая и инновационная база очень ограничена, хотя некоторые из них обладают значительными запасами природных ресурсов.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы. В первой и частично во второй группе регионов в среднесрочной перспективе может быть реализована «прорывная» стратегия перевода экономики на инновационный тип развития. Регионы первой группы могут стать «локомотивами» инновационного развития России в целом. В регионах третьей и четвертой группы воздействие научно-технических и инновационных показателей на ВРП слабо выражено. Подтверждением этому являются не только результаты данной работы, но и исследование других авторов (4). Соответственно, для них являются предпочтительными «догоняющая» стратегия развития и расширение межрегионального взаимодействия с теми субъектами РФ, которые вошли в группы более высокого уровня.

### **Стратегические направления трансформации экономики субъектов РФ**

Необходимость трансформации экономики субъектов Российской Федерации в сторону создания современной модели рыночного хозяйства и освоения опыта наиболее развитых стран не может быть поставлена под сомнение. Как показывает передовой мировой опыт, основные принципы такой трансформации – совершенствование меж-

региональных связей, развитие процессов интеграции науки, образования и бизнеса, а также повышение эффективности государственной системы управления. При этом главным становится вопрос, какие ресурсы и механизмы должны быть включены в действие, а также каковы должны быть стратегические приоритетные направления регионального экономического развития.

Основополагающими методологическими требованиями при разработке и реализации стратегии перехода региональных экономик на путь инновационного развития являются: выделение приоритетных направлений; системное видение факторных (или ресурсных) предпосылок и условий, в т.ч. институциональных; учет конкретных региональных особенностей. Примерами данного подхода могут послужить программы социально-экономического развития некоторых субъектов РФ.

Так, в администрации Красноярского края на основе выявленных тенденций развития разработан комплекс приоритетных направлений социально-экономического развития на период до 2010 г. по разделам: диверсификация структуры экономики и повышение ее конкурентоспособности; формирование системы эффективного природопользования; повышение качества среды обитания; формирование системы эффективного управления государственной собственностью; реформа ЖКХ и развитие северных территорий; повышение эффективности социальной политики; реформа управления и кадровая политика. При этом каждый раздел описывается динамикой определенных факторов и условий, а также дается оценка потребности в ресурсах и эффективности развития экономики к 2010 г. (10).

Одним из основных общих стратегических направлений перехода региональных экономических систем на инновационный тип развития является, по нашему мнению, непосредственное развитие образования, науки, техники, технологий и производств, а также их эффективная интеграция. Рыночные механизмы должны быть направлены на повышение коммерческой результативности функционирования сфер науки и образования. С другой стороны, насыщение рынков различной по качеству и количеству продукцией едва ли возможно без современной научно-технологической модернизации производственной деятельности и перехода к V и VI технологическим укладам. Такой вывод сделан многими исследователями в различных публикациях по сравнительному анализу США, стран ЕС, Японии и России в сфере материально-технического обес-

печения (2, 5, 8). Для этого требуются высококвалифицированные кадры, современные системы обработки информации, а также научно-техническая подготовка производств.

Для выполнения этих задач необходима мобилизация ресурсов из различных источников, что невозможно без государственно-частного партнерства. Следовательно, одним из важнейших стратегических направлений перехода региональных экономик на инновационный тип развития является повышение эффективности государственного управления, а также организация партнерства государства и частного бизнеса, в том числе в рамках национальных проектов.

Выбор стратегических приоритетных направлений регионального развития должен основываться на качественном обследовании состояния хозяйственного комплекса, в том числе ресурсного потенциала, действующих на него факторов и условий. Предпочтительный вариант определяется максимально достижимым совокупным социально-экономическим эффектом от использования имеющихся ресурсов и применения разных механизмов.

Обеспечение сочетания разнообразных ресурсов для решения стоящих проблем, а в конечном итоге – приданье структуре национальной экономики инновационного качества, требует соответствующих механизмов и общественной поддержки. С учетом вышеизложенного особое место в разработке стратегии перехода субъектов РФ на инновационное развитие принадлежит формированию системы эффективного инновационного инвестирования. Развитие системы инновационного инвестирования напрямую связано с инновационно-инвестиционным климатом, динамикой рынков венчурного капитала, инноваций, интеллектуальных ресурсов и информации, а также с факторами формирования ресурсного обеспечения воспроизводства в региональных экономиках.

### **Региональная система инновационного инвестирования**

К факторам, влияющим на развитие системы инновационного инвестирования, следует отнести: потенциальный рыночный спрос на инновации производственного назначения, в т.ч. прорывные и пионерные; долгосрочные рисковые (венчурные) инвестиции; квалифицированный инновационный менеджмент как особый вид управления ресурсами; развитый информационный ресурс; научно-технологический комплекс, воспроизводящий инновации с высокой коммерческой отдачей и высокой степенью новизны; инновационно-

активное предпринимательство; стабильную и эффективно работающую нормативно-правовую базу, создающую стимулы для инновационного развития региональных экономик.

Структура и функциональные связи в системе регионального инновационного инвестирования представлены авторами в виде блок-схемы (рис. 1). Выделенные в каждом блоке направления могут рассматриваться как задачи инновационного развития региональных экономик, т.к. они связаны с формированием необходимого инвестиционного обеспечения.

*Блок «инновационно-воспроизводственный».* В него включаются: инновационно-активные фирмы, предприятия и корпорации, венчурные компании и фонды, учебные, научно-инновационные комплексы высшей школы и отдельные университеты – то есть те структуры, которые формируют реальный спрос на долгосрочные инновационные инвестиции, используют их в качестве фактора собственного развития, а также создают значительную часть рынка инноваций.

Анализ зарубежного опыта показывает, что возникновение и активное развитие современной системы инновационного инвестирования в ряде стран стало возможным, прежде всего, благодаря востребованности высокорискового капитала со стороны малых и средних фирм, сумевших создать высокий коммерческий потенциал НИОКР. Однако, на наш взгляд, не все малые отечественные предприятия (на начало 2005 г. их насчитывалось 953,1 тыс., это 21,6% от общего числа всех организаций) относятся к этой категории, а только те, которые способны воспроизводить инновации с высоким рыночным потенциалом и принципиальной новизной, связанной с V и VI технологическими укладами и поколениями техники. В связи с этим можно утверждать, что важным стратегическим направлением для перехода на инновационный тип является развитие инновационного малого и среднего бизнеса в регионах.

Другое направление связано с развитием в России инновационно ориентированных корпораций. Крупные корпорации являются важнейшим источником инноваций, т.к. ими выполняется большая часть НИОКР. Например, удельный вес научных исследований, выполняемых 100 крупнейшими компаниями, в общем объеме промышленных НИР в США составляет 82%, Англии – 69,5%, Франции – 81,9% (1). Промышленные корпорации вносят значительную долю в пополнение венчурных инвестиций и формирование инновационных фондов, а также сами являются потребителями инноваций.



Инновационно ориентированные корпорации, как правило, включают малые инновационные фирмы, инвестиционные и венчурные компании, которые эффективно взаимодействуют с научно-исследовательскими организациями и вузами. На этом основании правомерно включить в состав системы инновационного инвестирования те вузы, которые активно ведут прикладные НИОКР и имеют в своем составе инкубаторы инновационного бизнеса или потенциально могут их создать. Обоснованность такого предложения подтверждается зарубежной практикой, где ведущие национальные университеты играют заметную роль в становлении и развитии системы инновационного инвестирования. Так, согласно отчету, опубликованному британской финансовой фирмой «First Stage Capital», только за последнее время около 45 английских университетов послужили стартовой площадкой для возникновения более 300 новых предприятий, занятых в сфере высоких технологий в регионах. Соответственно, важным стратегическим направлением перехода на инновационный тип развития является формирование эффективного взаимодействия крупных, средних и малых предпринимательских структур, высшего и специального образования в субъектах РФ.

*Блок «организационно-финансовый».* Источниками инвестиций для инновационной деятельности могут быть как производственные, так и финансовые структуры, но особое значение имеют структуры, обеспечивающие предложение венчурного капитала. В комплекс венчурного финансирования целесообразно включать: разнообразные венчурные фонды и ассоциации, частных венчурных инвесторов («бизнес-ангелов») и другие структуры, которые специализируются на инновационном инвестировании в рисковые проекты социально-экономического развития регионов. Например, в США насчитывается около 1 млн. действующих «бизнес-ангелов», инвестиционные возможности которых оцениваются в размере 50 млрд. евро/год. В Европе около 12800 «бизнес-ангелов» с потенциальными возможностями до 20 млрд. евро в среднем поддерживают около 12000 проектов в год на сумму 2 млрд. евро (7).

Поставщиками венчурного капитала за рубежом являются банки, страховые компании, пенсионные и благотворительные фонды, государственные бюджеты, венчурные фирмы. В частности, структура источников венчурного капитала в экономике ФРГ выглядит следующим образом: 38,2% – частные банки, 18,9 – общественные банки и частные инвесторы, негосударственные пенсионные фонды – 9,5, государство – 5,2, корпорации – 9,1, прочие – 19,1% (14).

В России венчурный капитал появился только в начале 1990-х годов и имел зарубежное происхождение. В том числе ЕБРР создавал региональные венчурные фонды в рамках принятой в 1993 г. программы поддержки приватизированных предприятий. Но в отличие от традиционных направлений венчурного инвестирования эти фонды оказывали помощь предприятиям в целях вывода их из кризиса и повышения эффективности работы (15).

В настоящее время в России действует более 30 венчурных фондов в основном с иностранным капиталом. За 10 лет ими было инвестировано около 1,5 млрд. евро в более чем 250 средних и малых предприятий из различных регионов. Однако объем венчурного инвестирования составляет, по оценке, не более 5% от общего объема прямых иностранных инвестиций.

В конце 1990-х годов началось формирование отечественного венчурного инвестирования: была образована Российская ассоциация венчурного инвестирования, создан Венчурный инновационный фонд, который финансирует инвестиционные проекты через федеральные целевые программы (национальные проекты) и программы содействия развитию малых предприятий в научно-технической сфере. С 2000 г. ежегодно проводятся российские венчурные ярмарки. Создана система специальных биржевых площадок по торговле акциями высокотехнологичных компаний, не котирующихся на фондовых биржах. Но общая тенденция состоит в переносе «центра тяжести» венчурного инвестирования в регионы.

В 2005 г. в России действовало 6 региональных венчурных фондов общим объемом 1,12 млрд. руб. В 2006 г. было создано еще 12. Финансирование фондов осуществляется на паритетной основе из федерального и регионального бюджетов (6).

Наибольший успех в развитии венчурного инвестирования отмечается в Республике Татарстан, в которой с 2000 г. действует государственная некоммерческая организация «Инвестиционно-венчурный фонд Республики Татарстан» (ИВФ), разработаны и реализуются программы развития инновационной деятельности и поддержки внедрения инноваций и т.д. По состоянию на август 2005 г. ИВФ участвовал в финансировании около 60 проектов на сумму более 1 млрд. долл. (15).

В (11) отмечаются инициативы правительства Москвы и Московской области в развитии венчурного инвестирования, в том числе создание Московского городского венчурного фонда, прове-

дение венчурных ярмарок, развитие Московского городского центра инноваций и высоких технологий.

В то же время существует ряд проблем, препятствующих развитию венчурного инвестирования в России. К их числу относятся: недостаточное количество малых и средних инновационных компаний, неразвитость фондового рынка (что препятствует выходу венчурных компаний из профинансированных проектов), нечеткость правового регулирования, отсутствие благоприятной налоговой среды, ограниченность источников венчурного капитала.

Коммерческие банки пока демонстрируют нежелание участвовать в венчурном капитале, страховые и пенсионные фонды – тоже. Вместе с тем в условиях дефицита бюджетных ассигнований банки с высокой надежностью способны вести финансирование всех фаз инновационного цикла, обеспечивая возможность страхования. Участие банков создает дополнительные стимулы для различных фирм в создании комплексной инфраструктуры по финансовому обслуживанию и сопровождению инновационной деятельности.

Потребителями венчурного капитала нередко являются крупные компании, при этом абсолютное большинство средств идет на реконструкцию и только 1/10 – на стадию «start up». Сами венчурные фирмы предпочитают работать на устойчивых рынках и максимально уклоняются от рисков вместо того, чтобы идти на них.

Недостаточна информационная поддержка венчурного инвестирования, не хватает квалифицированных специалистов в этой области. Большинство венчурных организаций сосредоточено в Москве и Санкт-Петербурге.

Перспективным направлением развития венчурного инвестирования в России, по мнению экспертов, является участие соответствующих компаний в национальных проектах «Здравоохранение» и «Образование», а также в транснациональных мегапроектах, например, строительстве трубопровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» (11).

### **Блок «инфраструктурно-институциональный»**

В состав данного блока включены: научные и научно-технологические парки, бизнес-инкубаторы, консалтинговые фирмы, академические и образовательные центры, а также другие структуры, которые оказывают услуги по: маркетингу наукоемкой продукции; информационной поддержке; обучению и переподготовке кадров; управлению проектами и программами; финансовому

планированию; защите и управлению интеллектуальной собственности; коммерциализации техники и технологий; юридическим вопросам, а также по подготовке, переподготовке кадров и повышению их квалификации во всем разнообразии специальностей для инновационно-активной региональной индустрии. Как показывает анализ наиболее успешно работающих рынков различной продукции в США, Великобритании, Канаде и Германии, их роль в создании оптимальной триады «ресурсы – инновационные проекты и программы – региональная экономика» трудно переоценить.

Расширение внешних источников инвестиций в экономику региона невозможно без предоставления потенциальным инвесторам качественной информации о перспективах, открывающихся перед ними в регионе. В связи с этим чрезвычайно актуальным является создание и развитие областных информационно-аналитических баз данных о субъектах и объектах инвестиционной деятельности, проведение ярмарок, выставок товаров и инвестиционных проектов. Эти мероприятия осуществляются во многих регионах, но не всегда предусмотрены в региональном законодательстве. Например, из регионов Центрального федерального округа данное направление предусмотрено только в Курской, Орловской и Тамбовской областях. Между тем участие органов власти в предоставлении инвесторам информации о регионе является одним из факторов повышения инвестиционной привлекательности территорий, а также механизмом поощрения тех из них, которые стремятся к созданию «прозрачного» и благоприятного для экономического развития законодательства (13).

Переход России к инновационному типу развития затрудняет недостаточная проработанность законодательства на всех уровнях власти, неполное использование интеллектуальных ресурсов и передовых научных достижений. Необходимы изменения существующих или принятие новых законодательных актов для стимулирования инновационно-инвестиционной деятельности в регионах и России в целом, например, «Об инновационном инвестировании», «О передаче технологий», «О фондах поддержки науки, инноваций и инвестиций» и т.п.

Основная масса российских предприятий на сегодняшний день не способна эффективно использовать инвестиции из-за отсутствия перспективных проектов инвестиционного развития и недостаточной квалифицированности персонала. Нет общероссийского банка инвестиционных проектов и системы проведения федеральных и международных выставок этих проектов, сертифицированных государством и предлагаемых для реализации частным инвесторам;

отсутствуют экономические модели эффективных вложений в «человеческий капитал». Для достижения цели перехода к инновационному развитию регионам требуется сочетание инновационных, информационных и кадровых ресурсов из различных источников.

### **Список литературы**

1. Галица И. Инновационный концерн как интегральная форма организации бизнеса // Экономист. – М., 2001. – № 11. – С. 27 – 34.
2. Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. – М.: Владар, 1993. – С. 96–98.
3. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2004 г. / Под ред. С.Н. Бобылева. – М.: Весь Мир, 2004. – С. 43.
4. Инновационный путь развития для новой России / Отв. ред. В.П. Горегляд; Центр соц.-эконом. проблем федерализма Ин-та экономики РАН. – М.: Наука, 2005. – С. 301–318.
5. Карданов В.З. ТЭК России: Современная научно-техническая политика. – М.: РАГС, 2000. – С. 37.
6. Клиновченко Л.Р., Углич Е.А. Венчурное финансирование и инновационное развитие экономики / Рост.-на-Дону гос. академ. с.-х. машиностроения. – Ростов-н/Д., 2006. – 27 с. – Деп. в ИНИОН РАН 12.12.2006 № 60108.
7. Коршунов И.А. Ярмарка бизнес-ангелов и инноваторов «Российским инновациям – российский капитал» // Инновации. – М., 2006. – № 3 (90). – С. 17–21.
8. Кузык Б.Н. На пути к водородной энергетике. – М.: Ин-т эконом. стратегий, 2005. – С. 28, 34–38, 140–154, 424–435.
9. Наука России в цифрах, 2003: Стат. сб. – М.: ЦИСН, 2003. – С. 114, 120.
10. Основные направления социально-экономического развития Красноярского края на среднесрочную перспективу 2004–2010 гг. – Красноярск: Совет администрации края, 2004. – Ч. I. Сценарные условия развития социально-экономической ситуации в Красноярском крае на 2004–2010 гг. – С. 26–48.
11. Раткин Л. Проблемы и возможности венчурного финансирования инновационных компаний // Инвестиции в России. – М., 2006. – № 4. – С. 39–42.
12. Российский статистический ежегодник, 2005: Стат. сб./ Росстат. – М.: Росстат, 2006. – 819 с.
13. Самогорская М. Анализ форм государственной поддержки инвестиционной деятельности в регионах Центрального федеративного округа // Инвестиции в России. – М., 2003. – № 8. – С. 3–8.
14. Фоломьев А. Н. Венчурный капитал. – СПб.: Наука, 1999. – С. 57.
15. Шандиева Н., Лузан С. Венчурное инвестирование в России: Проблемы развития // Инвестиции в России. – М., 2006. – № 4. – С. 34–38.

**Мельников Р.М., Положихина М.А.**

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ПУТИ ЕЕ ПОВЫШЕНИЯ**

Обеспечение направленного роста и экономической безопасности России в условиях вхождения в ВТО, развития процессов глобализации, цикличности производства и экономики в целом требуют более значительных масштабов, а главное, большей эффективности государственного регулирования, чем имеет место в настоящее время. Реализация целенаправленной структурной политики в современных условиях невозможна без эффективной инвестиционной политики.

Необходимость государственного регулирования инвестиционных процессов вытекает из самой природы рынка – динамичной саморегулирующейся, но несовершенной системы. Одним из приоритетов совершенствования инвестиционных отношений в современной России является передача ряда функций управления инвестиционной деятельностью на нижестоящие территориальные (региональный и местный) и хозяйственный уровни.

Наличие значительных инвестиционных ресурсов во многих регионах России еще не означает рациональное их использование. Около двух третей субъектов РФ, по мнению экспертов, характеризуются средней или низкой интенсивностью экономических процессов. В то же время существуют регионы, которые демонстрируют высокую эффективность инвестиционной и экономической деятельности.

## **Оценка эффективности региональной инвестиционной политики**

Теоретически наиболее корректным подходом к оценке эффективности региональной инвестиционной политики является метод анализа издержек и выгод (cost-benefit analysis), который позволяет дать оценку последствий ее реализации для общества в целом с учетом внешних эффектов, имеющихся альтернативных возможностей и неравноценности разновременных издержек и выгод. Однако для его применения требуется информация об условиях разработки и реализации по крайней мере основных инвестиционных проектов региона, о действующей в отношении каждого из них системе стимулов и мер организационной поддержки, а также о реакции экономических агентов на стимулы, предлагаемые региональной администрацией. Получение даже самых приблизительных исходных данных, необходимых для проведения такой оценки, невозможно без проведения дорогостоящих обследований. В то же время существует возможность укрупненно оценить эффективность инвестиционной политики субъекта федерации, сравнивая ее результаты с результатами, достигнутыми в других регионах, характеризующихся сопоставимыми условиями развития.

Деятельность региональных органов власти существенно влияет на уровень инвестиционной активности и темпы экономического роста территорий. В то же время инвестиционная и в целом хозяйственная деятельность во многом зависит от ряда объективных факторов и условий, иначе – от инвестиционного потенциала региона. Сопоставляя характеристики инвестиционного потенциала региона и результаты инвестиционной деятельности, проявляющиеся в масштабах инвестиционной активности и темпах экономического роста, можно дать оценку эффективности региональной инвестиционной политики. Результаты такого укрупненного анализа могут быть полезны для выявления наиболее успешных типов и механизмов региональной инвестиционной политики, а также последующего тиражирования опыта наиболее эффективных региональных администраций.

Оценка эффективности региональной инвестиционной политики сравнительным методом требует предварительного решения двух задач, первая из которых связана с выбором методики оценки характеристик инвестиционного потенциала регионов, а вторая – с

выбором методологии, позволяющей сформировать интегральный показатель эффективности региональной инвестиционной политики.

В исследовании, поведенном автором работы, указанные задачи были решены следующим образом: в качестве характеристики инвестиционного потенциала субъектов РФ приняты данные агентства «Эксперт РА» (4). Для построения индикатора эффективности региональной инвестиционной политики применен метод охвата данных (data envelopment method, DEA), разработанный Чарнсом, Купером и Родсом для измерения сравнительной эффективности единиц, принимающих решения (decision making units), в условиях множественности входных и выходных параметров их функционирования (5).

Сущность метода охвата данных заключается в следующем: пусть имеется  $I$  единиц принятия решений, эффективность которых нужно сравнить. Каждая единица принятия решений  $i$  характеризуется  $J$  видами располагаемых ресурсов на входе и  $K$  показателями результатов деятельности на выходе, причем все значения входных  $x_{ji}$  и выходных  $y_{ki}$  параметров единицы принятия решений  $i$  являются неотрицательными. Тогда эффективность единицы принятия решений  $i$  можно записать как

$$e_i = \frac{\sum_{k=1}^K w_{ki} y_{ki}}{\sum_{j=1}^J v_{ji} x_{ji}},$$

где  $v_{ji}$  и  $w_{ki}$  – весовые коэффициенты, присвоенные каждому входному и каждому выходному параметру.

Метод охвата данных предполагает индивидуальное определение весовых коэффициентов для каждой единицы принятия решений  $i$  на основе решения следующей задачи математического программирования:

$$e_i = \frac{\sum_{k=1}^K w_{ki} Y_{ki}}{\sum_{j=1}^J v_{ji} x_{ji}} \rightarrow \max \quad \text{при ограничениях}$$

$$\frac{\sum_{k=1}^K W_{ki} Y_{kb}}{\sum_{j=1}^J v_{ji} x_{jb}} \leq 1, \quad b = \overline{1, I}, \quad v_{ji} \geq 0, \quad j = \overline{1, J}, \quad w_{ki} \geq 0, \quad k = \overline{1, K}.$$

В ходе решения данной задачи проводится сравнение единицы принятия решения  $i$  со всеми другими единицами принятия решений  $b$ , а также оценивается эффективная граница, определяющая наилучшие комбинации выходных параметров при заданном сочетании входных параметров. Для единиц принятия решений, попавших на эффективную границу, показатель  $e_i$  принимает максимальное возможное значение, равное 1. Если единица принятия решений демонстрирует меньшую эффективность по сравнению с другими единицами, располагающими сопоставимыми ресурсами, то рассчитанный в результате решения оптимизационной задачи показатель  $e_i$  оказывается меньше единицы, причем чем меньше значение этого показателя, тем дальше данная единица находится от эффективной границы.

Для того чтобы воспользоваться методом охвата данных, необходимо специфицировать векторы входных и выходных параметров, характеризующие объективные условия, в которых разрабатывается и осуществляется региональная инвестиционная политика, а также основные итоги ее реализации.

В качестве основной составляющей вектора входных параметров в данной работе были использованы ранги регионов по видам инвестиционного потенциала, но не в порядке убывания (как их приводит агентство «Эксперт РА»), а в порядке возрастания. Вектор входных параметров был также дополнен показателем ранга региона по объему инвестиций, осуществленных за счет средств федерального бюджета. В качестве выходных параметров использовались ранги субъектов федерации по объему инвестиций в основной капитал, осуществленных за счет всех источников финансирования, кроме средств федерального бюджета, и по приросту ВРП с поправкой на межрегиональные различия цен, также рассчитанные в порядке возрастания значений переменных.

Поскольку для регионов с высоким и низким инвестиционным потенциалом не существует достаточного количества регионов-аналогов, то оценить эффективность инвестиционной политики для них сравнительным методом не представляется возможным.

Соответственно, ряд регионов из исследования был исключен, в том числе: Москва и Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский АО, Московская и Свердловская области, а также Республика Ингушетия, Чеченская Республика и Корякский АО.

Результирующие оценки позволили провести следующую группировку остальных субъектов РФ по степени эффективности региональной инвестиционной политики:

- из 18 регионов со средним инвестиционным потенциалом эффективная инвестиционная политика ( $e > 0,75$ ) – в двух (Ямало-Ненецкий АО и Республика Саха (Якутия), нормальная инвестиционная политика ( $0,5 \leq e \leq 0,75$ ) – в 13, неэффективная инвестиционная политика ( $e < 0,5$ ) – в трех;

- из 31 региона с пониженным инвестиционным потенциалом эффективная инвестиционная политика – в девяти, нормальная инвестиционная политика – в 16, неэффективная инвестиционная политика – в шести;

- из 32 регионов с незначительным инвестиционным потенциалом эффективная инвестиционная политика – в 11, нормальная инвестиционная политика – в 13, неэффективная инвестиционная политика – в восьми.

Результаты расчетов показывают, что в рамках однородных групп регионов по уровню инвестиционного потенциала (согласно оценкам специалистов агентства «Эксперт РА») наблюдается существенный разброс степени эффективности реализации инвестиционной политики. В частности, таким регионам, как Липецкая, Вологодская, Тюменская, Ярославская, Омская, Белгородская области и Республика Чувашия, несмотря на пониженный инвестиционный потенциал, удается активно привлекать инвестиции и поддерживать высокие темпы экономического роста. Опыт этих субъектов Федерации в области разработки и реализации региональной инвестиционной политики представляет наибольший интерес с точки зрения анализа на предмет возможного использования в других регионах. Напротив, такие регионы, как Пермская, Иркутская, Воронежская, Тульская, Ульяновская, Владимирская области, Хабаровский, Алтайский и Приморский края оказались не способными в полной мере реализовать свой инвестиционный потенциал и проигрывают конкуренцию за привлечение инвестиций другим субъектам Федерации, находящимся в сопоставимых с ними условиях.

Представленные оценки эффективности инвестиционной политики администраций субъектов Федерации существенно зависят

от объективности и корректности оценок инвестиционного потенциала регионов, сформированных аналитиками агентства «Эксперт РА», и могут включать смещения, ведущие как к переоценке, так и к недооценке эффективности инвестиционной политики администраций. В то же время полученные результаты позволяют сделать достаточно определенные выводы о наличии реальных резервов повышения инвестиционной активности и темпов экономического роста в целом ряде регионов. Опыт региональных администраций с высокой оценкой эффективности инвестиционной политики может быть использован в других субъектах федерации, обладающих сопоставимым инвестиционным потенциалом, но отстающих по эффективности его использования. Результаты проведенного анализа позволяют также региональным органам власти скорректировать свою политику в области привлечения инвестиционных средств, налогообложения, предоставления различных льгот хозяйствующим субъектам и т.д.

### **Направления повышения эффективности региональной инвестиционной политики**

Региональная инвестиционная политика и ее составляющая – инвестиционная программа – может разрабатываться только на основе инвестиционной стратегии, которая заключается в выборе концепции и основных направлений интенсивного развития территории. Динамичность макроэкономических показателей, темп научно-технического прогресса, частные колебания конъюнктуры рынка, непостоянство государственной инвестиционной политики и форм регулирования инвестиционной деятельности не позволяют эффективно управлять инвестиционными процессами в регионе на основе лишь ранее накопленного опыта и традиционных методов управления. Отсутствие в этих условиях инвестиционной стратегии, адаптированной к возможным изменениям факторов инвестиционной среды, может привести к противоречиям инвестиционных решений отдельных субъектов инвестиционного процесса и снижению эффективности инвестиционной деятельности в регионе в целом (2).

При этом следует иметь в виду, что все инструменты регулирования работают с определенным лагом. Структура временных запаздываний выглядит следующим образом: лаг признания – промежуток времени между возникновением проблемы и ее осознанием на соответствующем властном уровне; лаг решения – промежу-

ток времени между осознанием проблемы и принятием решения; лаг воздействия – промежуток времени между изменением инструмента и изменением цели. Имеет место также эффект мультиликации во времени. По оценке, суммарный лаг воздействия автономных инвестиций из федерального бюджета на региональную систему составляет примерно 6 кварталов. Максимального положительного значения эффект достигает через два квартала после изменения инструмента, а между 4-м и 6-м кварталом эффект становится обратным. В связи с этим при проведении экономической политики рекомендуется чередовать инструменты в зависимости от того, насколько целевые значения расходятся с текущими значениями показателей (1, с. 67–68).

В современных условиях региональная инвестиционная стратегия должна быть направлена как на использование ресурсного потенциала региона с учетом задач развития институтов и условий для целевого привлечения перспективных инвесторов, так и на обеспечение взаимосвязи федерального, регионального и отраслевого уровней инвестирования, социальной направленности результатов инвестиционной деятельности. В настоящее время социальная и инвестиционная региональная политика слабо согласованы друг с другом.

Очевидно, что для регионов разного типа должна разрабатываться и реализовываться различная стратегия. Если для «лидирующих» в экономическом и инвестиционном плане территорий правомерно использование «прорывной» стратегии развития, то для проблемных регионов целесообразна стратегия «догоняющая». В регионах, имеющих средние экономические и инвестиционные показатели, возможны различные сочетания компонентов этих двух основных стратегий.

### **Особенности «догоняющей» стратегии для проблемных регионов России**

Стимулирование развития проблемных территорий целесообразно начинать не с уровня локальных ареалов, а с уровня более крупных территориальных образований – *макрорегионов* – объединений нескольких географически смежных и относительно экономически связанных субъектов федерации. При объединении территорий в макрорегион в целом увеличивается экономический и финансовый потенциалы, а также расширяется спектр предлагаемых инвестиционных проектов, что повышает его привлекательность для ин-

весторов. В результате реализации инвестиционных проектов в отдельных точках, обладающих какими-либо конкурентными преимуществами (например, агломерационная экономия, наличие месторождений полезных ископаемых, благоприятное расположение с позиции доступа к транспортным магистралям), становится достижимым решение проблем наиболее депрессивных локальных ареалов.

Стратегия развития проблемных регионов должна включать ряд *последовательных этапов*, позволяющих обеспечить распространение экономической активности от относительно более развитых субъектов федерации к относительно менее развитым. На первом этапе целесообразно сконцентрироваться на стимулировании развития наиболее перспективных отраслей и «точек роста» в макрорегионах. Это позволит решить следующий ряд задач:

- повысить темпы экономического роста отстающих макрорегионов в стране по сравнению с лидирующими и сократить масштабы макрорегионального (или кластерного) неравенства;
- сформировать в границах отстающих макрорегионов «точки роста», способные передавать импульсы развития смежным территориям;
- аккумулировать в результате реализации инвестиционных проектов финансовые ресурсы, необходимые для дальнейшего развития отстающих макрорегионов.

В результате решения этих задач на втором этапе становится практически реализуемой эффективная поддержка «точек роста» отстающих макрорегионов второго порядка, обладающих несколько меньшим потенциалом развития. Используя созданные на первом этапе финансовые ресурсы и механизмы, можно будет подготовить и реализовать инвестиционные проекты, ориентированные на обеспечение более сбалансированного развития самих отстающих макрорегионов. И лишь на третьем этапе реализации стратегии могут получить удовлетворительное решение социально-экономические проблемы наиболее слаборазвитых и депрессивных локальных ареалов внутри отстающих макрорегионов.

Последовательная диффузия экономической активности из «точек роста» первого порядка в «точки роста» второго и последующего порядков может быть обеспечена в результате создания особых институтов региональной политики – *государственных корпораций макрорегионального развития*. Основным направлением деятельности таких корпораций является содействие формированию конкурентоспособного хозяйственного комплекса проблем-

ного макрорегиона на основе ускоренного развития отраслей топ-варной специализации и усиления экономической интеграции субъектов федерации, расположенных в его границах.

Использование корпоративной формы управления обладает рядом преимуществ по сравнению с традиционными в российской практике подходами, в том числе: сочетание централизованного способа определения целей и децентрализованного принципа принятия оперативных решений; персональная ответственность менеджеров корпорации за результаты; использование схем материального стимулирования менеджеров, увязанных с эффективностью реализации программ.

В качестве основной зоны ответственности государственных корпораций макрорегионального развития предлагается управление портфелем инвестиций в предприятия макрорегиона, которые способны предложить для реализации проекты, дающие положительный для региона эффект, но не имеют возможности привлечь финансовые ресурсы частного сектора. Последнее связано с высоким уровнем инвестиционных рисков и трансакционных издержек, длительным сроком окупаемости, а также существенным превышением макрорегиональной эффективности над коммерческой эффективностью проекта. Возможность финансирования рискованных проектов, неприемлемых для частного капитала, открывается благодаря наличию у государства более широких по сравнению с частным капиталом возможностей по диверсификации инвестиционных рисков, а также в связи с уменьшением ряда инвестиционных рисков и трансакционных издержек (в особенности проявляющихся на предынвестиционной стадии) вследствие активной поддержки хода реализации проектов органами государственного управления.

Основные функции государственной корпорации макрорегионального развития заключаются в следующем:

- анализ и прогнозирование экономического развития макрорегиона;
- разработка предложений по корректировке программы экономического развития макрорегиона;
- поиск и отбор наиболее эффективных инвестиционных проектов, отвечающих приоритетам программы, но не получающих поддержки со стороны частных инвесторов;
- долевое финансирование данных инвестиционных проектов путем приобретения акций предприятий-инициаторов проектов, выпускаемых в целях привлечения инвестиционных ресурсов;

- поддержка хода реализации профинансированных инвестиционных проектов;
- поиск инвесторов, способных выступить в роли стратегических партнеров предприятий, реализующих приоритетные инвестиционные проекты;
- продажа акций предприятий, реализующих приоритетные инвестиционные проекты, стратегическим инвесторам;
- использование дивидендов по акциям, находящимся в собственности государственной корпорации, поступлений от продажи пакетов акций стратегическим инвесторам, а также дополнительных взносов учредителей в уставный капитал корпорации и привлекаемых заемных средств для долевого финансирования реализации следующих по очередности инвестиционных проектов.

На начальном этапе основным источником финансирования инвестиционной деятельности корпораций макрорегионального развития станут поступления от учредителей, в состав которых могут войти Российская Федерация и субъекты Федерации, расположенные на территории проблемного макрорегиона. При распределении долей вложений в уставный капитал между Российской Федерацией и ее субъектами следует исходить, с одной стороны, из федеральной значимости программы экономического развития проблемного макрорегиона и ограниченности финансовых ресурсов экономически неблагополучных субъектов Федерации, расположенных в его границах, и, с другой стороны, из принципа софинансирования программы субъектами Федерации. Поэтому контрольный пакет акций корпорации макрорегионального развития (от 55 до 70% уставного капитала) должен формироваться за счет средств федерального бюджета, а блокирующий пакет акций (от 30 до 45% уставного капитала) – за счет средств бюджетов субъектов Федерации, расположенных в границах проблемного макрорегиона. При распределении квот участия субъектов Федерации в уставном капитале корпорации следует исходить из их объективных финансовых возможностей, а также из их инвестиционного потенциала, позволяющего предлагать для финансирования эффективные и макрорегионально значимые инвестиционные проекты.

Корпорация макрорегионального развития должна осуществлять финансирование множества (порядка нескольких десятков) проектов, реализуемых в различных отраслях и субъектах Федерации, характеризующихся различными масштабами и значениями показателей эффективности. Результативное управление данным

множеством проектов возможно лишь при условии использования принципов портфельного подхода, позволяющих рассматривать конгломерат разнородных проектов как единое целое, управляемое с целью успешной реализации стратегии развития макрорегиона.

В качестве основных принципов управления инвестиционным портфелем корпорации можно выделить:

- соответствие целей управления задачам реализации стратегии экономического развития макрорегиона;
- высокую макрорегиональную, общественную и бюджетную эффективность финансируемых инвестиционных проектов;
- долевой характер финансирования и разделение рисков с частным капиталом;
- возвратность предоставленных инвестиционных ресурсов;
- диверсификацию инвестиционного портфеля в разрезе отраслей и субъектов Федерации;
- обеспечение финансовой устойчивости корпорации на основе образования финансовых резервов, ограничения уровня финансового рычага и эффективного управления инвестиционными рисками.

Если на начальном этапе основную часть инвестиционного портфеля корпорации должны обеспечивать проекты, реализуемые в относительно благополучных субъектах Федерации, входящих в состав проблемного макрорегиона, и на предприятиях их традиционных отраслей товарной специализации, то в последующем акценты должны смещаться в сторону менее благополучных субъектов Федерации и новых отраслей. Формирование и управление инвестиционным портфелем корпорации может основываться на построении модели математического программирования и решении соответствующей оптимизационной задачи.

В целях привлечения средств для финансирования выбранных проектов целесообразно размещение корпорациями макрорегионального развития облигационных займов, имеющих государственные гарантии. Указанный механизм способен сформировать значительно более эффективный канал мобилизации сбережений лидирующих регионов, чем простое изъятие финансовых ресурсов у регионов-доноров и их перераспределение через бюджетную систему в пользу регионов-реципиентов.

При принятии решения об учреждении государственной корпорации макрорегионального развития следует руководствоваться следующими критериями отбора стимулируемых макрорегионов:

- острота социально-экономических проблем макрорегиона и уровень дотационности субъектов Федерации, расположенных в его границах;
- geopolитическая роль макрорегиона и значимость хозяйственного комплекса макрорегиона;
- ресурсный потенциал макрорегиона и наличие у него объективных предпосылок для динамичного экономического развития;
- научный и организационный заделы, позволяющие в сжатые сроки подготовить программу развития отраслей специализации экономики макрорегиона и создать государственную корпорацию, обеспечивающую ее реализацию;
- общность характера проблем субъектов Федерации, расположенных в границах макрорегиона, и наличие предпосылок для реализации эффективных интеграционных проектов;
- заинтересованность администраций субъектов Федерации в создании и эффективном функционировании корпорации макрорегионального развития.

Исходя из этих критерийев, в первоочередном порядке возможно создание государственных корпораций развития Южного федерального округа (ФО), а также Дальнего Востока и Забайкалья. Оба этих макрорегиона обладают значительным ресурсным потенциалом, имеющим стратегическое значение для всей Российской Федерации, который, однако, используется достаточно неэффективно, что приводит к существенному отставанию уровня социально-экономического развития расположенных в их границах субъектов Федерации от среднего по стране, а также большой дотационности региональных бюджетов.

Южный ФО включает как достаточно экономически развитые и инвестиционно привлекательные территории, которые входят в число лидеров по России (Краснодарский край и Ростовская область), так и депрессивные отсталые регионы (республики Северного Кавказа). Развитие межрегиональных связей между ними и координация инвестиционной деятельности в рамках государственной корпорации может стать действенным стимулом роста как для отдельных территорий, так и для федерального округа в целом. В качестве стратегических направлений деятельности государственной корпорации Южного ФО может рассматриваться содействие развитию туристско-рекреационного и аграрно-промышленного комплексов. Перспективной задачей корпорации является инвестиционное обеспечение формирования в макрорегионе новых отраслей про-

мышленности, использующих такие конкурентные преимущества, как благоприятное экономико-географическое положение и высокая концентрация трудовых ресурсов.

Стратегическими направлениями деятельности государственной корпорации Дальнего Востока и Забайкалья может быть содействие развитию экспортных производств, ориентированных на переработку воспроизводимых ресурсов макрорегиона, прежде всего леса и биологических ресурсов Тихого океана. Это потребует активизации международных контактов, а также проведения технологической модернизации предприятий целлюлозно-бумажной, деревообрабатывающей, судостроительной и пищевой промышленности. Для решения стоящих задач может быть использован опыт привлечения иностранных инвестиций для освоения нефтегазовых ресурсов в Сахалинской области.

Эффективное использование потенциала проблемных территорий будет способствовать повышению темпов роста национальной экономики. Программы экономического развития проблемных макрорегионов, реализуемые новыми институтами региональной политики – государственными корпорациями макрорегионального развития, – могут стать одним из действенных компонентов современной системы государственного регулирования.

Без адекватной последовательной государственной политики, в том числе инвестиционной, невозможно придать необратимый и устойчивый характер существующим в настоящее время в отечественной экономике позитивным тенденциям (роста объемов ВВП и доходов населения, увеличения объемов инвестиций в основной капитал, развития рыночных институтов и т.д.), связанным с действием ряда благоприятных объективных факторов, а также достичь стратегических целей – перехода на инновационный путь развития и повышения жизненных стандартов. От того, насколько эффективными будут управленические решения на разных уровнях власти, зависит, сможет ли Россия, воспользовавшись сложившимися благоприятными обстоятельствами («окном возможностей»), сделать рывок и превратиться в благополучную страну или снова, как это уже неоднократно бывало в отечественной истории, представившиеся возможности будут упущены, а страна перейдет в состояние кризиса и упадка.

## **Список литературы**

1. Галачиева С.В., Махошева С.А. Региональные особенности государственного регулирования инвестиционного процесса. – СПб.: Инфо-да, 2006. – 158 с.
2. Самогорская М. Анализ форм государственной поддержки инвестиционной деятельности в регионах Центрального федеративного округа // Инвестиции в России. – М., 2003. – № 8. – С. 3–8.
3. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов // Эксперт. – М., 2006. – № 44.– Режим доступа: <http://www.raexpert.ru/ratings/regions>.
4. Российский статистический ежегодник, 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – 819 с.
5. Charnes A., Cooper W.W., Rhodes E.L. Measuring the efficiency of decision making units // European journal of operational research. – L., 1978. – Vol.2, N 6. – P. 429–444.

**Жилина И.Ю.**

## **РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: УРОКИ ДЛЯ РОССИИ**

В настоящее время существует множество подходов к определению региональной политики, обобщая которые, некоторые исследователи определяют региональную экономическую политику как «действия центральных органов власти, цель которых – избирательное воздействие на социально-экономическое развитие отдельных территорий» (11). Однако поскольку избирательно влияют на развитие регионов почти все действия центральных органов власти, однозначно отнести те или иные действия к региональной экономической политике невозможно. Особенно это касается разделения мер экономической политики между региональной и структурной (отраслевой) политикой.

В зарубежных странах в большинстве случаев под региональной экономической политикой понимается инвестиционная поддержка регионов, в то время как предоставление финансовой помощи регионам в рамках межбюджетных отношений носит характер текущей поддержки<sup>1</sup> (11). При этом региональная политика может рассматриваться, с одной стороны, как восполнение пробелов и недостатков регионов (узкий традиционный подход), а с другой – как конкурентная политика и политика развития (динамичный, широкий и обобщенный подход) (22).

Формирование региональной политики как самостоятельного и важнейшего элемента социально-экономической политики большинства западных государств началось сравнительно недавно – в 20–30-х годах прошлого века. В настоящее время проблемы социаль-

---

<sup>1</sup> В России межбюджетные отношения традиционно относят к региональной политике.

но-экономического развития регионов привлекают все большее внимание, что в немалой степени связано с начавшимся в 70–80-е годы XX в. переходом от фордистской модели организации производственных процессов к гибкой специализации (18, с. 2).

Большое влияние на региональную политику оказывает процесс глобализации экономики, поскольку сегодня международная конкурентная борьба ведется на региональном уровне (18, с. 4). Регионализм и региональная экономическая политика не означают оппозиции глобализму: это взаимосвязанные явления. От конкурентоспособности региона зависят не только перспективы экономического роста и занятости, но и его способность к самовоспроизведению в качестве экономического, политического и общественно-го пространства (22).

Страны, значительно отличающиеся друг от друга, часто сталкиваются со сходными проблемами на региональном уровне, что обуславливает наличие многих общих черт в подходах разных государств к их решению.

### **Общие подходы к региональной политике**

Количество целей региональной экономической политики невелико. К ним относится: 1) выравнивание региональных диспропорций для достижения экономической эффективности, политической стабильности или социальной справедливости; 2) влияние на демографические показатели и степень экономической активности населения в регионах; 3) развитие сырьевой периферии; 4) повышение эффективности использования ресурсов в результате снижения безработицы и низкопродуктивной занятости, активизации предпринимательской деятельности и развития современных отраслей.

Как цели, так и масштабы региональной экономической политики различаются пространственно и хронологически. Они зависят от уровня социально-экономического развития стран и стадии экономического цикла. В годы благоприятной экономической конъюнктуры средства направляются главным образом на поддержку отсталых районов, в годы кризисов – на структурную перестройку в целях повышения конкурентоспособности. Имеет значение политика правящих партий и господствующая экономическая школа; в некоторых странах – острота этнических проблем. Необходимым условием широкомасштабной региональной экономической политики служит наличие достаточных финансовых ресурсов (11).

Важной характеристикой региональной политики считается ее централизм. При этом сами регионы наилучшим образом используют представившиеся возможности в рамках заданных центром ограничений. Поэтому в ряде стран роль центрального правительства смещается в сторону разработки и координации политики, а не ее проведения. Мировая практика показывает, что помимо центра, функции которого, как правило, выполняет специальное министерство региональной политики, могут существовать также комитеты и агентства регионального развития.

Конкретная институциональная модель, выбираемая для разработки и реализации региональной политики, зависит от множества факторов. В целом государственная региональная политика экономически развитых стран в настоящее время направлена на выравнивание уровней экономического развития и инвестиционных потенциалов регионов страны путем стимулирования притока инвестиций в отсталые регионы и предоставления им финансовой помощи. Иной подход характерен для крупных стран с переходной экономикой, в частности Китая. Здесь предусматривается приоритетная поддержка одного или нескольких выделенных регионов, имеющих наиболее высокий экономический и инвестиционный потенциал, в ущерб другим регионам. Это позволяет обеспечить приток инвестиций в выделенные регионы, превратить их в своеобразные «локомотивы» развития всей экономики, а общий экономический рост приводит к постепенному подъему экономики отсталых регионов. Однако такая стратегия усиливает имущественное и социальное расслоение населения, живущего в различных регионах страны (4).

### **Механизмы стимулирования инвестиционной активности**

Существуют различные механизмы создания благоприятного климата для инвесторов. Анализ международного опыта стимулирования инвестиционной активности показывает определенную зависимость между оснащенностью региональных властей механизмами воздействия на инвестиционную привлекательность региона и административно-территориальным устройством государства. В унитарных государствах большими полномочиями в сфере финансового и нефинансового стимулирования инвестиций обладают местные власти, тогда как в классических федерациях (Кана-

да, США) стимулирование инвестиционной активности ложится именно на региональные власти.

Характер использования региональных инструментов стимулирования инвесторов различается в зависимости от уровня экономического развития стран. Если в развивающихся странах они ориентированы на привлечение любых прямых инвестиций либо преимущественно в обрабатывающую промышленность, либо тех, которые могут обеспечить сокращение безработицы, то в развитых странах основной эффект ожидается от привлечения инвестиций в важные для региона высокотехнологичные или ресурсные отрасли. Кроме того, в развитых странах особое внимание уделяется малому и среднему бизнесу, для поддержки которого предусмотрены специальные инструменты, а также проектам частно-государственного партнерства на региональном уровне, ориентированным на содержание коммунального хозяйства и модернизацию инфраструктурных объектов (8, с. 108).

Для развитых стран характерно преобладание финансовых стимулов, включая предоставление субсидий наиболее важным проектам. Для развивающихся стран более типичны нефинансовые стимулы (бесплатное выделение земельных участков, информационное обеспечение и др.), а также льготное налогообложение и различные гарантии (8, с. 108–109). В проблемных регионах помимо адресной помощи фирмам создаются благоприятные условия для ведения бизнеса (физическая инфраструктура на локальном уровне) и для изменения направлений инвестиций: поддерживаются информационные сети, консалтинговая деятельность, образование, научные исследования и технические разработки (24, с. 9). Немаловажную роль в привлечении инвестиций играет наличие специальных организационных структур, которые должны разрабатывать и предоставлять экспертную оценку инвестиционных проектов, содействовать инвесторам в получении таможенных и других льгот, проводить соответствующие информационные и PR-компании (8, с. 111).

Привлечению инвестиций в регионы способствует создание в них свободных экономических зон, а также участие государства в программах подготовки кадров, совершенствования производственной и социальной инфраструктуры и т.д.

Одним из важнейших факторов привлечения инвестиций в регион является качество информации о его конкурентных преимуществах. Поэтому в крупных странах как на центральном, так и на региональном уровнях создается сеть агентств по привлечению пря-

мых иностранных инвестиций (ПИИ). Благодаря поддержке центральных и местных органов власти некоторые региональные ПИИ-агентства создают свои отделения не только внутри страны, но и за рубежом. Например, штат Калифорния имеет 12 зарубежных представительств отдела международной торговли и инвестиций.

Хотя уровень регионального развития во многом зависит от возможностей местных органов власти привлекать дополнительные источники капитала, экономический потенциал регионов лучше реализуется в тех странах, где создана сбалансированная система финансовых взаимоотношений и государственного регулирования, а также достигнут уровень эффективной фискальной и административной децентрализации (15).

### **Региональная политика ЕС<sup>1</sup>**

Европейский союз (ЕС) – одно из наиболее экономически развитых и богатых региональных объединений мира, объединяющий потенциал 27 стран, в которых проживают около 500 млн. человек ЕС – наиболее институциализированное интеграционное объединение. Уровень организованности деятельности его наднациональных институтов можно сравнить с механизмом государственного аппарата. Можно предположить (хотя бы чисто теоретически), что одним из вариантов развития ЕС будет создание Европейской Федерации, т.е. единого государства. Поэтому в настоящее время ЕС можно рассматривать как некую форму перехода к федеративной структуре. Кроме того, именно в рамках европейской интеграции возник и развивается процесс внутренней регионализации. Регионы как составные части европейских национальных государств все активнее демонстрируют стремление к принятию автономных решений и представлению своих интересов на общеевропейском уровне (8). В связи с этим отдельные элементы европейского опыта региональной политики могут, по нашему мнению, оказаться весьма полезными для России.

Важным уровнем в многослойной структуре ЕС является регион, поскольку на каком бы из этажей власти Союза ни принимались решения, реализуются они непосредственно в регионах, являющихся конкретным местом привязки инвестиций (24, с. 3).

---

<sup>1</sup> Национальные региональные политики в настоящем обзоре не рассматриваются.

Состав регионов ЕС очень разнообразен: промышленные, городские, сельские, приграничные и периферийные; динамично развивающиеся и переживающие экономический спад; проблемные, бедные, отсталые. Поэтому стратегия развития регионов в ЕС должна быть достаточно гибкой и охватывать очень широкий комплекс региональных проблем (17).

Особенностью региональной политики стран – членов ЕС является ее двухуровневый характер: национальные власти проводят региональную политику, направленную на содействие экономическому развитию неблагополучных регионов на их собственной территории, тогда как коммунитарная региональная политика ориентирована главным образом на неблагополучные в европейском контексте регионы и подчас распространяется на целые страны. При этом помочь регионам служит не только импульсом для обретения ими экономической и социальной самостоятельности, но и является мощным инструментом влияния Европейской комиссии (ЕК) на страны-участницы, поскольку от нее во многом зависит выбор страны или региона-получателя этой помощи (24, с. 3).

### **История формирования и основы региональной политики ЕС**

Необходимость осуществления политики, направленной на уменьшение разрыва между разными регионами была впервые заявлена в преамбуле Римского договора (1957). Однако до вступления в ЕС Великобритания и Ирландия только Италия, учитывая низкий уровень развития юга страны, была по-настоящему заинтересована в проведении коммунитарной региональной политики. Поэтому некоторые специалисты относят начало ее реализации к 1975 г., т.е. году создания Европейского фонда регионального развития (ЕФРР) (Fonds europeen de developpement regional – FEDER) (3, 19, 21, 30), задача которого первоначально состояла в поддержке угасающих индустриальных регионов Британии.

Другие специалисты считают, что фундамент европейской региональной политики был заложен лишь в Едином европейском акте (1986), в котором отдельной главой была прописана необходимость экономического и социального единства. Действительная реализация началась с 1988 г. (12, с. 137), когда были выработаны четкие принципы региональной политики, в том числе: концентрация; партнерство в работе Европейской комиссии (ЕК) и соответствующих органов вла-

сти на страновом, региональном и местном уровнях на всех стадиях деятельности; дополнемость; программный характер.

Расходы на цели региональной политики к 1993 г. достигли 31% от расходов ЕС (33). Однако практика показала, что полностью соотнести каждый из выдвинутых принципов с целями и интересами стран – членов ЕС очень трудно (17).

После подписания Маастрихтского договора о Европейском союзе (1992) основной целью европейской региональной политики стало усиление экономической и социальной интеграции (19). Установив критерии экономической и бюджетной конвергенции для стран-членов, Маастрихтский договор ввел жесткий контроль за использованием средств ЕС. Таким образом, к перечисленным выше принципам региональной политики добавился принцип ее контроля и оценки.

В ответ на давление со стороны четырех самых бедных стран – членов организации, ходатайствовавших о дополнительной финансовой поддержке, в Маастрихте была достигнута договоренность о создании нового фонда – Фонда сплочения (ФС) (Fonds de cohesion – FC). Фонд работает со странами, где ВНП на душу населения составляет менее 90% среднего по ЕС уровня. Если деятельность ЕФРР направлена на сокращение региональных различий, то Фонда сплочения – различий между странами. ФС в отличие от ЕФРР финансировал проекты, а не программы. Таким образом, перед ФС не ставились явные регионально-политические цели (19). Фонд начал работать в конце 1993 г. Первоначально его ежегодный бюджет составлял 1,5 млрд. евро, а к 1999 г. достиг 2,6 млрд. евро. В 1999 г. обязательства ФС составили 3,15 млрд. евро, что покрывало 80–89% затрат по финансированию поддерживаемых проектов. В 2000–2006 гг. ФС было выделено 18 млрд. евро (17). Первоначально в сферу действия ФС входили только Португалия, Испания, Греция и Ирландия, затем его деятельность распространилась на Венгрию, Кипр, Латвию, Литву, Мальту, Польшу, Словакию, Словению, Чешскую Республику и Эстонию, а с 1 января 2007 г. – и на Болгарию и Румынию.

Кроме этого, Маастрихтский договор документально закрепил еще один принцип региональной политики – принцип субсидиарности (ПС). Однако из-за отсутствия в документах ЕС четкого определения ПС, трактовка этого принципа зависит от конкретной интерпретации и ситуации, определяемой расстановкой политических сил в ЕС, что делает ПС удобным для большинства участников интеграционного процесса (3; 24, с. 3). ПС способствует развитию надна-

циональности, поскольку экономическое укрепление регионов позволяет структурировать их пространство за счет развития институциональной структуры. Национальные и субнациональные границы при этом становятся более «проницаемыми» для наднациональных политических решений, преодоление границ происходит как «сверху» – со стороны ЕС, так и «снизу» – со стороны регионов.

С 1994 г. активное участие в формировании политики на европейском уровне принимает специально созданный орган ЕС – Комитет регионов (Comite des regions), который является совещательным органом, участвующим в процессе принятия решений в различных областях. Входящие в Комитет представители всех регионов ЕС активно лоббируют интересы представляемых ими территорий.

Стремление ЕС к сокращению регионального неравенства было подтверждено в ратифицированном в 1999 г. Амстердамском соглашении, которое скорректировало и заменило предыдущие. В дополнение к более тесному политическому и экономическому союзу в качестве одной из задач, стоящих перед ЕС, было провозглашено достижение «экономического и социального сплочения», которое определялось как обеспечение достаточно высокого уровня доходов, конкурентоспособности и занятости (12, с. 138). В последние годы в документах ЕС термин «политика сплочения» (politique de cohesion) встречается все чаще и даже заменяет термин «региональная политика». Фактически политика сплочения означает переплетение региональной и социальной политики, т.е. одновременное сплочение по горизонтали (между регионами – региональная политика) и по вертикали (между слоями общества – социальная политика) (3).

### **Инструменты региональной политики**

Инструментами поддержки регионов в ЕС является выделение средств структурными фондами (СФ). До 2007 г. к ним относились: ЕФРР – финансирует инфраструктуры, развитие мелких и средних предприятий, акции в области образования, здравоохранения, НИОКР в наиболее неблагополучных регионах; Европейский социальный фонд (ЕСФ или Fonds social europeen – FSE) – финансирует профессиональное образование, создание рабочих мест и некоторые другие социальные мероприятия; Европейский фонд гарантии и развития сельского хозяйства (ЕФГРСХ или Section Orientation, Fonds europeen d'orientation et de garantie agricole – FEOGA) – финансирует

модернизацию сельского хозяйства и развитие сельской местности; Финансовый орган по руководству рыбной отраслью (ФОРРО или *Instrument financier d'orientation de la peche – IFOP*) – финансирует модернизацию рыболовной отрасли. Основную роль среди них играет ЕФРР, который наряду с ФС является основным финансовым инструментом осуществления политики экономического и социального сплочения в рамках Союза (26).

В ходе интеграционного процесса цели региональной политики ЕС неоднократно менялись. Так, на 1993–1999 гг.<sup>1</sup> были установлены следующие цели:

- 1) содействие развитию отсталых регионов;
- 2) перестройка в регионах, переживающих спад промышленного производства;
- 3) борьба с застойной безработицей и содействие вовлечению в сферу занятости женщин, а также лиц, покинувших рынок труда;
- 4) борьба с безработицей путем содействия адаптации работников к изменениям в промышленности и в производственных системах;
- 5а) модернизация и корректировка сельскохозяйственных структур;
- 5б) адаптация сельскохозяйственных и рыболовецких структур;
- 6) содействие (с 1995 г.) удаленным и малонаселенным регионам Швеции и Финляндии.

Отбор регионов поддержки на уровне ЕС осуществляется на основе системы учета территориальных единиц, построенной на так называемых стандартах NUTS (*Nomenclature Territorial Units for Statistics*), которые включают в себя пять уровней<sup>2</sup>. Эта ранжированная универсальная система обеспечивает ЕС региональными

---

<sup>1</sup> С 1993 г. программируемый период составляет 7 лет.

<sup>2</sup>NUTS-1 – крупная территориальная единица (примерно соответствующая российскому региону или крупной области). В Германии такой единицей является федеральная земля, в Великобритании – крупный регион (например, Шотландия). Обычно на территории такой единицы проживают 5–10 млн. человек. Такие государства, как Швеция, Ирландия или Дания, вообще не делятся на такие регионы, и вся страна представляет единый регион NUTS-1. NUTS-2 – более мелкое территориальное образование, примерно соответствующее областям в Европейской части России. Средняя площадь такого региона составляет 15,4 тыс. кв. км, средняя численность населения – около 1,8 млн. человек, хотя в данном случае средние цифры не очень показательны. Есть регионы NUTS-2, где живет 11 млн. человек, есть регионы с населением менее 100 тыс. жителей. NUTS-3 – еще более мелкое образование, примерно соответствующее российскому району. NUTS-4, NUTS-5 – небольшие местные самоуправления, соответствующие небольшому городу или волости (2).

статистическими данными, является общей базой для сбора, развития и гармонизации статистики, а также основой для определения регионального соответствия в рамках СФ. Конкретным критерием для выделения проблемных регионов является размер ВВП.

Однако, несмотря на существование четких количественных критериев, результаты любой типологизации должны получить если не одобрение, то хотя бы поддержку на уровне ЕК, национальном и региональном уровнях. Поэтому количественные критерии систематически дополняются «политическими предохранительными клапанами». Выделение проблемных регионов и предоставление поддержки осуществляется в непрерывном политическом диалоге ЕС и стран-членов. Несмотря на то, что ЕК придает большое значение надежности и прозрачности систем выделения проблемных регионов, в большинстве стран-членов при типологизации регионов используются качественные элементы.

В дополнение к перечисленным целям в 1993–1999 гг. в ЕС действовало 13 инициатив, ориентированных на определенные территории, отрасли промышленности, группы населения или на конкретные объекты, в том числе: Rechar II (социально-экономическая трансформация в угледобывающих зонах); Retex II (содействие экономической диверсификации на территориях, зависимых от текстильной промышленности и производства готовой одежды); Interreg II (содействие сотрудничеству между территориями, граничащими с существующими государственными границами, и завершению формирования энергетических сетей); Leader II (поддержка в формировании снизу сельских сетей, нацеленных на развитие); Urban (разрешение проблем городских территорий) и т.д. Цель этих инициатив – стимулировать сотрудничество стран ЕС, регионов, социально-экономических партнеров в осуществлении мер, представляющих общий интерес для ЕС. Каждая инициатива обычно финансируется только одним СФ.

На 1993–1999 гг. СФ было выделено 141,5 млрд. евро, при этом 74% направлялись регионам, подпадавшим под цель 1; 11% – под цели 3 и 4; оставшаяся часть примерно поровну распределялась на выполнение остальных целей. Только три из всех целей (1, 2, 5б) были исключительно региональными. Учитывая средства, выделенные для стран, вступивших в ЕС в 1995 г., в 1994–1999 гг. общий бюджет региональной политики вырос примерно до 150 млрд. евро. К 1999 г. четыре самые бедные страны ЕС (Греция,

Португалия, Испания и Ирландия) получили около 54% средств, выделенных для СФ и для ФС (17).

В 1999 г. по инициативе ЕК региональная политика ЕС была пересмотрена. ЕК исходила из того, что структурная помощь должна быть сконцентрирована на наиболее отсталых регионах. Это позволит странам-членам и их регионам лучше контролировать свое будущее и непосредственно управлять средствами, направляемыми из ЕС, роль которого сводится к общей координации и проверке правильности использования ресурсов. Кроме того, необходимо было наладить партнерство между ЕС, странами-членами, местными властями и частным сектором в интересах всего Союза. Для этого была внедрена система трехсторонних договоренностей между ЕС, странами-членами и региональными властями, в рамках которой определяются роли и возможности этих трех административных уровней в будущей региональной политике.

С пересмотром региональной политики тесно связано реформирование СФ, характер управления и функционирования которых постоянно подвергался критике. Реформа СФ основывалась на трех приоритетах – усиление концентрации и децентрализации, а также эффективности и контроля. В целом предложения сводились к сокращению числа целей и инициатив, а значит, уменьшению доли жителей ЕС, на которые они распространялись, при одновременном высвобождении большего объема средств для отстающих регионов. Если в 1994–1999 гг. численность населения, на которое распространялось действие программ ЕС, составляла около 51% от всего населения Союза, то на 2000–2006 гг. этот показатель был установлен в размере 35–40% (12, с. 143). Децентрализация обеспечила бы членам ЕС более активную роль в принятии конкретных решений.

Высказывалась идея об упрощении процедуры проверки дополняемости, а также введения принципа «оговоренной дополняемости», который подразумевал бы переговоры между ЕК и каждым членом ЕС по поводу структурных расходов на период действия конкретной программы. ЕК также стремилась упростить правила осуществления приемлемых расходов и выступила за создание среднесрочного резерва для вознаграждения тех членов организации, которые эффективно используют финансовые средства.

В рамках реформы СФ в плане действий на 2000–2006 гг., одобренном Советом министров и Европейским парламентом в 1999 г., количество целей было сокращено с 7 до 3, в том числе:

- 1) поддержка регионов, отстающих в развитии (уровень ВВП на душу населения ниже 75% среднего по ЕС);
- 2) структурная перестройка находящихся в упадке регионов;
- 3) развитие образовательных программ, систем переобучения и стимулирование программ занятости в регионах, не подпадающих под цель 1.

На цель 1 выделялись средства из всех четырех структурных фондов (ЕФРР, ЕСФ, ОРСФ, ФУРП) в объеме 135,9 млрд. евро (69,7% от общего объема средств структурных фондов). ЕС, как правило, берет на себя до 75% финансирования проектов согласно цели 1, в исключительных случаях этот объем может возрасти до 85%. Предоставление помощи территориям осуществляется поэтапно в течение периода до 6 лет. Финансирование распространяется на регионы восточной части Германии (за исключением Восточного Берлина), всю территорию Греции, 10 регионов Испании, заморские департаменты Франции, 3 региона Ирландии (Приграничный, Центральный и Прибрежный), юг Италии (кроме Молизе), Бургенланд в Австрии, Португалию (кроме Лиссабона и долины р. Тежу), 6 слабо заселенных регионов Финляндии и Швеции, 4 территории Великобритании (Южный Йоркшир, Мерсисайд, Западный Уэльс и Долины Корнуолл и острова Силли).

В соответствии с целью 2 помочь предоставлялась регионам, где требуется проведение неотложной социально-экономической реструктуризации. Это территории, где происходит трансформация промышленного сектора и сектора услуг; сельские территории, где налицо спад производства; городские территории, испытывающие трудности развития; депрессивные, зависимые от рыболовства территории. Под эту цель подпадало до 18% населения ЕС. Выделенные территории финансируются за счет ЕФРР, ЕСФ и отдела гарантии ОРСФ. ЕС предоставляет до 50% средств на проекты, подпадающие под цель 2.

Для территорий, охваченных финансированием согласно прежней цели номер 2, или 5б, и не подавших на 2000 г. под цель 2, предполагался четырехлетний переходный период, на который ЕФРР, ЕСФ и отдел гарантии ОРСФ выделили 22,5 млрд. евро (11,5% от суммы финансирования СФ).

Цель 3 не имеет региональной привязки, поэтому в ее рамках не выделяются какие-то регионы. Она является основой всех мероприятий ЕС, касающихся человеческих ресурсов, в ней учитывают-

ся положения, относящиеся к трудовой занятости и внесенные в Амстердамский договор.

Из 13 инициатив ЕС осталось четыре (10). В то же время в ходе подготовки к грядущей волне расширения в 1989–1999 гг. были созданы три новые программы поддержки вступающих в ЕС стран: Программа PHARE (Poland, Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy), первоначальной целью которой было предоставление финансовой поддержки Польше и Венгрии в период экономического перехода; ISPA (Структурный инструмент для подготовки к вступлению) для финансирования проектов по развитию инфраструктуры, которая поровну охватывает проблемы транспорта и окружающей среды, и SAPARD (Специальная программа для развития сельской местности). Эти программы имели огромное значение в процессе интеграции новых стран в состав ЕС. Важную роль здесь сыграли не только собственно финансовые средства, направляемые на поддержку необходимых преобразований, но и то, что региональные власти и представители бизнеса стран-новичков научились работать с программами ЕС, играть по общим для Европы правилам, мыслить и действовать в соответствии с логикой программ Союза.

В целом в 2000–2006 гг. около 94% средств СФ предназначалось для реализации целей Союза, около 5,35% – инициатив и около 0,65% – региональных инновационных акций (17). В рамках региональных инновационных акций в 2001–2005 гг. было реализовано 173 программы, направленные на поддержку НИОКР, разработку новых технологических услуг предприятиям, создание инкубаторов предприятий, поддержку электронной торговли, оказания интернет-услуг, управление энергией и отходами, туризм и т.д. Эти программы разрабатывались и осуществлялись региональными администрациями в сотрудничестве с частным сектором непосредственно в регионах. Ассигнования ЕФРР на их реализацию за тот же период составили 416 млн. евро, частного сектора 115 млн. евро (32).

В 2004 г. ЕК представила предложения по реформированию политики сплочения на 2007–2013 гг. Основные вызовы, стоящие перед ЕС в новом программном периоде, связаны с последствиями расширения Союза, выполнением Лисабонской стратегии занятости и роста, а также с повышением региональной конкурентоспособности. В связи с этим ЕК скорректировала цели региональной политики и политики сплочения, на выполнение которых выделяется 307,6 млрд. евро (5, с.3), в том числе:

Цель 1 (81,7% бюджета) – конвергенция (сближение) или сглаживание неравенств между странами и регионами. Помощь будет оказываться странам с душевым национальным доходом, меньшим, чем 90% от среднего по ЕС уровнем (20% средств), и регионам, где объем ВВП на душу населения менее 75% от среднего показателя по ЕС (58% средств). 4% средств будет израсходовано на постепенный вывод регионов с ВВП на душу населения меньше 75% от среднего по ЕС на уровень среднего для ЕС-25, а регионов с ВВП на душу населения больше 75% – на уровень среднего для ЕС-15.

Цель 2 (15,8% бюджета) – повышение региональной конкурентоспособности и занятости. В рамках выполнения этой цели основное внимание будет уделяться поддержке экономических и социальных реформ, внедрению инноваций и развитию социальной сферы для повышения экономической привлекательности регионов, не входящих в число поддерживаемых в рамках первой цели.

Цель 3 (2,44% бюджета) – укрепление трансграничного и межрегионального сотрудничества, развитие общей инфраструктуры, экономических связей и сетей компаний малого и среднего бизнеса (базируется на существующей программе Interreg) (5, с. 3).

Новые цели региональной политики и политики сплочения в большей степени, чем раньше, ориентированы на рост ВВП и повышение занятости. Предполагается, например, что к 2013 г. рост ВВП в большинстве новых членов ЕС составит около 10% (8,9% в Польше, более 10% в странах Балтии) и в них будет создано 2,5 млн. новых рабочих мест. В качестве ключевых направлений определены: инноватика и экономика, основанная на знаниях; экология и предотвращение природных катастроф; повышение качества и производительности труда; социальная вовлеченность (28, с. 1; 31, с. 2).

Параллельно для повышения эффективности региональной политики ЕК предложила: преобразовать два СФ – Европейский сельскохозяйственный фонд для развития (Fonds europeen agricole pour le développement – ЕФГРСХ) и Европейский фонд для рыболовства (Fonds europeen pour la pêche – ФОРРО), которые будут действовать вне рамок политики сплочения; сократить количество финансовых инструментов политики сплочения до трех (ЕФРР, ЕСФ, ФС); делегировать более широкую ответственность странам-членам и регионам, включая контрольные функции, при сохранении жесткого финансового контроля со стороны ЕС; осуществлять финансирование структурных программ каким-либо одним СФ – ЕФРР или ЕСФ (исключением остаются «инфраструктурные» про-

граммы, которые будут финансироваться совместно ЕФРР и ФС); изменить правила управления ФС (переход на программный принцип); упростить правила отбора регионов для участия в программах ЕС; дифференцировать коэффициенты софинансирования. ЕК также предложила использовать часть средств, выделяемых на реализацию первой и второй целей (по 1 и 3% соответственно) для создания национальных резервных фондов, позволяющих сгладить внезапные потрясения на секторальном или местном уровнях, например, при промышленной реструктуризации или для сглаживания отрицательных последствий европейских торговых соглашений (25; 28, с. 1, 5).

### **Результаты региональной политики ЕС**

Многие специалисты подчеркивают, что по ряду причин последствия региональной политики ЕС оценить трудно (3, 17), хотя некоторые выводы сделать можно.

Бесспорным представлялось положительное воздействие инвестиций, осуществляемых ЕФРР, для развития регионов. С 1988 г. ЕС вложил в наиболее отсталые регионы 480 млрд. евро. 70% этих средств были направлены в регионы с уровнем ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по ЕС (31, с. 1). По некоторым оценкам, в результате деятельности СФ в 1986–1996 гг. ВВП на душу населения 10 наименее благополучных регионов ЕС возрос с 41% до 50% от средней для ЕС величины. Ирландия, ВВП которой на душу населения составлял 64% от среднего по ЕС, поднялась по этому показателю на второе место. Андалузия (Испания) получила новые автодороги, скоростное железнодорожное сообщение между Мадридом и Севильей, новые промышленные предприятия. Во Франции в регионе Nord-Pas-De-Calais ЕС финансировал программы технологических инноваций и провел операцию под названием «Цифровые города и территории», в результате чего более 2 тыс. человек прошли профессиональную подготовку в области новых информационных и коммуникационных технологий. Помощь ЕС способствовала установлению трансграничного сотрудничества между регионами Lorraine (Франция) и Saar (Германия), что позволило создать в этих регионах более 2 тыс. рабочих мест (26).

В то же время некоторые эксперты отмечают, что более высокие по сравнению с прочими регионами темпы экономического роста регионов, получавших помошь ЕС, в большей мере обуслов-

лены их исходным низким уровнем развития, чем воздействием региональной политики. Высказываются сомнения по поводу эффективности деятельности СФ в связи с тем, что, во-первых, инвестиции, реализованные с их помощью, были бы осуществлены в любом случае, но средства, полученные из Брюсселя, позволили странам-членам сэкономить на финансировании собственных отстающих регионов. Во-вторых, что помочь ЕС закрепляет рабочую силу в отстающих регионах и замедляет выравнивание доходов на душу населения, т.е. в большей мере способствует территориальному распределению деятельности, чем сближению уровней жизни. В-третьих, что финансирование СФ инфраструктур может привести к усилению эффекта агломерации (27, с. 6–7).

Хотя с помощью региональной политики в ЕС удается удерживать диспропорции приблизительно на одном уровне (3), этот уровень остается значительным. Конвергенция – это очень медленный процесс: некоторые регионы действительно добились успехов, другие стагнируют или даже переживают спад. В целом разрыв между странами в ЕС сокращался в последние два десятилетия существенно быстрее, чем разрыв между отдельными регионами. В 2002 г. соотношение ВВП на душу населения между самой бедной (Португалия) и самой богатой страной (Люксембург) в ЕС-15 составляло 1:2,5 (27, с. 1), а между самым бедным и самым богатым регионами – 1:5 (29, с. 6).

Вступление в ЕС десяти «новичков» усугубило ситуацию<sup>1</sup>. Увеличив население Союза на треть, новые члены добавили к его ВВП только 5%. Появилась новая категория стран-членов: страны с доходом на душу населения менее 40% от среднего уровня (10, 33). Разница в доходах 10% самых богатых и самых бедных регионов в ЕС-15 составляла 2,6, в ЕС-25 она увеличилась до 4,4 (9). В нынешнем ЕС 123 млн. человек, или 27% от общего числа населения, живут в регионах, где ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по ЕС. До расширения этот показатель составлял лишь 19%

---

<sup>1</sup> По данным Евростата, в 1998 г. из 53 регионов стран Центральной и Восточной Европы в 51 регионе доходы на душу населения были ниже 75% от среднего для ЕС уровня. Самый низкий показатель приходился на Юго-Центральный регион в Болгарии (22%), а самый высокий – на Прагу в Чехии (115%) и на Братиславу в Словакии (99%). Было предложено выделить этим странам помочь до вступления в ЕС в размере около 7 млрд. евро начиная с 2000 г. Она должна была направляться, в частности, на создание инфраструктуры, охрану окружающей среды, в производственный сектор и в человеческие ресурсы (17).

(16). Некоторые специалисты полагают, что даже если процесс регионального выравнивания будет идти существующими темпами, то для преодоления половины разрыва в ВВП на душу населения в ЕС потребуется 38 лет (27, с. 2).

С учетом вступления в Евросоюз Румынии и Болгарии, а в перспективе – Хорватии и Турции, прогнозируется усиление разбалансированности пространственного развития ЕС. Это неизбежно затруднит решение таких жизненно важных задач, как формирование единого внутреннего рынка и наиболее конкурентоспособной в мировом масштабе экономики.

### **Опыт ЕС для России**

Опыт ЕС помогает России, в первую очередь, оценить преимущества и недостатки разных концептуальных подходов к анализу регионального развития и проведению соответствующей региональной политики. К плюсам подхода ЕС относятся: терпение в осуществлении политики, направленной на интеграцию; упор на поддержку беднейших районов (а не стран); создание единого правового пространства; распространение европейских институтов; солидарность в решении региональных проблем при ограничении масштабов перераспределения ресурсов. Минусами, выявившимися в ходе обсуждения и ратификации Конституции ЕС, являются: чрезмерный упор на политические и бюрократические решения; очень высокий темп изменений в последние годы условий повседневной жизни граждан Союза, результатом чего стала негативная реакция граждан на бесспорные, на взгляд политиков, реформы.

Учитывая этот опыт, России следовало бы глубже прорабатывать и тщательнее готовить реформы; терпеливо разъяснять потенциальным участникам суть предлагаемых мер, в том числе в ходе публичного обсуждения; глубже анализировать и учитывать интересы различных социальных и региональных групп при проведении региональной политики в стране, столь неоднородной в социальном и экономическом отношении (6).

Концептуальный подход Евросоюза может быть использован крупным национальным государством (каким является Россия), обладающим соответствующими инструментами (в том числе механизмами контроля за выполнением государственных программ и легитимного принуждения) и политической волей. Европейский опыт может быть полезен при определении стратегии, целей и

принципов региональной политики, проработки инструментария для финансирования программ развития регионов, а также выделения ресурсов для их поддержки в интересах конкурентоспособности и устойчивого развития всей страны (11, 20). При этом сегодня особенно важно создать стратегические основы регионального развития для стимулирования экономического роста и целевого использования финансовых и людских ресурсов. Поскольку в настоящее время в России исчерпан ряд факторов поддержки ускоренного экономического роста (дешевый рубль, дешевая рабочая сила, дешевые энергоносители), целесообразен выбор стратегии «полюсов роста» (5, с. 8).

Документы ЕС, посвященные региональной политике, позволяют получить четкое представление о понятийном аппарате, которым Союз пользуется в этой области. На сегодняшний день в России нет однозначного определения региональной политики. До настоящего времени не разработаны законодательное определение, а также закон о региональной политике, без чего система территориального планирования в России не заработает (23). Большую пользу может принести опыт ЕС в области типологии регионов и районирования, поскольку предпринимавшиеся в России попытки районирования территории были либо неполными (выделяли лишь какой-то тип регионов), либо проводились не для целей региональной политики (3, 14).

Задачами федерального правительства является установление прозрачных правил и критериев отбора, выбор приоритетных регионов для оказания дополнительной поддержки с учетом их экономических потенциалов, создание общих программ финансовой помощи в дополнение к существующим межбюджетным трансфертам (5, с. 7).

В то же время регионы и муниципалитеты должны обладать определенными полномочиями в области разработки стратегии развития, создания для нее институциональных и других условий, а также контроля за выполнением программ на своих территориях (5, с. 7). Учитывая большое разнообразие региональных проблем в России, федеральному центру следует обеспечить гибкость региональных программ, оставляя, с одной стороны, открытым спектр возможных мероприятий финансовой поддержки, с другой – предоставляя регионам больше возможностей выбора из имеющихся инструментов в соответствии с их предпочтениями (19).

Поскольку в нашей стране активно разрабатываются идеи и модели новой региональной политики, было бы полезно использо-

вать опыт ЕС и входящих в него стран в области оценки проводимой региональной политики. Опыт СФ ЕС показывает, что качество оценки в значительной степени зависит от эффективности систем мониторинга социально-экономического развития регионов. Мониторинг также помогает политикам и программным менеджерам разрабатывать более точные критерии отбора проектов и дает основания для пересмотра политических мер или программ. При этом необходимо осознавать, что развитие систем мониторинга требует не только солидных вложений, но и широкого распространения «культуры» оценки, а также занимает определенное время (1).

### **Список литературы**

1. Бачлер Дж. Оценка региональной политики в Европейском сообществе. – Режим доступа: <http://ieie.nsc.ru/~tacis/bachtler-rec.htm>.
3. Большаков С.Н. Современные проблемы регионов Центральной и Восточной Европы в политической практике Европейского союза. – Режим доступа: <http://conf.stavsu.ru/conf.asp?ReportId=458>.
3. Бусыгина И.М. Региональная политика Европейского союза: Итоги 40-летней деятельности; опыт для России. – Режим доступа: <http://www.edc.spb.ru/activities/conferences/40years/bussygina.html>.
4. Ветлугин С.Ю. Региональная политика зарубежных государств: Альтернативные подходы. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=20493>.
5. Георгиева К. Региональное развитие в России: Уроки международного опыта. – Режим доступа: [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/147270-1109938296415/21138917/Regional\\_Development\\_Policy\\_rus.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/147270-1109938296415/21138917/Regional_Development_Policy_rus.pdf).
6. Григорьев Л., Урожаева Ю. Региональное измерение: Тропинки развития. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2005/06/21/93625>.
7. Донцова Л.В. Система регулирования инвестиционных процессов в развитых странах. – Режим доступа: <http://www.cfin.ru/press/management/1999-4/08.shtml>.
8. Инвестиционные возможности в России: (Инструменты федерального уровня. Инструменты регионального уровня. Барометр государственно-частного партнерства): Доклад Института региональной политики. – Режим доступа: <http://www.regionistica.ru/files/invest/firi.pdf>.
9. Куда идут деньги Европейского союза: (Вызовы бюджетной политики ЕС). – Режим доступа: <http://liberty-belorus.info/content/view/353/54/>.
10. Кузнецов В. Стратегия пространственного развития Евросоюза. – Режим доступа: <http://www.rusrev.org/content/review/default.asp?shmode=8&ida=862&ids=61>.

11. Кузнецова О. Мировой и российский опыт региональной экономической политики. – Режим доступа: <http://regionalistica.ru/library/articles/kov1/>.
12. Лавровский Б.Л. Экономический рост и региональная асимметрия: (Эмпир. анализ) / Ин-т экономики и орг. пром. пр-ва СО РАН. – Новосибирск: Сиб. науч.изд-во, 2005. – 213 с.
13. Ларин С.Н., Богомолова Н.В. Основные тенденции инвестиционной деятельности в регионе: Зарубежный опыт и российская действительность. – Режим доступа: <http://www.finpress.ru/im/article.shtml?id=3413>.
14. Маркова Т. Региональная политика Европейского союза: Принципы, тенденции развития, сложности, опыт для России. – Режим доступа: [http://eulaw.edu.ru/documents/scient\\_effort/conf\\_26-04-01/markova.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/scient_effort/conf_26-04-01/markova.htm).
15. Наумов Ю., Бикбаева Г. Расширение источников доходов на уровне региона. – Режим доступа: <http://www.review.uz/archive/article.asp?y=2005&m=77&id=311>.
16. Новое в работе Структурных фондов в бюджетном периоде 2007–2013. – Режим доступа: [http://rus.aktiva.ee/590y/z0zPROV\\_My5235.html?PHPSESSID=5dd1f7a2e500c6b87f08b9c46648390b](http://rus.aktiva.ee/590y/z0zPROV_My5235.html?PHPSESSID=5dd1f7a2e500c6b87f08b9c46648390b).
17. Обзор и главные особенности общей политики ЕС. – Режим доступа: [http://www.politekonom.ru/ec\\_pol/problems/integrazia/1021393214.rtf](http://www.politekonom.ru/ec_pol/problems/integrazia/1021393214.rtf).
18. Сепик Д. Конкурентоспособность регионов: Некоторые аспекты / Российско-европейский центр экономической политики. – М., 2005. – 44 с. – Режим доступа: [http://www.recep.ru/files/documents/regional\\_competitiveness\\_ru.pdf](http://www.recep.ru/files/documents/regional_competitiveness_ru.pdf).
19. Тепл К. Организационная структура региональной политики Европейского союза. – Режим доступа: <http://ieie.nsc.ru/~tacis/toepel.htm>.
20. Уишлейд Ф., Юилл Д. Системы выделения регионов в Европе: Возможные уроки для России. – Режим доступа: [http://ieie.nsc.ru/~tacis/r\\_yuill.htm](http://ieie.nsc.ru/~tacis/r_yuill.htm).
21. Федорова А. К вопросу о формировании региональной политики Эстонии и ЕС. – Режим доступа: <http://www.abconsult.ee/index.php?lang=rus&id=28>.
22. Франкенфельд П. Региональная политика Европейского союза и последствия расширения ЕС на восток. – Режим доступа: [http://www.politekonom.ru/ec\\_pol/problems/integrazia/1021524648.html](http://www.politekonom.ru/ec_pol/problems/integrazia/1021524648.html).
23. Хлопонин А. Региональная политика: Осмысление пространства. – Режим доступа: [http://regionalistica.ru/library/aktualno/doklad\\_gossoviet/hlop\\_ved/](http://regionalistica.ru/library/aktualno/doklad_gossoviet/hlop_ved/).
24. Хохлов И.И. Субсидиарность как принцип механизма политики Евросоюза. – Режим доступа: <http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000045/Hohlov.pdf>.
25. After the European Council's agreement on the financial perspectives: Putting EU cohesion policy into practice 2007–2013. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/2007/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/index_fr.htm).
26. Aide de l'Europe au développement des régions. – Режим доступа: <http://www.touteurope.fr/fr/nc/print/union-europeenne-en-action/les-politiques-europeennes/regions.html>.

27. Benassy-Quere A. Croissance repartee: le centre contre la peripherie. – Режим доступа: <http://sceco.univ-aix.fr/cefi/colloques/quereax2003.pdf>.
28. La cohesion au tournant de 2007. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/reg2007\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_fr.pdf).
29. Communication de la Commission. La strategie pour la croissance et l'emploi et la reforme de la politique europeenne de la cohesion. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim4/4inter\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim4/4inter_fr.pdf).
30. Gaubert N. La politique regionale europeenne entre convergence et cohesion. Insitutionnalisation d'un territoire europeen et incertitudes politiques. – Режим доступа: [http://www.ulb.ac.be/soco/asrdlf/documents/GaubertNicolas\\_001.pdf](http://www.ulb.ac.be/soco/asrdlf/documents/GaubertNicolas_001.pdf).
31. Une politique de cohesion reformee pour une Europe en mutation. Les regions, les villes et les zones frontalières au service de la croissance et de l'emploi. – Режим доступа: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/280&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.
32. Actions innovatrices: les programmes regionaux. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/innovation/prog\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/prog_fr.htm).
33. Regional policy: introduction. – Режим доступа: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24000.htm>.

**Шабаева В.И.**

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ  
ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЦЕССА  
В ВОСТОЧНЫХ ЗЕМЛЯХ ГЕРМАНИИ**

ФРГ – одна из самых молодых, но четко организованных федераций мира. Ее федерализм складывался «снизу – вверх» в ходе уникального исторического процесса и относится к кооперативному типу.

Для взаимоотношений Федерации и земель характерна как независимость, так и определенная субординация. Фактически земли конкретизируют общефедеральные рамочные предписания. В соответствии с принципом верности Федерации сильные в финансовом отношении земли обязаны оказывать помошь слабым землям. В сфере финансов Федерация и земли независимы друг от друга в рамках своего бюджета, но обязаны обеспечивать общегосударственное экономическое равновесие. Инвестиционное сотрудничество Федерации и земель существует в виде совместных программ по строительству и развитию вузов, улучшению региональной структуры экономики и аграрного сектора, защите побережий. В свою очередь, Федерация оказывает землям финансовую целевую помощь, в частности, в развитие городской инфраструктуры, строительство больниц, местных дорог, социального жилья.

До конца 1980-х годов экономическое и особенно социальное пространство 11 западногерманских земель отличалось достаточно высокой однородностью. К моменту объединения по большинству параметров разрыв между востоком и западом Германии был огромен.

Для осуществления интеграции новых земель<sup>1</sup> в экономическую и политическую систему ФРГ была разработана государственная программа финансирования до 1995 г. и создан специальный фонд «Германское единство». Общие трансферты в восточные земли Германии за период 1991–1994 гг., по разным оценкам, составили 500–700 млрд. ДМ (1).

Гигантские усилия Германии и ЕС в целом привели к тому, что в кратчайшие сроки разрыв по уровню социального развития в значительной степени сгладился. Однако экономический потенциал в новых землях рос темпами, неадекватными по отношению к прилагаемым на уровне Федерации усилиям, а технологический уровень производства не достиг западных стандартов, значительно выше и уровень безработицы. Солидарная ответственность за региональное выравнивание, принятая западными землями, свелась к «донорству» трех регионов (Баварии, Баден-Вюртемберга и Гессена).

После долгих дискуссий были приняты новые параметры горизонтального и вертикального межрегионального выравнивания на период 2005–2020 гг., а также сформирован фонд Германского единства II. После 2020 г. особая поддержка новым землям в Германии прекращается.

Опыт ФРГ свидетельствует, что, с одной стороны, всякого рода программы, идущие вразрез с законами рыночного хозяйства, оказываются жизнеспособными до тех пор, пока не касаются основ этого хозяйства. Механизм выравнивания, базирующийся только на бесконечном переливе ресурсов от богатых регионов к бедным, растлевает и тех и других, и поэтому обречен. С другой стороны, программы, направленные на структурные изменения экономики, весьма инерционны, и результат их реализации оказывается через некоторый, иногда продолжительный, период времени. В настоящее время социально-экономическое положение в восточных землях Германии достаточно неоднозначно, а развитие экономики во многом зависит от колебания конъюнктуры.

В течение последних 10 лет инвестиционная конъюнктура в старых и новых землях Германии была неодинакова. В западных землях капиталовложения были относительно стабильными, и в 2005 г. несколько превысили уровень предыдущего года.

---

<sup>1</sup> Новые земли: Мекленбург – Передняя Померания, Бранденбург, Саксония – Ангальт, Саксония, Тюрингия – до 30 октября 1990 г. территория ГДР.

Иная ситуация складывалась в восточных землях. С 1996 г. здесь действовала тенденция к снижению экономической активности. После конъюнктурного прорыва в 2001 г. положение в области инвестиций начиная с 2003 г. почти стабилизировалось. Расходы частных и государственных инвесторов были низкими. Некоторая активность наблюдалась лишь в капиталовложениях в оборудование.

В годы слабой конъюнктуры предприятиям удалось путем сокращения избыточных производственных мощностей и экономии расходов на кадрах повысить прибыль, заложив тем самым базу для нового циклического подъема в восточной части Германии. При этом в первую очередь речь шла о модернизации и рационализации, и в меньшей степени – об увеличении мощностей.

В 2004 г. в восточных землях был отмечен больший, чем в западных, рост инвестиций в перерабатывающую промышленность, как в процентном отношении, так и абсолютный. Результаты инвестиционного теста Института экономических исследований при университете Мюнхена (Institut für Wirtschaftsforschung – Ifo) показывают, что более одной трети всех инвестиций в перерабатывающую промышленность новых земель приходится на отрасли дорожного автомобилестроения и электротехническую промышленность, в частности на полупроводниковую технику. Учитывая более благоприятную структуру расходов при размещении ключевых технологий, промышленность восточных земель здесь может иметь определенные преимущества перед западными землями.

В 2004 г. реализация нескольких крупных проектов обеспечила прирост инвестиций, а их завершение привело в 2005 г. к снижению инвестиционной активности. В целом на промышленность восточных земель в 2005 г. пришлось почти 15% всех инвестиций в промышленность Германии. Причем на приобретение нового оборудования в новых федеральных землях было потрачено около 65 млрд. евро, или почти 16% от их объема в Германии, что, однако, почти на 2 млрд. евро, или на 2,8%, меньше, чем в 2004 г. (5, с. 29).

В сектор услуг новых федеральных земель в 2005 г. инвестировано почти 53 млрд. евро, что в четыре с половиной раза больше, чем в производящие отрасли региона, и составляет почти 17% от всех немецких инвестиций в услуги. Более половины средств вложено в аренду, финансирование и услуги предприятий, что соответствует 14% всех инвестиций в эти отрасли экономики. Вместе с тем инвестиции в эту сферу, куда входит и строительство жилья, в

восточной части Германии в 2005 г. сокращались, как и в два предыдущих года, тогда как в западной части Германии отмечается их стабилизация (5, с. 29).

В сферу торговли, в гостиничное дело и транспорт восточных земель в 2005 г. было инвестировано около 9 млрд. евро, что составляет почти 18% от всех инвестиций в эти отрасли в стране. Конъюнктурная ситуация здесь похожа на общегерманскую: фаза ослабления последних двух лет миновала, наметилось легкое оживление, причем абсолютный прирост на западе Германии несколько больше, чем на востоке.

На государственные и различные частные услуги в 2005 г. приходилось около 16 млрд. евро, или почти 23% инвестиций в эту сферу. Здесь большую роль играют инвестиции местных юридических лиц, и это одинаково проявляется в восточных и западных землях.

Сравнительно слабая инвестиционная деятельность в новых землях не позволяет рассчитывать на благоприятные перспективы. Без аккумуляции капитала не может быть устойчивого роста. Процесс выравнивания экономики восточных и западных земель возможен лишь в том случае, если в течение длительного периода инвестиции в расчете на душу населения в восточной части Германии будут выше, чем в западной. В настоящее время это условие не соблюдается.

Инвестиции в расчете на одного трудоспособного сокращаются в восточных землях Германии по сравнению с западными землями уже с 1995 г. Темпы сокращения зависят от конъюнктурной ситуации. При хорошей общей конъюнктуре (1999) они снижались меньше, чем в последующие годы с ослабленной конъюнктурой. В 1995 г., в зените инвестиционного бума в новых землях Германии, инвестиции на одного трудоспособного составляли около 10 тыс. евро, что соответствовало 145% уровня старых земель. В настоящее время они едва достигают 6400 евро, или только 80% от уровня западных земель (5, с. 29). От инвестиций больше не исходят импульсы для улучшения экономического положения новых федеральных земель по сравнению со старыми. Но из этого нельзя делать вывод, что нужно и далее стимулировать инвестиции в новые земли.

Проблемы инвестиционного процесса в восточных землях Германии выявляются при сравнении капиталоемкости и производительности труда. Капиталоемкость или сумма капитала на одного трудоспособного составляла в 1991 г. в новых землях в среднем около 42% от уровня старых. С тех пор она постоянно увеличивалась и в настоящее время доходит до 73%. «Производительность капитала», т.е. со-

отношение между ВНП и капиталом, в новых землях с 1994 г. в среднем постоянно снижается, тогда как в западной части Германии оно остается стабильным. Сочетание растущей капиталоемкости и снижающейся производительности капитала привело к стагнации производительности труда. ВНП на одного работоспособного в восточной части Германии вначале (в период 1991–1996 гг.) увеличился до 60% от уровня западных земель, а затем на этом уровне остановился (5, с. 30). В результате растущая капиталовооруженность рабочих мест в восточных землях Германии не оказывает положительного общекономического воздействия. Без реформ на рынке рабочей силы продолжение субсидирования частных инвестиций в восточные земли Германии не принесет результата. Капиталовооруженность в восточной части Германии уже достигла предела, и слишком часто инвестиции вкладываются не туда, куда следует.

Федеральный министр финансов потребовал от премьер-министров новых земель навести порядок в финансировании. В соответствии с Пактом солидарности II (Solidarpakt II) восточные земли должны получить до 2019 г. в целом 156,5 млрд. евро на так называемые «косые потребности». Но 50% из причитающихся на 2005 г. 10,5 млрд. евро расходуются не на согласованные цели. Вместо улучшения инфраструктуры «штопаются» бюджетные дыры (2, с. 38). Министр требует привести в порядок бюджеты земель, прежде всего, сократить раздутые управленческие расходы. Но оказать более серьезного воздействия он не может, поскольку санкции в случае неправильного использования средств Пакт не предусматривает. К тому же, в отличие от министра, А. Меркель не считает это криминалом.

Позицию А. Меркель представители немецких промышленников и Конвент считают препятствием для решающей реформы свода финансово-правовых постановлений, тогда как непрозрачные финансовые отношения между федерацией, землями и коммунами обходятся налогоплательщикам в огромные суммы и являются тормозом роста.

В последнее время экономика новых земель находится в положении стагнации. В середине 2005 г. и в начале 2006 г. «Ifo» провел опросы производственных предприятий в новых землях и в Восточном Берлине об их инвестиционной деятельности в 2005 г. и планах (ожиданиях) на 2006 г. Было получено почти 2250 сообщений от предприятий, представляющих все отрасли перерабатывающей промышленности новых земель. На долю фирм – участни-

ков опроса приходилось более четверти всех занятых в регионе и более половины всех инвестиций. Полученные результаты позволили определить тенденции инвестиционного процесса в новых землях Германии, в том числе:

1. 2005 г. характеризовался стабильными, отчасти слегка снижавшимися инвестициями. В 7 отраслях инвестиции практически не изменились, в 11 – инвестировалось больше, чем в предыдущем году, в 12 – меньше по сравнению с предыдущим годом.

В среднем инвестиции сократились почти на 15%. Общее сокращение инвестиций объясняется прежде всего особой ситуацией в бумажной промышленности. После чрезвычайно высоких капиталовложений в 2004 г. в несколько крупных проектов этой отрасли сумма инвестиций в 2005 г. снизилась более чем на три четверти (с 880 млн. евро почти до 200 млн.) (4, с. 28).

2. Инвестиционные намерения на 2005 г. были лишь на 2,5% ниже реализованных в 2004 г. Однако частичный пересмотр инвестиционных планов привел к тому, что все намерения не удалось осуществить. 36% всех инвестиций в перерабатывающую промышленность (на 2% больше, чем в 2004 г.) было вложено в электротехнические отрасли и дорожное автомобилестроение (4, с. 30). Причем электротехническая промышленность получила объем капиталовложений с большим отрывом от других отраслей экономики, но с небольшим снижением по сравнению с предыдущим годом.

3. Планы на 2006 г. участвовавших в опросе предприятий свидетельствовали о некотором росте инвестиционного бюджета.

Проведенные до июня 2006 г. тесты «Ifo» по инвестициям 1250 фирм восточных земель показали, что после заметного снижения в 2005 г. (на сумму до 6,7 млрд. евро) инвестиционные планы на 2006 г. для большинства отраслей увеличиваются. В целом прирост может составить 12% (7,5 млрд. евро) (4, с. 30). Правда, рост тормозится сокращением инвестиций в дорожное автомобилестроение (-13%). Небольшое влияние на общий результат может также оказывать, после предыдущего всплеска, нормализация инвестиций в деревообработку.

Большое увеличение инвестиций ожидается в химической промышленности новых земель (возведение сооружений для производства жирных кислот, больше известных под названием «биодизель»). Это усилит наблюдаемый в отрасли инвестиционный бум. Однако лидером по объемам инвестирования по-прежнему остается электро-

техническая промышленность. В предприятия отрасли должно быть вложено более одной пятой от суммы прироста инвестиций.

Предприятия остальных отраслей намеревались в 2006 г. потратить на оборудование на 16% больше, чем в предыдущем году (4, с. 30). При постоянном числе занятых в перерабатывающей промышленности новых земель инвестиции на одного занятого, соответственно, значительно возрастут, а их интенсивность более чем наполовину превзойдет инвестиции в перерабатывающую промышленность старых земель.

Можно предположить, что при улучшающихся общих экономических условиях инвестиции в перерабатывающую промышленность, обусловленные конъюнктурой, должны в среднесрочном плане приносить больше прибыли. Тогда инвестиции в промышленность восточной части Германии можно считать «взрастающими в среднесрочном плане», а не «традиционно отстающими», как считалось ранее.

По фактическим результатам за 5 месяцев (по май 2006 г.) отмечалось некоторое замедление темпов развития экономики восточных земель, соответственно, уменьшался оптимизм в отношении ожиданий на вторую половину года. Но в целом тенденция роста сохранялась, что вселяет надежду на продолжение конъюнктурного подъема. Легкое снижение показателей объясняется замедленной динамикой перерабатывающей промышленности, но и здесь в целом ситуация позитивная: заключаются новые контракты, расширяется производство, увеличивается число заказов. Правда, о перспективах опрошенные предприятия высказывают менее оптимистично, а импульсы развития ожидают от экспортных сделок.

Деловая обстановка в восточной части Германии, как и в предыдущие месяцы, оценивается положительно. Понемногу увеличивается спрос, наметилось оживление в строительстве, загрузка оборудования в котором увеличилась до 74% (в мае 2005 г. – 69%), улучшается ситуация в оптовой торговле (7, с. 31).

В заключение можно констатировать, что после четырехлетнего снижения инвестиционной деятельности в восточных землях Германии в настоящее время наблюдается ее оживление. Во-первых, после задержки развития образовался известный отложенный спрос. После объявленного правительством повышения налога на добавленную стоимость часть отсроченных инвестиций может быть быстро реализована. Во-вторых, положение с доходами у

промышленных предприятий улучшилось благодаря хорошей конъюнктурной ситуации (8, с. 32).

### **Список литературы**

1. Лавровский Б.Л. Экономический рост и региональная асимметрия: (Эмпир. анализ) / Новосибирск.: Сибирское Научное Издательство, 2005. – 216 с.
2. Graf P. Ostdeutschland: Bundeskanzlerin Merkel will den Missbrauch von Fordergeldern tolerieren // Wirtschafts Woche. – Frankfurt a. M., 2006. – N 24. – S. 38.
3. Damkowski W., Harms D., Precht C. Clusterbildung als regionalwirtschaftliche Strategie // Verwaltung. – Berlin (West), 2006. – Bd. 39, H. 2. – S. 269–285.
4. Jackel P. Ostdeutsche Industrie peilt 2006 zweistelliges Investitionswachstum an // IFO-Schnelldienst. – München, 2006. – Jg. 59, N 11. – S. 28–30.
5. Langmantel E. Anlageinvestitionen: Weiterhin Ruckgang in Ostdeutschland // IFO-Schnelldienst. – München, 2006. – Jg. 59, N 10. – S. 28–30.
6. Losse B. Hohes Tempo // Wirtschafts Woche. – Frankfurt a. M., 2006. – N 27. – S. 24–27.
7. Russ H.G. IFO Konjunkturtest Mai 2006 in Kurze // IFO-Schnelldienst. – München, 2006. – Jg. 59, N 11. – S 31–32.
8. Weichselberger A. Westdeutsche Industrie: Wieder auflebende Investitionstätigkeit // IFO-Schnelldienst. – München, 2006. – Jg. 59, N 18. – S. 30–35.