РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-2-70-79

Оценка управленческих инструментов стимулирования инвестиционного климата в регионах России

ОЛЕГ ИГОРЕВИЧ КОНДРАТЕНКО, директор Центра развития регионов
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: o.kondratenko.public@yandex.ru

Аннотация: Влияние управленческих инструментов на развитие территориального инвестклимата оценивается учеными и экспертами неоднозначно, о чем свидетельствует проведенный в статье обзор литературы. Анализ тематических работ позволил выявить существенный разброс мнений ученых относительно роли управления в развитии инвестклимата. Отсутствие методологического единства существенно затрудняет возможность комплексной валидной оценки управленческих инструментов региональной инвестиционной экономики. Допуская возможность влияния управленческого фактора на развитие делового климата российских регионов, в статье предложен и апробирован комплексный подход, включая, в частности, опрос инвесторов, предпринимателей и сотрудников региональных проектных офисов относительно состояния системы управления инвестиционным климатом в регионах. Исследование показало, что значимость управленческого фактора в региональной инвестиционной политике России существенна, но особенно эксплицитно она проявляется в период масштабных кризисов и турбулентности экономики. Также были выявлены как растущая степень удовлетворенности состоянием регионального инвестиционного климата, так и рост претензий пользователей к работоспособности, скорости и качеству функционирования созданных управленческих институтов. Проведенное автором анкетирование сотрудников региональных проектных офисов позволило определить затруднения исполнителей в деле управления развитием регионального инвестклимата, а именно: недостаточность материально-технического и технологического обеспечения работы проектных офисов; низкая компетентность сотрудников при их функциональной перегруженности; недостаточная вовлеченность в работу по привлечению инвестиций специализированных организаций, муниципальных администраций; различный уровень цифровизации регионов.

Ключевые слова: региональный инвестиционный климат, инвестиционная политика, инструменты привлечения инвестиций, управленческий фактор, эффективность государственного управления

Статья поступила в редакцию 12 февраля 2020 года .

Кондратенко О.И. Оценка управленческих инструментов стимулирования инвестиционного климата в регионах России. *Государственная служба.* 2020. № 2. С. 70–79.

EVALUATION OF MANAGEMENT TOOLS FOR STIMULATING THE INVESTMENT CLIMATE IN RUSSIAN REGIONS

OLEG I. KONDRATENKO, Director of the Regions Development Centre
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: o.kondratenko.public@yandex.ru

Abstract: The influence of management tools on the development of the territorial investment climate is assessed ambiguously by scientists and experts, as evidenced by the literature review conducted in the article. Analysis of thematic works revealed a significant scatter of scientists' opinions regarding the role of management in the development of the investment climate. The lack of methodological unity significantly complicates the possibility of a comprehensive valid assessment of managerial tools of the regional investment economy. Assuming the possibility of the influence of the managerial factor on the development of the business climate of the Russian regions, the article proposed and tested a comprehensive approach, including, in particular, a survey of investors, entrepreneurs and employees of regional project offices regarding the state of the investment climate management system in the regions. The study showed that the importance of the managerial factor in the regional investment policy of Russia is significant, but it manifests itself most explicitly during large-scale crises and turbulence of the economy. A growing degree of satisfaction with the state of the regional investment climate, as well as an increase in user complaints about the efficiency, speed and quality of functioning of the established management institutions were also revealed. A survey conducted by the author of the staff of the regional project offices made it possible to determine the difficulties of the performers in managing the development of the regional investment climate, namely: insufficiency of material and technical and technological support for the work of design offices; low competence of employees with their functional congestion; lack of involvement in the work of attracting investments of specialized organizations, municipal administrations; different level of regional digitalization.

Keywords: regional investment climate, investment policy, tools to attract investments, management factor, efficiency of public administration

The article was received on February 12, 2020.

Kondratenko O.I. Evaluation of management tools for stimulating the investment climate in Russian regions. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 2. P. 70–79. In Russian

Введение

На современном этапе развития экономики, который ученые называют посткризисным, роль организационно-управленческих инструментов совершенствования регионального инвестиционного климата в России неуклонно возрастает.

Экономический кризис 2008 года и следующее за ним турбулентное пятилетие обострили проблемы российской экономической и инвестиционной политики, которые не были столь заметны в «тучные» двухтысячные годы: несостоятельность концепции экономического роста российских регионов, основанного на стабильно высоких ценах на энергетические ресурсы (об этом говорится на сайте Всемирного экономического форума – Международной организации государственно-частного сотрудничества в докладе «Scenarios for the Russian Federation. The World Economic Forum Report. World Scenario Series», опубликованном в январе 2013 года)[1]; низкая эффективность и результативность мер федеральной поддержки депрессивных субъектов Российской Федерации (Тенденции развития российских регионов. Доклад Н.В. Зубаревич на 470-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23 декабря 2019 года)[2].

В то же время, по результатам методологически различных исследований динамики социально-экономического развития российских регионов, в период с 2008 по 2012 год были выявлены 10–12 субъектов Российской Федерации, которые демонстрировали стабильно высокие показатели экономики, несмотря на существенные экономико-географические различия [Никитин, 2018. С. 7]. Исследование организационно-экономического механизма инвестиционной политики в этих регионах позволило выявить, что многие «секреты» успехов субъектов Российской Федерации связаны с активизацией управленческого ресурса.

На основе распространения успешных инвестиционных практик этих регионов и с учетом передового опыта управления развитием инвестклимата в развитых странах с 2012 года на общероссийском уровне внедряется единый комплекс организационно-управленческих инструментов развития регионального инвестклимата, включая: «дорожные карты» Национальной предпринимательской инициативы, Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, масштабирование лучших муниципальных и региональных управленческих практик развития делового климата; целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса и по-вышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации (далее – целевые модели).

Применение этого комплекса инструментов с 2012 по 2018 год способствовало достижению российской экономикой существенных результатов: улучшение положения страны в международном инвестиционном рейтинге «Doing Business» с 124-й позиции в 2011 году до 31-й позиции в 2019 году; реализация крупных инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации; развитие территориальной инвестиционной инфраструктуры; усиление законодательных гарантий для инвесторов и бизнеса в регионах.

Однако комплексных исследований, посвященных оценке управленческих инструментов стимулирования развития регионального инвестклимата с учетом вызовов и перспектив становления экономики знаний, в отечественной литературе пока немного.

Вместе с тем, начиная с 2017 года, когда большая часть управленческих инструментов улучшения инвестклимата была внедрена во всех субъектах Российской Федерации, положительная динамика развития территориального инвестклимата несколько замедлилась, увеличились разрывы между субъектами Российской Федерации по показателям привлечения инвестиций.

Указанные обстоятельства требуют углубленного комплексного научного анализа в направлениях оценки вклада управленческого фактора в улучшение инвестиционного климата субъектов Российской Федерации, выявления барьеров и дополнительных резервов стимулирования эффективности управления развитием инвестклимата субъектов Российской Федерации.

Основы исследования управленческого фактора в региональной инвестиционной политике

Управленческий фактор в региональной инвестиционной политике является объектом многих исследований. В работах теоретического характера обсуждается значимость управления в деле развития регионального инвестклимата, аргументируется необходимость повышения эффективности такого управления. Инструменты региональной инвестиционной политики принято называть эффективными, если их использование в данном регионе дает устойчивые результаты, выигрывающие в сравнении с другими регионами [Кузнецова, 2019. С. 164].

Однако вопросы о параметрах оценки такой эффективности, о вкладе управленческих действий в развитие инвестклимата являются гораздо более дискуссионными. Поскольку инструменты развития регионального инвестиционного климата производны от региональной экономической политики и, соответственно, зависят от ее приоритетов, целей и задач, отправным этапом исследования сущности инструментария стимулирования инвестиций является изучение теорий государственного регулирования экономического развития регионов. В соответствии с классификацией, предложенной Г. Кэмероном, совокупность данных теорий можно разделить на три направления: «неинтервенционалисты», отрицающие необходимость влияния власти на развитие территорий; «адапторы», выступающие за политику «мягкого регулирования» процесса развития регионов

1 http://www.weforum.org/reports/scenarios-russian-federation

2 https://www.youtube.com/watch?v=rgcS1Izc-_M

Рисунок 1. Процесс формирования инструментов развития регионального инвестиционного климата

Figure 1. The process of forming tools for the development of the regional investment climate



посредством управления инвестиционными и миграционными процессами; «радикалы», предлагающие активное вмешательство государства в региональные процессы [Cameron, 1977. P. 376–388].

Для России с ее существенными региональными различиями методологически наиболее адекватной представляется концепция «адаптивной» государственной инвестиционной политики, получившая развитие в трудах А. Леша, Я. Тинбергена, О.В. Витковского, В.А. Мау и К.А. Яновского. Эти ученые предлагают сочетать в рамках национальной инвестиционной политики цели притока капитала в экономически успешные регионы страны с воздействием на экономику проблемных территорий, аргументируя, что это способствует повышению инвестиционной привлекательности страны и ее регионов, росту передовых отраслей производства и совершенствованию структуры регионального и национального хозяйства [Леш, 1958. С. 78; Tinbergen, 1967. P. 59; Витковский, 1984. С. 106–119; Мау, Яновский, 2001. С. 27].

Применительно к особенностям территориального устройства России и актуальным задачам ее социально-экономического развития идеи «адапторов» могут оказаться весьма полезными, поскольку в условиях дефицита финансовых средств нерационально оказывать господдержку депрессивным регионам без развития в них инвестиционной инфраструктуры. Становление экономики знаний предполагает инвестирование прежде всего в наукоемкие отрасли и в сферы, содействующие развитию интеллектуального капитала. Действующая федеральная инвестиционная политика не сочетает цели стимулирования развития регионов («полюсов роста») с мерами поддержки депрессивных регионов. Результативность поддержки малого и среднего предпринимательства, несмотря на активность федерального центра по снижению административных барьеров, неодинакова по субъектам Российской Федерации, как следует из Доклада Министерства экономического развития Российской Федерации «О состоянии и развитии малого и среднего предпринимательства в 2019 году»[3].

Обозначенные проблемы не являются специфически российскими. На постиндустриальном этапе развития экономики их решают как развитые, так и развивающиеся страны. Артикулировав на основании выявленных проблем актуальные цели развития регионального инвестклимата и исходя из сущности функций управления, национальные правительства определяют соответствующий набор инструментов повышения инвестпривлекательности регионов (**рисунок 1**).

Сходную логику целеполагания инвестиционной политики восприняла и Россия. С 2012 года стимулирование развития инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации осуществляется за счет внедрения комплекса инструментов, предполагающих интенсификацию управленческого потенциала региональной власти, то есть управленческих инструментов. В России выстраивается единый комплекс регулирования процесса развития регионального инвестклимата, включая федеральный, региональный и муниципальный уровни (**рисунок 2**).

Отличительными особенностями этого комплекса управленческих инструментов стимулирования регионального инвестклимата явились:

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

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

3 http://go.mail.ru/redir?type=sr&redir=eJzLKCkpsNLXL85N0kvPL9MrKtVPzEvMqSzJTC7WNzS3NDLUyyjJzWFgMDQ1tzQ0MDQwMGHYtzg7Pbys8a71Kn4n3oqAGAD1dxX4&src=5f5970&via_page=1&user_type=49&oqid=877672c17ff58226

3) регулирование процесса разработки, внедрения и оценки инвестиционного инструментария осуществляется АСИ, которое не входит в систему государственного управления, а также Наблюдательным советом при Президенте Российской Федерации (это повышает объективность планируемых и реализуемых мероприятий);

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

5) учет передового международного опыта развитых и развивающихся стран в аспекте повышения эффективности управления развитием регионального инвестиционного климата.

Подробное описание каждого из этих инструментов, а также процесса их внедрения в 2013–2017 годах содержится в исследовании «Формирование и обеспечение эффективного функционирования региональных управленческих команд» [Никитин, 2018. С. 246–320].

Рисунок 2. Инструменты развития инвестиционного климата в регионах России (2012–2019 годы)

Figure 2. Tools for developing the investment climate in Russia's regions (2012–2019)



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

Вопрос выявления критериев успешности действий региональных органов власти по развитию делового климата освещен в экономической литературе достаточно подробно. В связи с тем, что иностранные инвесторы объективнее оценивают преимущества и недостатки вложения капитала на той или иной территории, основным критерием эффективности региональной инвестиционной политики предложено считать объем прямых иностранных инвестиций (далее – ПИИ), привлеченных в регион [Кузнецова, Кузнецов, 2015. С. 149]. Соответственно оцениваются усилия региональной власти, направленные на приток прямых иностранных инвестиций в регион. Эта логика составляет основу методологии формирования совокупности критериев большинства современных международных и национальных инвестиционных рейтингов.

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

Сочетание критериев состояния инвестиционной и деловой среды в регионах представлено в методологиях BERI-Index (Business Environment Risk Information), интегрального индекса Doing Business (индекс легкости ведения бизнеса, рассчитывается по методике Всемирного банка), Национального рейтинга инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации.

Состояние и развитие регионального инвестклимата зависит не только от объема инвестиций, но и от структуры их размещения на территории, а также от результативности их использования региональной властью [Кузнецова, 2019. С. 174]. Именно поэтому представляется необходимой оценка расходов региональных бюджетов и внебюджетных фондов, в первую очередь по следующим аспектам: текущая поддержка отраслей промышленности, сельского хозяйства, ЖКХ; объем расходов региональных бюджетов на душу населения с учетом прожиточного минимума. Однако в известных автору рейтинговых методиках (в том числе методике Национального рейтинга инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации) критерии расходов инвестиций не отражены.

Важным методологическим вопросом является выявление целевых значений «инвестиционных» критериев. Выделяют два способа определения целевых значений критериев: 1) исходя из рассчитанных средних значений по генеральной совокупности, 2) исходя из рассчитанной средней по подвыборке наиболее успешных субъектов [Алескеров, Головщинский, Клименко, 2006. С. 32]. В первом случае достичь целевых значений по критериям большинству исполнителей достаточно легко. Во втором случае у исполнителей возникают вопросы о справедливости установленных целевых значений. Поскольку Национальный рейтинг инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и целевые модели формировались исходя из показателей

эффективности привлечения инвестиций в наиболее успешных субъектах Российской Федерации, апелляцию на результаты рейтинга и исполнения целевых моделей подали в 2017 году 23 субъекта Российской Федерации, в 2018 году – 42 региона, в 2019 году – 65 регионов[4].

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

При том что большинство авторов указывают на наличие влияния управленческого фактора в развитии делового климата в регионе, оценка этого влияния варьируется от несущественного [Кузнецова, 2019. С. 210] до приоритетного [Никитин, 2018. С. 35]. Главным аргументом авторов, нивелирующих вклад управления в развитие регионального инвестклимата, служит тезис о преобладающем значении объективных условий регионального развития [Кузнецова, 2019. С. 196]. По их мнению, регионы, которым «повезло» с ресурсами, климатом, экономико-географическим положением, всегда будут более успешными в инвестиционном отношении, чем остальные территории. Однако исследования, в которых сделан подобный вывод, проведены в периоды ослабления (или отсутствия) стратегически продуманной и последовательной федеральной экономической политики в отношении регионов. Экспертные исследования, в которых лидерами по привлечению инвестиций выступают российские регионы с различными природно-климатическими, ресурсными, пространственными характеристиками («Регионы России: драйверы роста: 4х4» Доклад Совета по глобальной повестке дня Всемирного экономического форума о развитии России на основе сценариев развития Российской Федерации. 2014. Июль)[5], не всегда подтверждают справедливость этого тезиса.

Определение характера и степени влияния управленческих инструментов на динамику регионального инвестклимата попадает в фокус внимания эконометрических исследований. Такие работы распространены в зарубежной экономической науке. Например, изучение взаимосвязи значений показателей рейтинга Doing Business и динамики экономик в 135 странах за период с 1993 по 2002 год [Djankov, McLiesh, Ramalho, 2006. P. 396–400]; исследование влияния реформ в области «снижения административных барьеров» на показатели темпов роста экономики и объем инвестиций в 100 странах за 2003–2007 годы[6]; анализ взаимосвязи региональных реформ по снижению административных барьеров для инвесторов и динамики регионов в Мексиканском национальном индексе занятости за период с 2000 по 2004 год[7].

Отечественные исследования, использующие схожую методологию, пока не столь многочисленны. К их числу можно отнести: изучение влияния деятельности региональной власти по развитию институциональной среды для бизнесменов и инвесторов на состояние экономик российских регионов до и во время экономического кризиса 2008–2009 годов [Guriev, Tsyvinski, 2010. P. 12]; сравнительный анализ легкости ведения бизнеса в странах с высокоразвитой и развивающейся инвестиционной инфраструктурой [Yakovlev, Zhuravskaya, 2013. P. 810]; исследование взаимосвязи между инвестиционным законодательством субъектов Российской Федерации и объемами привлеченных в регионы инвестиций по 73 субъектам Российской Федерации за 1992–1998 годы [Коломак, 2000. С. 120–128].

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

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

1. В каждом исследуемом регионе на деловой климат прямо и косвенно влияет совокупность количественных и качественных факторов различного генеза, помимо тех условий, которые включены в разработанную модель регрессии. Далеко не все эти факторы могут быть включены в исследовательский фокус как равнозначные [Лавров, 1996. С. 125–130].

2. Комплекс действий по привлечению инвестиций, который предпринимают на практике региональные власти, обычно формализуют в рамках исследования в виде переменных и их двоичных значений (например, при наличии закона об инвестициях переменной присваивается значение «один», при отсутствии такого закона – «ноль»). Однако само наличие тех или иных элементов региональной инвестиционной структуры еще не означает ее работоспособности.

3. Официальная статистика, касающаяся состояния инвестиционного климата субъектов Российской Федерации, сокращает возможности для масштабных эконометрических исследований в период до 2015 года, когда основные показатели по регионам рассчитывались и публиковались Росстатом. Только начиная с 2015 года Центральный банк Российской Федерации публикует данные по накопленным ПИИ в регионах России (как по общим объемам, так и в разрезе структуры инвести-

4 См.: Материалы заседания рабочей группы Государственного совета Российской Федерации «О мерах по повышению инвестиционной привлекательности в субъектах Российской Федерации». *Архив Агентства стратегических инициатив*. 2019.

5 http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_Russia_DriversGrowth_Report_2014.pdf

6 *Eifert B.P.* Do regulatory reforms stimulate investment and growth? Evidence from the Doing Business Data 2003-07. Working Paper 159. Center for Global Development. Washington DC. 2009: https://www.cgdev.org/sites/default/files/1420894_file_Economic_Response_FINAL.pdf

7 *Bruhn M.* License to sell: the effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico. Policy Research Working. Paper 4538. World Bank, Washington DC, 2008: http://documents.worldbank.org/curated/en/440411468281744397/pdf/wps4538.pdf

ций). Это дает возможность проанализировать успехи регионов в посткризисный период как по количеству привлеченных инвестиций, так и по их качественным характеристикам: странам – источникам капиталовложений, видам экономической деятельности инвесторов, зонам притока и оттока капитала, роли офшорного капитала в российских регионах. Вместе с тем отсутствие соответствующей муниципальной статистики не дает возможности оценить эффективность региональной инвестиционной политики в территориальном разрезе (например, распределение инвестиций по территории и отраслям региона, социально-экономическое положение муниципальных образований внутри субъекта Российской Федерации, уровень жизни на различных территориях региона). Кроме того, опираясь исключительно на статистические данные, не всегда удается обнаружить глубинные причины недостаточной эффективности региональной инвестиционной политики и ее инструментария, связанные с дефектами системы управления региональным инвестклиматом.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости комплексного количественно-качественного анализа совокупного влияния объективных и управленческих факторов развития регионального инвестиционного климата в конкретный период трансформации национальной государственности.

Анализ факторов и динамики развития инвестклимата в регионах России

С учетом известных автору кодификаций инструментов привлечения инвестиций в регионы, а также задач настоящей статьи, факторы совершенствования инвестклимата классифицированы на объективные (международные и внутригосударственные) и организационно-управленческие.

Международными объективными факторами регионального инвестиционного климата России являются:

1. Тренд снижения цен на нефтегазовые ресурсы, который начался в 2008 году и повлек за собой так называемое «время турбулентности», когда многие национальные правительства, в том числе и российское, вынуждены были коренным образом пересматривать стратегию развития государств, искать новые ресурсы для развития экономик в непредсказуемых условиях [Хайдуков, Тасалов, 2015. С. 98].

2. Политика экономических санкций США и стран Европейского союза по отношению к России (проводится с 2014 года в связи с вхождением Крыма в состав Российской Федерации). Как отмечают эксперты, негативные ожидания иностранных инвесторов относительно продолжающейся санкционной политики не лучшим образом влияют на динамику притока иностранных инвестиций в Россию. Опубликованная в апреле 2019 года Центральным банком Российской Федерации статистика по притоку иностранных инвестиций за 2018 год демонстрирует более чем трехкратное снижение входящих иностранных инвестиций по сравнению с уровнем 2017 года. И хотя ситуация с притоком иностранных инвестиций в первом полугодии 2019 года несколько улучшилась, в условиях сохранения санкций и ухудшения инвестиционного имиджа России существенный рост иностранных инвестиций в российскую экономику выглядит пока маловероятным, – считает автор статьи от 7 июня 2019 года «Прямые иностранные инвестиции немного оживились» в журнале «Экономика и жизнь»[8]. Соответственно, экономики регионов существенно пострадали от оттока зарубежных капиталовложений.

3. Развитие цифровой экономики. С начала XXI века цифровизация пространства признается одним из важнейших условий, сопутствующих успеху социально-экономического развития территорий. К такому выводу пришли в результате сопоставления данных 85 стран мира по рейтингу «Doing Business – 2017» по индексу «E-intensity – 2015» (Индекс электронной интенсивности Boston Consulting Group)[9]. Государства и регионы, преуспевающие в вопросах цифровизации, имеют большие шансы на успех в развитии инвестиционного климата, чем страны с отставанием или существенными межрегиональными различиями в становлении цифровой экономики.

К числу внутригосударственных объективных факторов развития регионального инвестклимата исследователи традиционно относят отраслевую структуру производства, экономико-географическое положение, природно-климатические условия.

К началу двухтысячных годов на социально-экономическое положение регионов России негативно повлияли результаты преобразований страны в 80–90-х годах двадцатого века. Среди них: незавершенность советской экономической модернизации; несоответствие советской отраслевой структуры целям и динамике рыночных реформ начала 1990-х годов; радикальная либерализация экономического курса в середине 1990-х годов при непоследовательности, бессистемности и слабости федерального регулирования экономического развития субъектов Российской Федерации; крайне высокая степень политической и экономической эмансипации субъектов Российской Федерации в 1990-х годах. В итоге промышленный спад, а затем и рост экономики был неравномерен по отраслям, а отрасли, в свою очередь, были неравномерно распределены по регионам.

В этих условиях относительно благополучными оказались регионы, которые специализировались на экспортно ориентированных отраслях. Меньше всего инвестиций получали субъекты Российской Федерации, ориентированные на внутренний рынок, а также регионы с высокой долей обрабатывающей промышленности [Кузнецова, 2019. С. 130].

Влияние пространственного фактора выражается в опережающем развитии западных регионов России по сравнению с восточными, а также в уровне социально-экономического развития государств, с которыми граничит ряд российских регионов [Вардомский, 2010. С. 90].

8 https://www.eg-online.ru/article/400727/

9 http://indexingtheworld.org/bcg-e-intensity-index/

Организационно-управленческими факторами состояния регионального делового климата можно назвать деятельность государственных органов федерального и регионального уровней, а также органов местного самоуправления, влияющую на состояние и динамику развития делового климата в субъектах Российской Федерации.

Федеральный центр создает необходимые экономические условия для развития инвестклимата в регионах: установление верхних и нижних ставок налогообложения для инвесторов, предпринимателей и физических лиц; установление налоговых льгот (индивидуальных, социальных, отраслевых, региональных, льгот для особых экономических зон), учреждение правил льготирования инвесторов. Однако вопросы реализации всего этого комплекса федеральных мер на подведомственной территории, меры дополнительной региональной поддержки инвесторов и предпринимателей, а также активизация роли муниципальных образований в сфере развития территориального инвестклимата находятся в компетенции региональной власти [Мау, Яновский, 2001. С. 32].

В условиях «парада суверенитетов» большинства субъектов Российской Федерации и «мягкой» федеральной инвестиционной политики 1990-х годов использование организационно-управленческого фактора инвестпривлекательности регионов в полной мере зависело от руководства субъектов. В качестве позитивного и негативного примеров эффективности «регионального менеджмента» в литературе приводят либеральную экономическую политику Нижегородской и консерватизм Ульяновской областей [Лавров, Кузнецова, 1997. С. 58–62]. Стратегически успешной в этот период считают политику «мягкого вхождения в рынок» Татарстана [Морозов, 1988. С. 86]. К началу 2000-х годов с усилением тенденций централизации власти в большинстве субъектов Российской Федерации привлечение инвестиций стало в большей степени зависеть от объективных факторов.

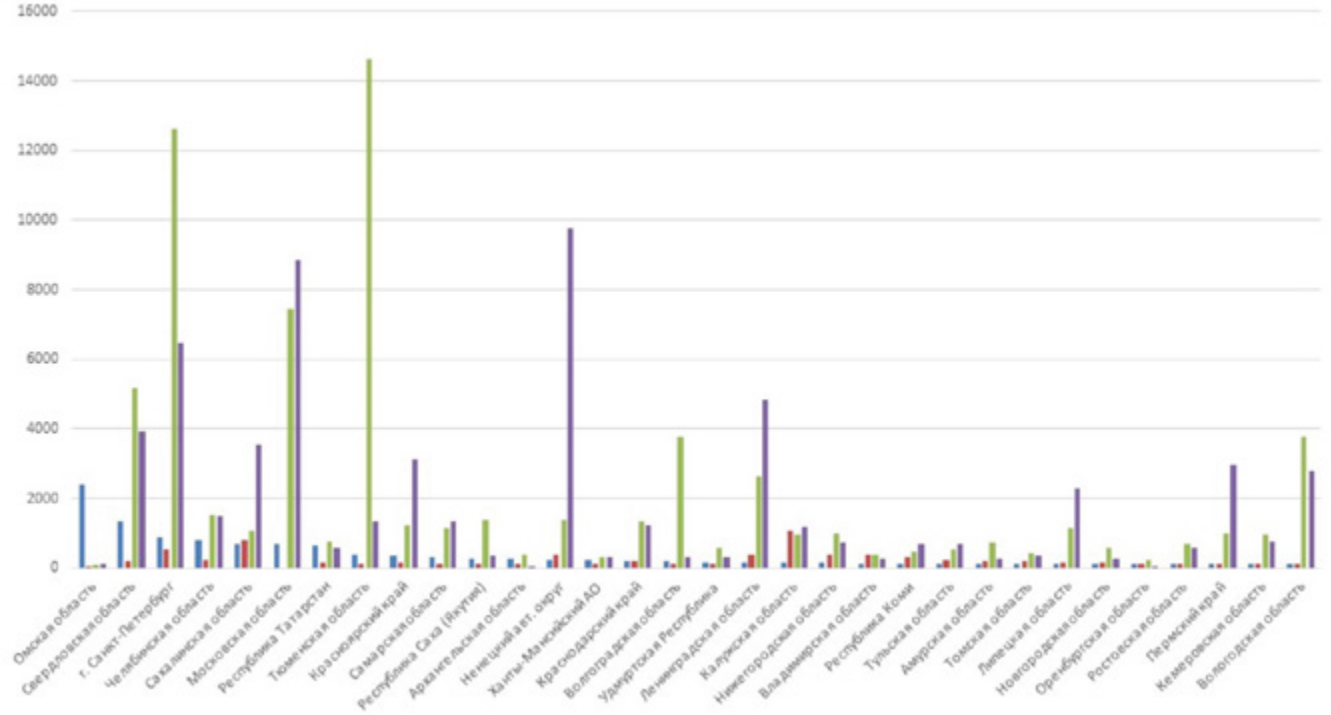
Анализируя состояние инвестиционного климата субъектов Российской Федерации с начала 2000-х годов по настоящее время, можно выделить 3 периода, которые различаются преобладанием определенных внешних факторов, концепций и инструментов стимулирования регионального инвестклимата: «экономика стабильного роста» (2000–2008 годы), «кризисная экономика» (2009–2012 годы), «посткризисное развитие» (2013–2018 годы).

На **диаграмме 1** приведены данные по регионам, которые попадали в число двадцати наиболее успешных по показателю привлечения ПИИ в 2000, 2009, 2012 и 2018 годах.

Для обеспечения репрезентативности межрегиональных различий в диаграмме в число субъектов Российской Федерации не включалась Москва, которая на

Диаграмма 1. Объем ПИИ в субъектах Российской Федерации, млрд долл.*

Diagram 1. Volume of Foreign Direct Investment in the constituent entities of the Russian Federation, billion dollars



*Составлено автором на основе данных Росстата[1] и Статистического бюллетеня Банка России[2]

1 https://gks.ru/folder/11109/document/13259

2 http://www.cbr.ru/collection/collection/file/25517/bbs_1911r.pdf

протяжении всего постсоветского периода развития нашей страны является «оазисом социального благополучия» и «витриной российского капитализма» [Юданов, 1999. С. 103–108].

Анализ диаграммы позволяет сделать следующие выводы.

До середины 2000-х годов преобладающим фактором российской инвестиционной политики были стабильно высокие цены на сырьевые ресурсы. Регионы, обладающие ими, демонстрировали устойчиво высокие показатели привлечения ПИИ. При этом на 10 субъектов Российской Федерации приходилось более 80% ПИИ, а иностранные инвесторы предпочитали вкладывать средства в традиционно благополучные нефтегазодобывающие и чернометаллургические отрасли [Зубаревич, 2010. С. 23].

В период мирового кризиса 2008–2011 годов привлечение ПИИ существенно сократилось даже у весьма успешных регионов в сравнении с периодом «стабильного экономического роста» середины 2000-х годов. При этом наибольший спад привлечения ПИИ (по сравнению с докризисным периодом) демонстрируют регионы с богатым природно-ресурсным потенциалом. Именно их экономические системы пострадали от кризиса в наибольшей степени.

Показатели регионов России по ПИИ на 2012 год отличаются высоким уровнем разброса, что позволяет сделать вывод об одновременном влиянии разнообразных факторов на экономику регионов в период «турбулентности». С одной стороны, восстанавливают свои докризисные позиции некоторые богатые ресурсами регионы. С другой стороны, демонстрируют эффективность управления региональным инвестиционным климатом субъекты Российской Федерации, не отличающиеся экономико-географическими преимуществами: Вологодская, Липецкая, Новгородская, Ростовская, Самарская, Тульская области, Краснодарский и Пермский края.

Период с 2013 по 2018 год, называемый в современной экономической литературе посткризисным, также характеризуется значительными межрегиональными различиями в вопросах привлечения ПИИ на территорию России. Можно наблюдать, что к завершению 2018 года позиции регионов, вышедших в двадцатку наиболее успешных по исследуемому показателю в 2012 году и не имевших экономико-географических преимуществ, изменились незначительно.

Таким образом, на примере динамики привлечения ПИИ в российские регионы в период с 2000 по 2018 год можно сделать вывод, что организационно-управленческий фактор оказывает определенное влияние на инвестклимат субъектов Российской Федерации. Это влияние проявляется более эксплицитно в периоды кризиса и нестабильности.

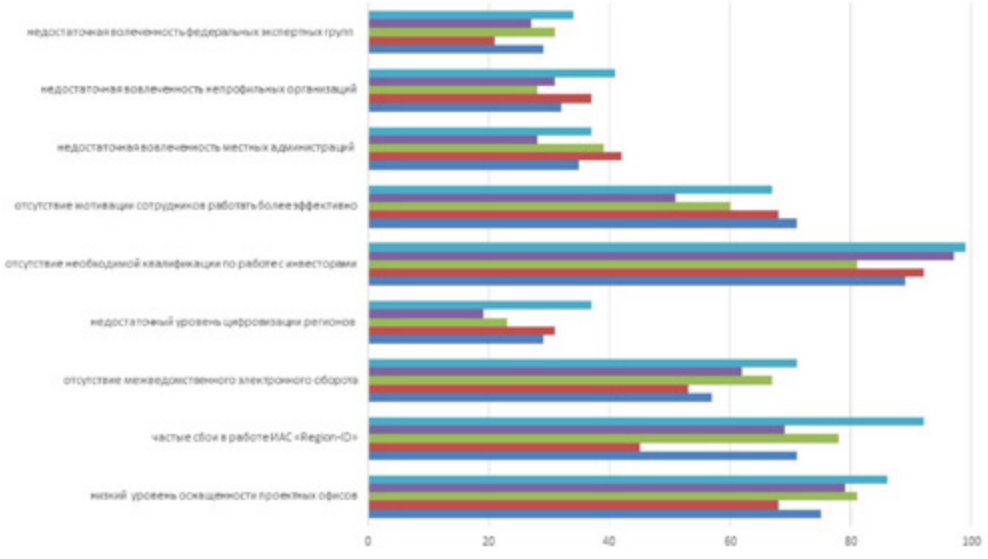
Оценка управленческих инструментов развития инвестклимата предпринимателями, инвесторами и сотрудниками региональных проектных офисов

С точки зрения взаимодействия с целевыми группами и оценки их восприятия происходящих изменений важным и статистически слабо учитываемым аспектом оценки эффективности и результативности региональной инвестиционной политики является изучение мнений и отношений инвесторов и предпринимателей к проводимым властью изменениям в области развития инвестиционного климата [Щербатых, 2009. С. 89].

Для оценки пользователями управленческих инструментов развития территориального инвестклимата в России такие исследования проводились с 2013 года в субъектах Российской Федерации путем «контрольной закупки»[10], а также социологических опросов с использованием случайной целевой, квотной и экспертной выборки. Резюмируя результаты этих исследований, нашедших свое отражение в декабрьском Докладе Государственного совета Российской Федера-

Диаграмма 2. Трудности внедрения организационно-управленческих инструментов развития инвестклимата в субъектах Российской Федерации

Diagram 2. Difficulties in implementing organizational and management tools for the development of investment climate in the constituent entities of the Russian Federation



10 «Контрольная закупка» – опрос получателей государственных и муниципальных услуг, предоставляемых региональными органами исполнительной власти в области работы с инвесторами и поддержки малого и среднего предпринимательства, с целью выявления мнений респондентов относительно качества услуг.

ции «О мерах по повышению инвестиционной привлекательности в субъектах Российской Федерации» в 2018 году, можно прийти к следующим выводам:

1. Оценка качества и быстроты прохождения инвесторами и бизнесом административных процедур существенно варьируется по регионам. Наибольшая степень удовлетворенности бизнеса обнаружена в регионах, лидирующих по количественным показателям привлечения инвестиций.

2. По мнению предпринимателей, в 2017–2018 годах (в сравнении с 2015–2016 годами) стало труднее получить кредиты и арендовать либо приобрести недвижимость; снизился уровень финансовой поддержки бизнеса, ухудшилось качество телекоммуникационных услуг в регионе.

3. С 2017 года инвесторы и предприниматели приоритетное внимание уделяют качеству процедур и сроков их поддержки со стороны региональной и муниципальной власти (время регистрации, подключения к коммуникациям, защита прав инвесторов и т.д.), а не формальному наличию в регионе объектов поддержки бизнеса и инвесторов.

Это позволяет сделать вывод как о возрастающей значимости для российских респондентов управленческих инструментов развития регионального инвестклимата, так и о необходимости уделять приоритетное внимание работоспособности этих инструментов, а не просто их наличию в регионе.

Поскольку результативность региональной инвестиционной политики в немалой степени зависит от ее исполнителей, большое значение приобретают исследования мнений сотрудников региональных управленческих команд относительно «слабых звеньев» внедряемых инструментов управления развитием делового климата в субъектах Российской Федерации.

Автором данной статьи в ноябре 2019 года было проведено анкетирование 181 сотрудника региональных проектных офисов из 47 субъектов Российской Федерации. Результаты выявления недостатков и трудностей развития системы управления региональным деловым климатом представлены на **диаграмме 2**.

Трудности развития системы управления региональным деловым климатом можно классифицировать следующим образом:

1. Внешние по отношению к системе: низкий уровень материально-технической и технологической оснащенности работы проектных офисов (отметили 42% опрошенных); частые сбои в работе ИАС «Region-ID» (39%); отсутствие межведомственного электронного оборота (36%); недостаточный уровень цифровизации регионов (17%).

2. Внутренние: отсутствие необходимой квалификации для работы с иностранными инвесторами (55%); отсутствие мотивации сотрудников работать более эффективно (42%); недостаточная вовлеченность местных администраций (39%), непрофильных организаций (35%), федеральных экспертных групп (27%) в работу по развитию делового климата «на местах».

Заключение

Таким образом, для повышения валидности исследований, направленных на оценку управленческих инструментов стимулирования развития инвестклимата в субъектах Российской Федерации, целесообразно использовать комбинированный подход, предполагающий изучение объективных факторов, влияющих на региональный инвестиционный климат, исследование статистически измеримых результатов внедрения инструментов стимулирования инвестклимата в регионах России на предмет их эффективности и результативности, выявление мнений региональных управленческих команд, инвесторов и предпринимателей по вопросам успешности применения управленческих инструментов развития делового климата в субъектах Российской Федерации.

В рамках методологии такого исследования можно сочетать факторный, статистический, регрессионный анализ (начиная с 2015 года), социологический опрос исполнителей, инвесторов и предпринимателей. Получение сходных результатов с использованием указанных методов повышает ценность гипотезы о существенном влиянии управленческих инструментов на развитие регионального инвестиционного климата в посткризисной российской экономике, а также аргументирует необходимость концентрации усилий власти, экспертов и бизнес-сообщества для устранения выявленных сложностей.

Литература

Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. М.: ГУ-ВШЭ, 2006. 36 с.

Вардомский Л.Б. Внешнеэкономическая деятельность регионов России: учебное пособие. М.: КноРус, 2010. 441 с.

Витковский О.В. Политико-географические аспекты изучения промышленности капиталистических стран и его проблемы. *Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. Сб. статей.* 1984. Вып. 5. С. 105–120.

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

Коломак Е.А. Субфедеральные налоговые льготы и их влияние на распределение инвестиций по регионам: эмпирический анализ. *Регион: экономика и социология*. 2000. № 2. С. 118–131.

Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов. Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: ЛЕНАНД, 2019. 304 с.

Кузнецова О.В., Кузнецов А.В. Системная диагностика экономики региона. М.: ЛЕНАНД, 2015. 232 с.

Лавров А.М. Оценка региональных различий хода экономических преобразований. *Общество и экономика.* 1996. № 6. С. 124–131.

Лавров А.М., Кузнецова О.В. Экономическая политика регионов: «либеральная» и «консервативная» модели. *Полития: Ана-*

лиз. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 1997. № 1. С. 57–64.

Леш А. Географическое размещение хозяйства / Пер. с англ. яз. М.: Изд-во иностр. лит., 1959. 455 с.

Мау В.А., Яновский К.А. Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах. *Вопросы экономики*. 2001. № 11. С. 17–33.

Морозов О.В. Татарстанская модель социально-экономических реформ. *Экономические реформы в регионах Российской Федерации: опыт и перспективы. Сб. статей*. М., 1998. С. 85–95.

Никитин А.С. Формирование и обеспечение эффективного функционирования региональных управленческих команд. Дисс. … докт. экон. наук. М., 2018. 372 с.

Хайдуков Д.С., Тасалов К.А. Реализация концепции устойчивого развития в региональном управлении. *Сборник материалов I научно-практической конференции «Эффективное управление»*, МГУ. М.: Изд-во «Полиграф сервис», 2015. 206 с.

Щербатых Ю.В. Психология предпринимательства и бизнеса. М.; СПб.: Питер, 2009. 304 с.

Юданов Ю.И. Иностранные инвестиции в России: региональный аспект. *Мировая экономика и международные отношения.* 1999. № 1. С. 102–109.

Cameron G.C. Re-examining the case for federal involvement in the market economy after a prosperous decade. *New directions and Federal economic development programs. Explorations in Economic Reseach.* 1977. Vol. 4. № 3. P. 375–389.

Djankov S., McLiesh C., Ramalho R.M. Regulation and growth. *Economic Letters.* 2006. № 92. Issue 3. P. 395–401.

Guriev S., Tsyvinski A. Challenges facing the Russian economy after the crisis. *Russia after the Global Economic Crisis* / Anders Åslund et al. (Eds.) 2010. P. 9–38.

Tinbergen J. Development planning / Transl. from the Dutch. L., 1967. 256 p.

Yakovlev A., Zhuravskaya E. The unequal enforcement of liberalization: evidence from Russia's reform of business regulation. *Journal of the European Economic Association*. 2013. Vol. 11. Issue 4. P. 808–838.

References

Aleskerov F.T., Golovshchinskii K.I., Klimenko A.V. Otsenki kachestva gosudarstvennogo upravleniya [Assessment of the quality of public administration]. M.: GU-VShE, 2006. 36 p. In Russian

Cameron G.C. Re-examining the case for federal involvement in the market economy after a prosperous decade. In: *New directions and Federal economic development programs. Explorations in Economic Reseach*. 1977. Vol. 4. № 3. P. 375–389. In English

Djankov S., McLiesh C., Ramalho R.M. Regulation and growth. In: *Economic Letters*. 2006. № 92. Issue 3. P. 395–401. In English

Guriev S., Tsyvinski A. Challenges facing the Russian economy after the crisis. In: *Russia after the Global Economic Crisis* / Anders Åslund et al. (eds.) 2010. P. 9–38. In English

Khaidukov D.S., Tasalov K.A. Realizatsiya kontseptsii ustoichivogo razvitiya v regional'nom upravlenii [Implementation of the concept of sustainable development in regional management]. In: *Sbornik materialov I nauchno-prakticheskoi konferentsii «Effektivnoe upravlenie»* [*Collection of materials of the 1st scientific-practical conference 'Effective management'], MSU*. M.: Izd-vo 'Poligraf servis', 2015. 206 p. In Russian

Kolomak E.A. Sub-Federal tax incentives and their impact on investment distribution by region: an empirical analysis. In: *Region: Ekonomika i sotsiologiya*. 2000. № 2. P. 118–131. In Russian

Kuznetsova O.V. Ekonomicheskoe razvitie regionov. Teoreticheskie i prakticheskie aspekty gosudarstvennogo regulirovaniya [Regional economic development. Theoretical and practical aspects of state regulation]. M.: LENAND, 2019. 304 p. In Russian

Kuznetsova O.V., Kuznetsov A.V. Sistemnaya diagnostika ekonomiki regiona [System diagnostics of the regional economy]. M.: LENAND, 2015. 232 p. In Russian

Lavrov A.M. Assessment of regional differences during economic transformations. In: *Obshchestvo i ekonomika.* 1996. № 6. P. 124–131. In Russian

Lavrov A.M., Kuznetsova O.V. Regional economic policy: 'liberal' and 'conservative' models. In: *Politiya: Analiz. Khronika. Prognoz (Zhurnal politicheskoi philosophii i sotsiologii politiki).* 1997. № 1. P. 57–64. In Russian

Lesh A. Geograficheskoe razmeshchenie khozyaistva [Geographical location of the economy] / Transl. from English. M.: Izd-vo inostr. lit., 1959. 455 p. In Russian

Mau V.A., Yanovskii K.A. Political and legal factors of economic growth in Russian regions. In: *Voprosy ekonomiki*. 2001. № 11. P. 17–33. In Russian

Morozov O.V. Tatarstanskaya model' sotsial'no-ekonomicheskikh reform [Tatarstan model of socio-economic reforms]. In: *Ekonomicheskie reformy v regionakh Rossiiskoi Federatsii: opyt i perspektivy. Sb. statei [Economic reforms in the regions of the Russian Federation: experience and prospects. Collection of articles]*. M., 1998. P. 85–95. In Russian

Nikitin A.S. Formirovanie i obespechenie effektivnogo funktsionirovaniya regional'nykh upravlencheskikh komand [Formation and ensuring the effective functioning of regional management teams]. Dr. Sci. (Economics) Dissertation. M., 2018. 372 p. In Russian

Shcherbatykh Yu.V. Psikhologiya predprinimatel'stva i biznesa [Psychology of entrepreneurship and business]. M.; St. Petersburg: Piter, 2009. 304 p. In Russian

Tinbergen J. Development planning / Transl. from the Dutch. L., 1967. 256 p. In English

Vardomskii L.B. Vneschneekonomicheskaya deyatel'nost' regionov Rossii: uchebnoe posobie [Foreign economic activity of Russian regions: textbook]. M.: KnoRus, 2010. 441 p. In Russian

Vitkovsky O.V. Political and geographical aspects of studying the industry of capitalist countries and its problems. In: *Issues of economic and political geography of foreign countries. Collection of articles*. 1984. Issue 5. P. 105–120. In Russian

Yakovlev A., Zhuravskaya E. The unequal enforcement of liberalization: evidence from Russia's reform of business regulation. In: *Journal of the European Economic Association*. 2013. Vol. 11. Issue 4. P. 808–838 . In English

Yudanov Yu.I. Foreign investment in Russia: regional aspect. In: *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya.* 1999. № 1. P. 102–109. In Russian

Zubarevich N.V. Regions of Russia: inequality, crisis, modernization. M.: Nezavisimyi institut sotsial'noi politiki, 2010. 160 p. In Russian