

А.М. Пахалов

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ИНВЕСТИЦИОННЫЙ СТАНДАРТ КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ИНСТРУМЕНТ УЛУЧШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В РЕГИОНАХ РОССИИ

Хорошее качество инвестиционного климата является важной предпосылкой экономического развития регионов. В свою очередь, состояние инвестиционного климата во многом определяется действием институтов – «правил игры», формирующих условия ведения бизнеса в границах территориального образования. Многочисленные исследования показывают, что качество институтов является фактором, оказывающим значимое влияние на показатели инвестиционной активности, при этом существенно влияние в том числе институтов регионального уровня. В статье проведено эмпирическое исследование качества экономических институтов, формирующих инвестиционный климат в девяти регионах России. На основе серии структурированных интервью с участием инвесторов и представителей органов власти выявлены главные институциональные проблемы, препятствующие привлечению инвестиций в регионы. Основное внимание в исследовании уделено анализу практики внедрения Регионального инвестиционного стандарта (РИС) – пакета реформ, вводимого с 2012 г. во всех российских регионах с целью формирования благоприятных условий для инвестиционной деятельности. Показано, что наиболее значимым результатом внедрения данного пакета реформ является снижение административных барьеров для инвесторов, однако РИС пока не оказывает положительного влияния на институты защиты прав инвесторов, не формирует налоговых механизмов поддержки инвестиционных проектов и не предполагает создания институтов, учитывающих специфические особенности конкретных регионов. Часть проблем, с которыми сопряжена реализация пакета реформ, также связана с недостаточной мотивацией властей регионального и муниципального уровней.

Ключевые слова: региональное развитие; инвестиционный климат; институциональные реформы; регионы России; Региональный инвестиционный стандарт; административные барьеры; защита прав инвесторов; налоговые стимулы

Для цитирования: *Пахалов А.М.* Региональный инвестиционный стандарт как институциональный инструмент улучшения инвестиционного климата в регионах России // Регион: экономика и социология. – 2019. – № 2 (102). – С. 246–269. DOI: 10.15372/REG20190211.

РОЛЬ ИНСТИТУТОВ В ФОРМИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНА

Уровень инвестиционной активности в границах конкретного территориального образования (страны, региона, муниципалитета) зависит от различных специфических территориальных факторов, влияющих на его инвестиционную привлекательность и экономическое развитие. Важным фактором, определяющим состояние инвестиционного климата региона, является качество институциональной среды [2; 9; 16].

Институциональная среда рассматривается как совокупность институтов (правил взаимодействия и сопутствующих механизмов принуждения к их выполнению), определяющих непосредственные формы координации в обществе, формы взаимодействия между экономическими агентами [5; 20]. Среди элементов институциональной среды, значимых для инвесторов, чаще всего называют институты, формирующие среду заключения и исполнения контрактов, а также институты защиты прав собственности [6]. Наличие таких институтов позволяет инвесторам планировать и осуществлять долгосрочные инвестиционные проекты, снижает риски и издержки, связанные с реализацией этих проектов. В эмпирических исследованиях, проведенных в различных странах мира в 2000-х годах, была обнаружена статистически значимая связь между качеством институтов и уровнем территориальной инвестиционной активности как в разрезе стран мира [7; 8; 14], так и в разрезе регионов отдельных стран [10; 17; 21].

В России в настоящее время недостаточно индикаторов для оценки состояния институциональной среды на региональном уровне. При этом такие оценки необходимы, поскольку в России, как и во многих других странах мира, качество институциональной среды не является однородным на всей территории, а значительно варьирует по регионам [1]. Из-за отсутствия адекватных индикаторов качества институтов в регионах России в некоторых работах, исследующих влияние качества институтов на инвестиционную активность в регионах, неоправданно используются прокси-переменные, не отражающие фактическое состояние институциональной среды. Например, в одной из недавних работ [16] в качестве прокси-переменной для уровня развития региональных институтов используется индекс регионального инвестиционного риска из рейтинга инвестиционной привлекательности «Эксперт РА». Однако этот индекс основан исключительно на статистических показателях и никак не оценивает фактическое качество институтов в регионах в связи с «невозможностью без использования масштабных опросов бизнеса оценить правоприменение действующего в регионе законодательства»¹.

Единственной возможностью получить адекватные оценки качества институциональной среды и инвестиционного климата в регионах России является сбор первичных данных на основе опросов, глубинных интервью и других методов, предполагающих получение информации от непосредственных пользователей институтов – инвесторов и предпринимателей, ведущих бизнес в регионах [18]. Именно такими методами пользуются, в частности, крупнейшие международные консалтинговые и аналитические компании, предоставляющие зарубежным инвесторам информацию о состоянии инвестиционного климата в регионах России². Эти методы все чаще используются и в научных исследованиях российских авторов [11].

¹ Методика рейтинга инвестиционной привлекательности регионов «Эксперт РА». – URL: <https://raexpert.ru/ratings/regions/concept>.

² См., например: *Investment climate in Russia – Foreign investor perception*. – URL: https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_report_-_Investment_climate_in_Russia_2015/%24FILE/EY-Investment-climate-in-Russia_eng%20EY%202015.pdf.

ДИЗАЙН И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Основной целью эмпирического исследования, результаты которого представлены в данной статье, являлись разработка и апробация инструментария мониторинга результативности экономических реформ, направленных на создание и развитие институтов регионального уровня, формирующих инвестиционный климат. Объектом исследования выступил инвестиционный климат регионов, а предметом – пакет институциональных изменений инвестиционного климата, внедряемых в регионах России в рамках Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (Регионального инвестиционного стандарта, далее – РИС).

РИС, разработанный Агентством стратегических инициатив и внедряемый в субъектах РФ с 2012 г., представляет собой пакет экономических реформ, нацеленных на привлечение инвестиций в регионы России [4]. В основе РИС лежит идея тиражирования лучших практик создания благоприятного инвестиционного климата – внедрения институтов, успешно зарекомендовавших себя в одном или нескольких регионах, в институциональную среду других субъектов РФ. Значительное внимание в нашем эмпирическом исследовании было уделено именно результатам внедрения данного пакета реформ.

Основным методом исследования послужило глубинное структурированное интервью. В последнее время глубинные структурированные и полуструктурированные интервью (равно как и некоторые другие методы качественных исследований) активно применяются при изучении аспектов инвестиционного климата, не поддающихся количественному измерению, в частности вопросов регулирования, конкурентной политики и институциональных реформ [18]. С помощью глубинных интервью с участием инвесторов исследовались особенности инвестиционного климата в отдельных странах [19] и отраслях экономики [15].

В большинстве качественных исследований инвестиционного климата участниками интервью выступают исключительно инвесторы и предприниматели [11; 19], т.е. адресаты институциональных изменений в области инвестиционного климата. Однако при таком под-

ходе игнорируется мнение субъектов институциональных изменений – представителей органов власти, ответственных за формирование инвестиционного климата, структура стимулов и мотивов которых существенным образом определяет качество реализуемых институциональных реформ [5].

В настоящем эмпирическом исследовании проведены структурированные интервью с двумя категориями респондентов: инвесторами и представителями региональных органов власти. Данные для исследования были собраны в период с апреля 2015 г. по апрель 2017 г. в девяти регионах России: Владимирской, Калининградской, Калужской, Ленинградской, Липецкой, Магаданской, Псковской, Томской областях и Республике Татарстан. Выборка исследования охарактеризована в табл. 1. Всем респондентам были гарантированы полная конфиденциальность и анонимность собираемой информации.

Таблица 1

**Параметры выборки эмпирического исследования, проведенного
в регионах России***

Регион	Кол-во анкет инвесторов и предпринимателей (процент отклика)	Кол-во интервью инвесторов и предпринимателей	Кол-во интервью представителей власти
Владимирская обл.	25 (43%)	2	1
Калининградская обл.	13 (37%)	1	1
Калужская обл.	11 (37%)	1	1
Ленинградская обл.	19 (48%)	2	1
Липецкая обл.	12 (31%)	1	1
Магаданская обл.	14 (50%)	1	1
Псковская обл.	14 (30%)	1	1
Республика Татарстан	15 (28%)	1	1
Томская обл.	18 (49%)	2	1
В с е г о	141 (38%)	12	9

* Составлено автором.

В рамках изучения *мнений инвесторов* было проведено анкетирование представителей компаний, реализующих инвестиционные проекты на территории каждого из исследуемых регионов. В дальнейшем один-два инвестора из каждого региона, крупнейших по объему инвестиций из числа ответивших на анкету, по приглашению автора прошли структурированное интервью.

Мнения представителей региональных органов власти изучались также на основе структурированного интервью. Для каждого региона, включенного в исследование, были отобраны респонденты в должности руководителя или заместителя руководителя профильного департамента (министерства), отвечающего за привлечение инвестиций.

Интервью были расшифрованы и обработаны (в виде текстовых файлов) с помощью контент-анализа в программном пакете QDA Data Miner (QDA). Использование данного пакета существенно облегчило обработку расшифровок интервью, занимающих в сумме около 100 страниц. По каждому из вопросов был сформирован набор текстовых кодов, отражающих ключевые темы, упоминаемые респондентами при ответе на соответствующий вопрос.

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ

Первый, вводный, вопрос интервью как для инвесторов, так и для представителей региональных органов власти касался двух основных инвестиционных преимуществ региона. Результаты контент-анализа по первому вопросу представлены в табл. 2. При ответе на данный вопрос среди инвестиционных преимуществ руководители всех регионов указывают один фактор из числа факторов «первой природы» (географическое положение и природные ресурсы) в сочетании с одним из факторов «второй природы» (чаще всего это инфраструктура и институциональная среда). В целом, представители органов власти и инвесторы солидарны в своих оценках ключевых инвестиционных преимуществ региона, хотя в ряде случаев наблюдаются расхождения. Во Владимирской, Ленинградской и Псковской областях представители

Таблица 2

Сравнительный анализ значимости факторов инвестиционной привлекательности регионов с точки зрения представителей власти и инвесторов*

Регион	Два основных фактора инвестиционной привлекательности (по оценкам представителей власти)	Две наиболее часто называемые причины для инвестирования в экономику региона (по оценкам инвесторов)
Владимирская обл.	1. Выгодное географическое положение. 2. Развитая инфраструктура для инвесторов	1. Хорошая транспортная доступность. 2. Доступные трудовые ресурсы необходимой квалификации
Калининградская обл.	1. Выгодное географическое положение. 2. Режим особой экономической зоны	1. Режим особой экономической зоны. 2. Включенность в европейские логистические коридоры
Калужская обл.	1. Комфортная институциональная среда. 2. Близость к Москве	1. Развитая инвестиционная инфраструктура. 2. Благоприятная институциональная среда
Ленинградская обл.	1. Стабильное законодательство в части поддержки инвестора. 2. Развитая логистика благодаря географическому положению	1. Близость к Санкт-Петербургу и европейским рынкам. 2. Развитая транспортная инфраструктура
Липецкая обл.	1. Близость к крупнейшим потребительским рынкам. 2. Хороший инвестиционный климат	1. Доступность сырья. 2. Система поддержки инвесторов
Магаданская обл.	1. Природные богатства. 2. Режим особой экономической зоны	1. Наличие запасов драгоценных металлов. 2. Налоговые преференции
Псковская обл.	1. Выгодное географическое положение. 2. Развитая транспортная и инвестиционная инфраструктура	1. Близость к Санкт-Петербургу и европейским рынкам. 2. Доступная и достаточно квалифицированная рабочая сила

Окончание табл. 2

Регион	Два основных фактора инвестиционной привлекательности (по оценкам представителей власти)	Две наиболее часто называемые причины для инвестирования в экономику региона (по оценкам инвесторов)
Республика Татарстан	1. Ресурсные преимущества. 2. Политическая стабильность	1. Развитая инвестиционная инфраструктура. 2. Благоприятная институциональная среда
Томская обл.	1. Запас природных ресурсов. 2. Уникальный человеческий капитал	1. Природные ресурсы. 2. Квалифицированные трудовые ресурсы

* Составлено автором на основе обработки анкет и интервью в QDA.

власти называют в числе ключевых преимуществ институциональные и инфраструктурные факторы, которые можно считать результатом деятельности администраций, в то время как инвесторы фокусируются на более объективных преимуществах регионов: удобном расположении и доступных трудовых ресурсах.

В таблице 3 представлена краткая информация об инвестиционной активности в регионах, включенных в исследование: приведены данные об объеме инвестиций в основной капитал на душу населения в 2017 г. (и о месте регионов по этому показателю среди всех субъектов РФ), а также показана динамика инвестиций в основной капитал в 2014–2017 гг. (этот интервал выбран с учетом того, что именно с 2014 г. РИС действует во всех перечисленных регионах).

В 2014–2017 гг. лишь одному из регионов, рассматриваемых в данном исследовании, удавалось ежегодно добиваться прироста инвестиционной активности – Липецкой области. В двух регионах – Калужской и Томской областях инвестиционная активность, напротив, ежегодно снижалась. Во всех остальных рассматриваемых регионах динамика инвестиционной активности была разнонаправленной. Впрочем, судить об эффективности внедрения РИС на основе этих данных нельзя: например, спад инвестиций в регионах в 2014–2015 гг.

Таблица 3

Состояние и динамика инвестиционной активности в исследуемых регионах*

Регион	Инвестиции в основной капитал на душу населения в 2017 г., тыс. руб. (место среди регио- нов РФ)	Динамика инвестиций в основной капитал в 2014–2017 гг. – прирост к пред. периоду, %			
		2014	2015	2016	2017
Владимирская обл.	57,48 (60-е место)	+10,4	–11,1	–9,8	+10,8
Калининградская обл.	120,04 (20-е место)	–10,9	–3,7	+15,5	+25,5
Калужская обл.	80,23 (38-е место)	–0,4	–19,3	–13,7	–6,8
Ленинградская обл.	187,81 (10-е место)	–33,9	+18,4	+12,5	+26,0
Липецкая обл.	121,31 (19-е место)	+0,7	+0,4	+3,5	+7,8
Магаданская обл.	305,07 (6-е место)	+0,0	+33,1	–34,3	+4,7
Псковская обл.	45,28 (70-е место)	–3,1	–17,2	–6,9	+2,3
Республика Татарстан	163,92 (11-е место)	+0,0	+0,0	+0,0	–0,7
Томская обл.	88,14 (33-е место)	–4,2	–12,7	–4,9	–15,9
По России в целом		–1,5	–10,1	–0,2	+4,4

* Рассчитано автором на основе данных ЕМИСС (<https://fedstat.ru>).

связан с кризисными явлениями общероссийского масштаба [3], а не с низкой эффективностью реформ на региональном уровне.

КАЧЕСТВО ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА: РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ ИНВЕСТОРОВ

Воспринимаемое инвесторами качество инвестиционного климата оценивалось на основе анкетирования, включавшего вопросы двух типов. В ответах на вопросы первого типа респонденты должны оценить краткосрочную динамику определенного параметра. Вопросы второго типа представляют собой утверждения, с которыми респондент может согласиться или не согласиться. Далее по каждому из вопросов рассчитывается индивидуальный диффузионный индекс.

Диффузионный индекс для вопросов первого типа рассчитывается по формуле

$$DI_i = -1 \text{ Share}_{worse} + 1 \text{ Share}_{better},$$

где Share_{worse} – доля респондентов, указавших, что ситуация ухудшается; Share_{better} – доля респондентов, указавших, что ситуация улучшается.

Диффузионный индекс для вопросов второго типа рассчитывается по формуле

$$DI_i = -1 \text{ Share}_{disagree} + 1 \text{ Share}_{agree},$$

где Share_{agree} – доля респондентов, согласившихся с предложенным утверждением; $\text{Share}_{disagree}$ – доля респондентов, не согласившихся с предложенным утверждением.

Таким образом, вне зависимости от типа вопроса после обработки данных для каждого региона получают диффузионные индексы, определенные на отрезке от -1 (наихудшая ситуация) до $+1$ (наилучшая ситуация). Диффузионные индексы для регионов, включенных в исследование, приведены в табл. 4.

Общие оценки состояния и динамики качества инвестиционного климата в исследуемых регионах преимущественно положительные, что может косвенно свидетельствовать о результативности мер по улучшению инвестиционного климата в рамках РИС. Разброс по оценкам между регионами достаточно существенный: по состоянию условий ведения бизнеса – от $+0,29$ в Магаданской области до $+0,92$ в Калининградской, а по динамике условий ведения бизнеса – от $+0,17$ в Липецкой области до $+0,73$ в Калужской. Таким образом, говорить о «стандартизации» инвестиционного климата в регионах России преждевременно. По крайней мере, его воспринимаемое качество значительно варьирует.

В четырех из девяти регионов (Владимирской, Липецкой, Псковской и Томской областях) зафиксированы отрицательные или нулевые значения диффузионных индексов по всем отдельным параметрам институциональной среды, включенным в анкету исследования. Это свидетельствует о преобладании негативного восприятия инвесторами уровня защищенности своих прав (со стороны как региональных властей, так и силовых структур) и административных процедур, сопровождающих процесс реализации инвестиционных проектов.

Таблица 4

Диффузионные индексы регионов по институциональным характеристикам инвестиционного климата *

Характеристика	Владимирская обл.	Калининградская обл.	Калужская обл.	Ленинградская обл.	Липецкая обл.	Магаданская обл.	Псковская обл.	Томская обл.	Республика Татарстан
Состояние условий ведения бизнеса	+0,36	+0,92	+0,73	+0,68	+0,42	+0,29	+0,43	+0,56	+0,80
Динамика условий ведения бизнеса	+0,24	+0,54	+0,73	+0,58	+0,17	+0,21	+0,29	+0,44	+0,60
Защита прав инвесторов со стороны региональных властей	-0,28	+0,08	+0,64	+0,05	-0,33	-0,29	-0,29	+0,11	+0,47
Поддержка инвестиционных проектов со стороны региональных властей	-0,28	-0,23	+0,45	-0,16	-0,50	-0,43	-0,57	-0,22	+0,07
Административные процедуры получения разрешений на строительство и доступ к инфраструктуре	-0,44	+0,08	+0,45	+0,58	-0,17	-0,43	0,00	-0,11	+0,33
Административные процедуры регистрации бизнеса	-0,12	+0,38	+0,64	+0,26	-0,17	-0,29	-0,14	0,00	+0,20
Защита прав инвесторов со стороны судебной и правоохранительной систем	-0,20	+0,23	+0,09	-0,05	-0,33	-0,29	-0,43	-0,22	+0,07

* Составлено автором на основе обработки анкет.

В Калининградской области зафиксировано отрицательное значение лишь одного диффузионного индекса, характеризующего поддержку проекта со стороны региональных властей. В Ленинградской и Томской областях отрицательные значения диффузионного индекса зафиксированы также по защите прав инвесторов со стороны судебной и правоохранительной систем (при этом оценка защиты со стороны администраций регионов положительная). Силловые структуры не находятся в подчинении у региональных властей и, как следствие, могут оставаться за границами процесса институционального проектирования регионального инвестиционного климата.

Среди девяти регионов, включенных в исследование, лишь в двух – Республике Татарстан и Калужской области были зафиксированы положительные значения всех диффузионных индексов инвестиционного климата. Оба региона находятся в особом положении относительно внедряемого РИС: их опыт был использован при разработке данного документа, т.е. часть тиражируемых институциональных механизмов существовала в этих регионах до внедрения РИС, которое в них фактически носило характер не заимствования институтов из институциональной среды другого региона, а лишь некоторой адаптации институтов, уже существовавших в данном регионе.

КАЧЕСТВО ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА: РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕРВЬЮ С ИНВЕСТОРАМИ

Структурированные интервью с инвесторами и предпринимателями были нацелены на изучение воспринимаемого состояния инвестиционного климата, связанных с ним проблем и возможностей его улучшения с точки зрения непосредственных пользователей экономических институтов инвестиционного климата. Интервью включало три основные темы: 1) институциональные преимущества инвестиционного климата региона; 2) изменения инвестиционного климата в результате внедрения РИС; 3) сложности в процессе реализации инвестиционных проектов.

Для выявления наиболее важных экономических институтов, способствующих реализации инвестиционных проектов, инвесторам был

задан вопрос об *институциональных преимуществах инвестиционного климата региона*. Единственным институтом, создаваемым в рамках РИС и включенным респондентами в институциональные преимущества, является внедрение системы поддержки инвесторов по принципу «одного окна» (упомянуто в 33,3% интервью). Все прочие положительные институты, отмеченные инвесторами, выходят за рамки РИС. Наиболее часто инвесторы упоминали институты, регулирующие деятельность резидентов особых экономических зон, функционирование отдельных отраслей и видов экономической деятельности.

Институциональная среда в регионах не остается постоянной и непрерывно меняется под действием различных факторов. Одним из драйверов институциональных изменений инвестиционного климата является внедрение РИС. С целью оценки заметности происходящих изменений инвесторам был задан вопрос об *основных изменениях в инвестиционном климате региона, происходящих в последнее время*. Результаты анализа ответов на данный вопрос представлены в табл. 5.

Практически все изменения в инвестиционном климате регионов, отмеченные респондентами, носят характер взаимосвязанных институциональных улучшений, во многом являющихся результатом внедрения РИС. Речь идет о снижении административных барьеров (связано с внедрением системы сопровождения проектов по принципу «одного окна»), повышении открытости власти (создание канала прямой связи между инвесторами и руководством региона) и развитии инвес-

Таблица 5

Результаты контент-анализа ответов на вопрос об изменениях в инвестиционном климате региона (интервью с инвесторами)*

Тип изменений	Кол-во упоминаний типа (из 12)	Доля интервью с упоминанием типа, %
Снижение административных барьеров	7	58,3
Повышение открытости власти	5	41,7
Развитие инвестиционной инфраструктуры	3	25,0
Рост коррупционных рисков	2	16,7
Изменения отсутствуют	1	8,3

* Составлено автором на основе расчетов в QDA.

тиционной инфраструктуры. Вместе с тем ряд участников интервью отметили во многом показной характер произошедших изменений. Респондент, реализующий инвестиционный проект во Владимирской области, отмечает: *«Самое заметное изменение – это, наверное, увеличение декларируемой открытости областной власти. Именно декларируемой, потому что на самом-то деле достучаться до администрации проще не стало»*.

В двух интервью было отмечено негативное изменение в инвестиционном климате, а именно рост коррупционных рисков. Это может быть объяснено рядом громких коррупционных скандалов в соответствующих регионах. Полученный результат нельзя считать достоверным индикатором распространенности коррупции в регионах из-за крайне высоких опасений респондентов затрагивать эту тему в анкетах и интервью [9].

Вместе с тем *реализация инвестиционных проектов в регионе по-прежнему сопряжена с некоторыми сложностями для инвесторов*. В ходе интервью респондентам были заданы вопросы о сложностях при реализации инвестиционных проектов и о возможных институциональных механизмах преодоления этих сложностей (табл. 6). Данный вопрос позволяет собрать информацию о фактическом спросе на институциональные изменения со стороны инвесторов.

Наибольшие сложности у инвесторов (41,7% интервью) связаны с налоговой нагрузкой и проверками со стороны налоговых органов, и половина предлагаемых институциональных изменений касается именно реформирования налогового законодательства (как федерального, так и регионального уровня). В частности, респондент из Липецкой области отмечает: *«Налоговая система должна стать более дружелюбной для бизнеса. Точно должно быть меньше проверок и штрафов, это крайне негативный фактор»*. Полученные нами результаты отличаются от эмпирических результатов по развивающимся странам. Так, недавнее исследование по странам Африки [13] показало, что институты налогообложения влияют на выбор инвестора менее значимо по сравнению с другими институциональными факторами.

Если налоговая система не является объектом реформирования в рамках РИС, то вторая существенная проблема, отмеченная инвесторами, – низкая защищенность инвестиций – должна решаться в рам-

Таблица 6

Результаты контент-анализа ответов на вопрос о сложностях при реализации инвестиционных проектов и возможностях их преодоления (интервью с инвесторами)*

Тип сложностей	Кол-во упоминаний типа (из 12)	Доля интервью с упоминанием типа, %
Налоговая нагрузка и проверки	5	41,7
Низкая защищенность инвестиций	5	41,7
Инфраструктурные проблемы	2	16,7
Плохая работа муниципальных властей	3	25,0
Административные барьеры	3	25,0
Сложности с экспортными поставками	1	8,3
Сложности отсутствуют	1	8,3

* Составлено автором на основе расчетов в QDA.

ках реализации одного из важнейших компонентов РИС, а именно принятием нормативно-правового акта о защите прав инвесторов. Результаты интервью показывают, что на практике это осуществляется не везде: более трети инвесторов не чувствуют себя защищенными и предъявляют спрос на усиление защиты своих прав и результатов инвестиционных вложений. Региональные власти не всегда справляются с ролью гарантов защиты прав инвесторов в условиях низкого качества судебной и правоохранительной систем. В интервью респондента из Владимирской области отмечается, что *«судебная система должна стать более справедливой, у бизнеса должен быть хоть какой-то шанс выиграть в спорах с государственными структурами»*.

КАЧЕСТВО ИНСТИТУТОВ И ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА: ТОЧКА ЗРЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Структурированные интервью с представителями региональных органов власти были нацелены на изучение воспринимаемого состояния и возможностей улучшения инвестиционного климата со стороны субъектов реформ – региональных органов власти (администраций

и правительств регионов). Интервью включало три основные темы: 1) институциональные преимущества инвестиционного климата региона; 2) изменения инвестиционного климата в результате внедрения РИС; 3) сложности в процессе внедрения РИС.

Анализ полученных ответов на вопрос об *институциональных преимуществах инвестиционного климата региона* выявил, что во многих регионах (в том числе во Владимирской, Ленинградской и Томской областях) механизм привлечения инвесторов основан на сочетании проектного подхода и личных гарантий главы региона относительно содействия в реализации инвестиционных проектов. В таких регионах сформировался механизм «кураторства», в рамках которого ведется индивидуальная работа с крупными инвесторами, им предоставляются льготы и персональные гарантии защиты инвестиций со стороны первых лиц региона. Полученные результаты согласуются с результатами аналогичных исследований по другим странам. Эксперты Всемирного банка обращают внимание на то, что формальные институты создают инвестиционный климат де юре, в то время как инвестиционный климат де факто складывается из множества неформальных институциональных соглашений между инвесторами и представителями власти, позволяющих во многих случаях сократить транзакционные издержки, связанные с реализацией инвестиционных проектов [12].

Результаты интервью показывают, что иностранные инвесторы постепенно предъявляют все больший спрос именно на изменения в институциональной среде, а не на решение проблем в режиме индивидуальных институциональных соглашений. Об этом говорит представитель администрации одного из регионов европейской части России: «...*Иностранцы (иностранные инвесторы. – А.П.) опасаются эксклюзивности, ручного режима ведения проектов, а хотят хороших общих правил, регулирующих бизнес в целом. То есть важна единая справедливая система правил для всех – от малого бизнеса до международных корпораций.*».

Представителям региональных властей был также задан вопрос об *основных изменениях, произошедших в регионах в результате внедрения РИС*. Наиболее часто в интервью упоминались результаты, связанные со снижением административных барьеров и выстраиванием диалога с бизнес-сообществом благодаря внедрению системы «одно-

Таблица 7

Результаты контент-анализа ответов на вопрос об основных результатах внедрения РИС (интервью с представителями органов власти)*

Тип результатов внедрения РИС	Кол-во упоминаний типа (из 9)	Доля интервью с упоминанием типа, %
«Одно окно» / снижение административных барьеров	4	44,4
Диалог с бизнесом	5	55,6
Стимулирование конкуренции	1	11,1
Обмен опытом	2	22,2
Доработка существовавших правил	4	44,4

* Составлено автором на основе расчетов в QDA.

го окна» и каналов прямой связи между инвесторами и властями (табл. 7).

В ходе интервью с представителями региональных властей им было также предложено назвать *трудности, возникшие в процессе внедрения РИС*. Результаты обработки ответов на данный вопрос представлены в табл. 8.

Наиболее часто упоминаемой в интервью (в пяти из девяти, или в 55,6%) проблемой, связанной с внедрением РИС, стала нехватка в нем нужных элементов для реального улучшения инвестиционного климата. Эта проблема, в частности, отражена в ответе представителя администрации Томской области, который указывает, что *«для инвесторов особое значение приобретают механизмы привлечения и поддержки инвесторов, выходящие за рамки Стандарта»*.

Проблема нехватки в РИС ряда мер, необходимых для создания благоприятного инвестиционного климата, тесно связана с еще одной часто упоминаемой проблемой (в четырех из девяти интервью, или в 44,4%) – отсутствием учета региональной специфики при тиражировании лучших практик формирования инвестиционного климата.

Третьим значимым, по мнению властей регионов (также в четырех из девяти интервью, или в 44,4%), барьером для внедрения РИС является то, что качество инвестиционного климата и возможности для его улучшения серьезно различаются внутри региона в разных муници-

Таблица 8

**Результаты контент-анализа ответов на вопрос об основных барьерах
для внедрения РИС (интервью с представителями органов власти)***

Тип проблем с внедрением РИС	Кол-во интервью с упоминанием типа (из 9)	Доля интервью с упоминанием типа, %
Нехватка нужных для инвесторов элементов	5	55,6
Специфика региона	4	44,4
Недостаток компетенций и мотивации чиновников	3	33,3
Проблемы на муниципальном уровне	4	44,4
Проблемы отсутствуют	3	33,3

* Составлено автором на основе расчетов в QDA.

пальных образованиях. Представители региональных властей, так же как и инвесторы, отметили недостаток компетенций и опыта работы у муниципальных властей. В частности, представитель администрации Владимирской области отмечает: *«На местах часто банально не хватает опыта и компетенций работы с инвесторами. Мы это хорошо понимаем, поэтому стараемся брать на областной уровень некоторые вопросы»*. Руководители ряда регионов России предпринимают конкретные меры по преодолению институциональной инерции на муниципальном уровне. В Ленинградской области сразу же после завершения процесса внедрения РИС реализован проект по внедрению Муниципального инвестиционного стандарта, предполагающий проведение реформ уже на муниципальном уровне.

Четвертая по значимости (упомянута в трех из девяти интервью, или в 33,3%) проблема, связанная с внедрением РИС, это недостаток компетенций и мотивации у чиновников, ответственных за проведение преобразований. Данная проблема частично решается посредством внедрения Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ, результаты которого объявляются лично Президентом РФ [4].

* * *

Проведенное эмпирическое исследование показало, что реформирование инвестиционного климата в регионах России в рамках РИС пока дает противоречивые результаты. Наиболее результативным является внедрение в виде данного пакета реформ механизмов снижения административных барьеров в рамках систем «одного окна» и прямых каналов взаимодействия региональных администраций и инвесторов. Однако внедрение РИС пока не решает ряда актуальных для привлечения инвесторов проблем: проводимые реформы не оказывают положительного влияния на институты защиты прав инвесторов и не формируют налоговых механизмов поддержки инвестиционных проектов. Значительная часть налоговой системы регулируется институтами федерального уровня, однако у регионов есть определенная гибкость в привлечении инвесторов с помощью настройки параметров региональных налогов (например, налога на имущество организаций). Лучшие практики предоставления льгот инвесторам в части налогов регионального уровня вполне могут быть включены в РИС.

Для преодоления перечисленных выше трудностей представляется целесообразным разрабатывать для каждого региона в виде надстроек к РИС индивидуальные планы реформ и одновременно с процессом институциональных изменений на региональном уровне проводить сопутствующие корректировки институциональной среды на федеральном и муниципальном уровнях. Также следует организовать на федеральном уровне систему мониторинга реализации проектов в регионах с целью оценки успешности проводимых изменений и защиты от оппортунистического поведения со стороны региональных властей. Кроме того, федеральному правительству необходимо задуматься о реформировании региональных подразделений силовых структур и судебной системы с целью минимизации их негативного влияния на условия ведения бизнеса. С неудовлетворительными судебной и правоохранительной системами эффект от любых корректировок инвестиционного климата будет незначительным, в том числе и эффект от внедрения РИС.

Представляется важным создать стимулы для более эффективного внедрения РИС посредством включения в перечень показателей, ис-

пользуемых для оценки эффективности деятельности региональных органов власти, индикаторов, характеризующих восприятие проводимых институциональных изменений со стороны отдельных категорий пользователей институтов, а также посредством увязки механизмов финансовой поддержки региона из федерального бюджета с оценками успешности осуществления институциональных реформ в сфере улучшения инвестиционного климата.

Корректирование программы реформ инвестиционного климата на региональном уровне с учетом сделанных рекомендаций позволит увеличить общую инвестиционную активность в стране и снизить уровень межрегиональной дифференциации по инвестиционной активности. Предложенные меры могут быть реализованы в рамках действующей программы реформирования инвестиционного климата российских регионов, однако потребуют внесения в нее некоторых изменений – как в части содержания программных документов и нормативно-правовых актов, так и в части мониторинга и создания стимулов для их внедрения. Ряд проблем, с которыми сопряжено внедрение РИС, связан с отсутствием сопутствующих институциональных изменений на двух других уровнях: федеральном и муниципальном. В этих условиях проект внедрения РИС похож на ремонт помещений в доме с затопленным подвалом и протекающей крышей. Без качественных изменений на более низком и более высоком уровнях институциональной среды реформы в регионах неизбежно будут пробуксовывать.

Список источников

1. Баранов А.Ю., Малков Е.С., Полищук Л.И., Рохлиц М.Д., Сюняев Г.Р. Измерение институтов в российских регионах: методология, источники данных, анализ // Вопросы экономики. – 2015. – № 2. – С. 69–103.
2. Зубаревич Н.В., Артоболевский С.С., Кузнецова О.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. – М.: Независимый институт социальной политики, 2010. – 160 с.
3. Минакир П.А. Российский кризис: ожидания против фактов // Пространственная экономика. – 2018. – № 1. – С. 7–15.
4. Никитин А.С. Инвестиционный рейтинг как инструмент стимулирования эффективности управления развитием регионов России // Экономическая политика. – 2016. – Т. 11, № 6. – С. 192–221.

5. Тамбовцев В.Л. Основы институционального проектирования: Учеб. пособие. – М.: Проспект, 2016. – 144 с.
6. *Acemoglu D., Johnson S.* Unbundling institutions // *Journal of Political Economy*. – 2005. – Vol. 113, No. 5. – P. 949–995.
7. *Bissoon O.* Can better institutions attract more foreign direct investment (FDI)? Evidence from developing countries // *International Conference on Applied Economics*. – Kazani, Greece: TEI of Western Macedonia Press, 2011. – P. 59–70.
8. *Dawson J.W.* Institutions, investment, and growth: New cross-country and panel data evidence // *Economic Inquiry*. – 1998. – Vol. 36, No. 4. – P. 603–619.
9. *Dininio P., Orttung R.* Explaining patterns of corruption in the Russian regions // *World Politics*. – 2005. – Vol. 57, No. 4. – P. 500–529.
10. *Dollar D. et al.* Improving the investment climate in China // *Investment Climate Assessment*. – World Bank; International Finance Corporation, 2003. – URL: https://www.researchgate.net/profile/Lixin_Xu2/publication/253610571_Improving_the_Investment_Climate_in_China/links/53ecea30cf26b9b7dbfffb7/Improving-the-Investment-Climate-in-China.pdf.
11. *Ershova N.* Investment climate in Russia and challenges for foreign business: The case of Japanese companies // *Journal of Eurasian Studies*. – 2017. – Vol. 8, No. 2. – P. 151–160.
12. *Hallward-Driemeier M., Pritchett L.* How business is done in the developing world: Deals versus rules // *Journal of Economic Perspectives*. – 2015. – Vol. 29, No. 3. – P. 121–140.
13. *Kinda T.* The quest for non-resource-based FDI: Do taxes matter? // *Macroeconomics and Finance in Emerging Market Economies*. – 2016. – P. 1–18.
14. *Knack S., Keefer P.* Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures // *Economics & Politics*. – 1995. – Vol. 7, No. 3. – P. 207–227.
15. *Leete S., Xu J., Wheeler D.* Investment barriers and incentives for marine renewable energy in the UK: An analysis of investor preferences // *Energy Policy*. – 2013. – Vol. 60. – P. 866–875.
16. *Leonard C.S., Nazarov Z., Vakulenko E.S.* The impact of sub-national institutions // *Economics of Transition*. – 2016. – Vol. 24, No. 3. – P. 421–446.
17. *Ma A.C.* Geographical location of foreign direct investment and wage inequality in China // *The World Economy*. – 2006. – Vol. 29, No. 8. – P. 1031–1055.
18. *Mendoza Alcantara A., Woolcock M.* Integrating qualitative methods into investment climate impact evaluations / *World Bank Policy Research Working Paper No. 7145*. – 2016. – 38 p.
19. *Tuomi K.* The role of the investment climate and tax incentives in the foreign direct investment decision: Evidence from South Africa // *Journal of African Business*. – 2011. – Vol. 12, No. 1. – P. 133–147.
20. *Williamson O.E.* The new institutional economics: taking stock, looking ahead // *Journal of Economic Literature*. – 2000. – Vol. 38, No. 3. – P. 595–613.
21. *Yao S.* On economic growth, FDI and exports in China // *Applied Economics*. – 2006. – Vol. 38, No. 3. – P. 339–351.

Информация об авторе

Пахалов Александр Михайлович (Россия, Москва) – научный сотрудник лаборатории институционального анализа экономического факультета. Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (119991, Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 46, e-mail: pakhalov@gmail.com).

DOI: 10.15372/REG20190211

Region: Economics & Sociology, 2019, No. 2 (102), p. 246–269

A.M. Pakhalov

REGIONAL INVESTMENT STANDARD AS AN INSTITUTIONAL TOOL FOR IMPROVING RUSSIA'S REGIONS INVESTMENT CLIMATE

High investment climate quality is an important factor for the economic development of regions. An investment climate is largely determined by institutions that form the conditions for doing business within the boundaries of territorial formation. Numerous studies show that institutional quality has a significant effect on indicators of investment activity, and the influence of institutions at the regional level is significant. The paper contains an empirical study of the quality of institutions that create investment climate in nine regions of Russia. The author identifies some key institutional problems preventing investment in the regions based on the series of polls and structured interviews with investors and government officials. Particular attention is paid to the analysis of the Regional Investment Standard (RIS) implementation practice, where, since 2012, a package of reforms has been introduced in all Russian regions to create favorable conditions for investment activities. The study shows that the most important result of this package of reforms is lower administrative barriers for investors. However, the RIS does not yet have any positive impact on the level of investors' rights protection, does not create the necessary tax incentives for investment projects, nor does it imply establishing institutions to consider regional specificities. A part of the reforms' implementation problems is also due to the lack of motivation among local authorities.

Keywords: regional development; investment climate; institutional reforms; regions of Russia; Regional Investment Standard; administrative barriers; protection of investors' rights; tax incentives

For citation: *Pakhalov, A.M. (2019). Regionalnyy investitsionnyy standart kak institutsionalnyy instrument uluchsheniya investitsionnogo klimata v regionakh Rossii [Regional Investment Standard as an institutional tool for improving Russia's regions investment climate]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 2 (102), 246–269. DOI: 10.15372/REG20190211.*

References

1. Baranov, A.Yu., E.S. Malkov, L.I. Polishchuk, M.D. Rochlitz & G.R. Syunyaev. (2015). Izmerenie institutov v rossiyskikh regionakh: metodologiya, istochniki dannykh, analiz [Measuring institutions in Russian regions: methodology, sources of data, analysis]. Voprosy ekonomiki [Problems of Economics], 2, 69–103.
2. Zubarevich, N.V., S.S. Artobolevskiy & O.V. Kuznetsova. (2010). Regiony Rossii: neravenstvo, krizis, modernizatsiya [Regions of Russia: Inequality, Crisis, Modernization]. Moscow, Independent Institute for Social Policy Publ., 160.
3. Minakir, P.A. (2018). Rossiyskiy krizis: ozhidaniya protiv faktov [Russian crisis: expectations against facts]. Prostranstvennaya ekonomika [Spatial Economics], 1, 7–15.
4. Nikitin, A.S. (2016). Investitsionnyy reyting kak instrument stimulirovaniya effektivnosti upravleniya razvitiem regionov Rossii [Investment rating as an instrument of effective govern management stimulation in Russian regions]. Ekonomicheskaya politika [Economic Policy], Vol. 11, No. 6, 192–221.
5. Tambovtsev, V.L. (2016). Osnovy institutsionalnogo proektirovaniya: Ucheb. posobie [Fundamentals of Institutional Design: Manual]. Moscow, Prospekt Publ., 144.
6. Acemoglu, D. & S. Johnson. (2005). Unbundling institutions. Journal of political Economy, Vol. 113, No. 5, 949–995.
7. Bissoon, O. (2011). Can better institutions attract more foreign direct investment (FDI)? Evidence from developing countries. International Conference on Applied Economics. Kazani, Greece: TEI of Western Macedonia Press, 59–70.
8. Dawson, J.W. (1998). Institutions, investment, and growth: New cross-country and panel data evidence. Economic Inquiry, Vol. 36, No. 4, 603–619.
9. Dininio, P. & R. Ortung. (2005). Explaining patterns of corruption in the Russian regions. World Politics, Vol. 57, No. 4, 500–529.
10. Dollar, D. et al. (2003). Improving the investment climate in China. Investment Climate Assessment. World Bank & International Finance Corporation. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Lixin_Xu2/publication/253610571_Improving_the_Investment_Climate_in_China/links/53ecee30cf26b9b7dbfffb7/Improving-the-Investment-Climate-in-China.pdf.

11. *Ershova, N.* (2017). Investment climate in Russia and challenges for foreign business: The case of Japanese companies. *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 8, No. 2, 151–160.
12. *Hallward-Driemeier, M. & L. Pritchett.* (2015). How business is done in the developing world: Deals versus rules. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, No. 3, 121–140.
13. *Kinda, T.* (2016). The quest for non-resource-based FDI: Do taxes matter? *Macroeconomics and Finance in Emerging Market Economies*, 1–18.
14. *Knack, S. & P. Keefer.* (1995). Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics & Politics*, Vol. 7, No. 3, 207–227.
15. *Leete, S., J. Xu & D. Wheeler.* (2013). Investment barriers and incentives for marine renewable energy in the UK: An analysis of investor preferences. *Energy Policy*, 60, 866–875.
16. *Leonard, C.S., Z. Nazarov & E.S. Vakulenko.* (2016). The impact of sub-national institutions. *Economics of Transition*, Vol. 24, No. 3, 421–446.
17. *Ma, A.C.* (2006). Geographical location of foreign direct investment and wage inequality in China. *The World Economy*, Vol. 29, No. 8, 1031–1055.
18. *Mendoza Alcantara, A. & M. Woolcock.* (2016). Integrating qualitative methods into investment climate impact evaluations. *World Bank Policy Research Working Paper No. 7145*, 38.
19. *Tuomi, K.* (2011). The role of the investment climate and tax incentives in the foreign direct investment decision: Evidence from South Africa. *Journal of African Business*, Vol. 12, No. 1, 133–147.
20. *Williamson, O.E.* (2000). The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 3, 595–613.
21. *Yao, S.* (2006). On economic growth, FDI and exports in China. *Applied Economics*, Vol. 38, No. 3, 339–351.

Information about the author

Pakhalov, Alexandr Mikhaylovich (Moscow, Russia) – Researcher at the Laboratory of Institutional Analysis, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University (1-46, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russia, e-mail: pakhalov@gmail.com).

Поступила в редколлегию 12.07.2018.

После доработки 11.12.2018.

Принята к публикации 13.12.2018.