

Сибирь: от «знаковых» проектов – к эффективной инвестиционной политике

Н.Г. ШИШАЦКИЙ, кандидат экономических наук, ИЭОПП СО РАН, Красноярский отдел

Е.Б. БУХАРОВА, кандидат экономических наук, директор Института экономики, управления и природопользования Сибирского федерального университета, Красноярск

В статье рассматриваются особенности инвестиционного климата России и Сибири, анализируются источники инвестиций для обеспечения ускоренного развития, предлагается широкий круг институциональных и законодательных мер, направленных на стимулирование инвестиций.

Ключевые слова: Сибирь, Дальний Восток, приоритетные проекты, инвестиционный климат

Экономический кризис 2008–2009 гг., падение мировых цен на нефть и антироссийские санкции в 2014 г. (сохранение которых весьма вероятно в достаточно длительной обозримой перспективе) со всей очевидностью показали односторонность развития российской экономики, сильную зависимость страны от цен и спроса на нефтегазовые и другие сырьевые ресурсы, которые составляют подавляющую часть российского экспорта.

Стратегический путь преодоления тяжелой полосы в развитии экономики России известен – это её ускоренная модернизация на основе диверсификации и импортозамещения, поворота от сырьевой направленности к развитию обрабатывающей наукоемкой промышленности. К сожалению, в предыдущие годы было сделано слишком мало шагов в этом направлении. Тем более актуальны соответствующие усилия в настоящее время и в перспективе.

Имеющиеся оценки необходимых инвестиций для требуемой модернизации российской экономики существенно превышают достигнутые уровни инвестирования. Так, по мнению известных экономистов А.Г. Аганбегяна, Н.Н. Михеевой и Г.Г. Фетисова¹, структурная перестройка промышленного производства

¹ Аганбегян А. Г., Михеева Н. Н., Фетисов Г. Г. Модернизация реального сектора экономики: пространственный аспект // Регион. – 2012. – № 4. – С. 7–44; Аганбегян А. Г. О новой промышленной политике // ЭКО. – 2012. – №6. – С. 4–22.

и экспорта на основе развития нефтехимии и глубокой переработки древесины, авиационной и космической промышленности, энерго- и электромашиностроения, атомной энергетики, офшорного программирования, а также связанных с ней транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального и социально-бытового хозяйства потребует ежегодных инвестиций в основной капитал в объеме около 20 трлн руб. (в ценах 2011 г.). Это означает, что норма накопления основного капитала должна возрасти в 1,5–1,7 раза по сравнению с современным уровнем.

Норма накопления, составляющая в российской экономике в настоящее время 20–20,5%, является одной из самых низких в мире и находится на уровне развитых стран, которым достаточно поддерживать ежегодные темпы роста инвестиций в 2,5–3%. Для развивающихся стран, к которым относится Россия и которые ставят перед собой задачу войти в число развитых стран по уровню экономического развития и основным социальным показателям, требуется обеспечить долговременный ежегодный рост ВВП на уровне 5,5–6% при норме накопления основного капитала 30–35%.

Увеличение объемов инвестиций в основной капитал требует проведения целенаправленной инвестиционной политики, ключевыми аспектами которой должны стать:

- стимулирование роста, аккумуляция и управление всеми видами инвестиционных ресурсов;
- оптимизация структуры использования инвестиций по приоритетным региональным и отраслевым направлениям;
- решение проблемы диспропорций и обеспечение комплексности в территориальном развитии;
- сохранение экономической безопасности страны и регионов на основе импортозамещения.

Усиление роли государства в инвестпроектах

В 2001–2012 гг. на волне повышения мировых цен на природные ресурсы и значительного роста доходов российского бюджета произошло увеличение доли ВВП, направляемой на инвестиции, с 15,9% до 20,3%, причем треть этого прироста была обеспечена за счет государственного бюджета. О централизации инвестиционного процесса свидетельствует рост доли федеральной компоненты в государственных инвестициях с 29,4% в 2000 г. до 57,8% в 2012 г.

Российским государством как инвестором был реализован ряд крупных инвестиционных проектов – возведение объектов для саммита АТЭС-2012 во Владивостоке, проведение зимней олимпиады в Сочи-2014, «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», прокладка трубопровода «Восточная Сибирь – Тихий океан», строительство автодороги Чита – Хабаровск, развертывание производства самолета SSJ-100 и пр. Распространение получили разного рода программы по долгосрочному развитию востока страны; увеличены масштабы прямого и косвенного финансирования восточных территорий.

Наряду с наращиванием объемов заметно расширился и арсенал средств государственного участия в инвестиционных процессах: созданы новые институты развития, включая Инвестиционный фонд (Фонд национального благосостояния). Используются механизмы формирования особых экономических зон, проведено совершенствование закупочного и концессионного законодательства, введены механизмы программно-целевого управления бюджетными инвестициями. Однако в условиях замедления экономического роста и ухудшения параметров формируемого государственного бюджета в среднесрочной перспективе государство не сможет выполнять роль ключевого инвестора.

Нехватка частных инвестиций

Частный капитал в целом не расположен к инвестициям. В России с 2008 г. наблюдается устойчивая тенденция к вывозу капитала (таблица).

Чистый ввоз / вывоз капитала частного сектора, в 2007–2014 гг., по данным платежного баланса, млрд долл.

Чистый ввоз/вывоз капитала	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Банки	45,8	-55,2	-32,2	15,9	-23,9	18,5	-7,5	н.д.
Прочие секторы	42	-78,3	-25,3	-46,7	-57,4	-72,4	-53,5	н.д.
Частный сектор	87,8	-133,6	-57,5	-30,8	-81,4	-53,9	-61,0	-151,5

Источники: Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором с 2005 года по III квартал 2014 г. URL: http://cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/capital_new.htm&pid=svs&sid=itm_18710 (дата обращения: 19.01.2015); Оценка платежного баланса Российской Федерации за 2014 г./ – URL: http://cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/bal_of_payments_est_new.htm&pid=svs&sid=itm_45297 (дата обращения: 19.01.2015).

По общим объемам прямых иностранных инвестиций (ПИИ) Россия в 2012 г. заняла 8-е место в мире, ее удельный вес

в глобальных потоках прямых инвестиций составил 3,7% (для сравнения: в 2000 г. 27-я позиция и доля 0,3%)².

Кризис 2008 г. характеризовался падением объемов иностранных кредитов и инвестиций в российскую экономику. В 2011 г. прямые иностранные инвестиции в российскую экономику составили 18,4 млрд долл. (66,2% от уровня 2007 г.). При этом внутренние инвестиции за этот период выросли на 42,9%. В 2012 г. объем ПИИ составил 18,7 млрд долл., а их доля в общем объеме инвестиций в основной капитал снизилась до 4,4% против 5,0% в 2011 г.³

Инвестиционный климат нуждается в потеплении

В мировом рейтинге государств по условиям для ведения бизнеса в 2013 г. (Doing Business-2014) Россия заняла 92-е место, опередив страны БРИК: Китай – 96-е место, Бразилия – 116-е, Индия – 134-е⁴. За последний год Россия поднялась на 19 позиций, но в целом ее показатели неудовлетворительны – из десяти параметров рейтинга по пяти Россия находится на месте далее 100-го, в том числе по двум – далее 150-го⁵.

Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов совместно с Минэкономразвития России сформулировало «Национальную предпринимательскую инициативу» (НПИ), представляющую собой перечень мероприятий, направленных на улучшение инвестиционного климата и сформированных самим бизнесом на основе лучших международных и российских практик. К 16 сентября 2013 г. Правительство РФ утвердило девять «дорожных карт» по улучшению инвестиционного климата, но их выполнение оставляет желать лучшего –

² Рассчитано А. Пахомовым по World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development, UNCTAD. – Geneva, 2013. – P. 218–220.

³ Расчеты авторов, данные Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/foreign/# (дата обращения: 19.01.2015).

⁴ Доклад Мирового банка «Ведение бизнеса 2014: Понимание регулирования деятельности малых и средних предприятий», 2014. URL: <http://www.doingbusiness.org/~media/%20GIABW/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Full-Report.pdf> (дата обращения: 19.01.2015).

⁵ Интересное сравнение некоторых стран по отдельным показателям приведено в докладе ИА «Финмаркет» «Россия вскарабкалась в первую сотню Doing Business» от 29 октября 2013 г. URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/3532882> (дата обращения: 19.01.2015).

из 173 мероприятий, по которым наступили сроки исполнения, реализованы лишь 84, 37 находятся в процессе осуществления, а 52 – не выполнены⁶.

Среди факторов, ухудшающих инвестиционный климат в России, выделяют такие, как низкое качество государственных институтов, в частности неотработанные, противоречивые и постоянно меняющиеся законодательная база и налоговая система; отсутствие механизмов защиты инвестиций, раздела продукции; несовершенство банковской системы (недостаток денежных ресурсов, их краткосрочная структура, низкая квалификация банковских работников для оценки и принятия инвестиционных и кредитных рисков и др.); необязательность выполнения достигнутых договоренностей, усложненность процедур согласования инвестиционных проектов. Уровень «деловой» инфраструктуры (аудит, страхование, консалтинг, оценка, правовая поддержка и т.д.) далек от стандартов развитых стран. Наблюдается недостаточное развитие фондового рынка в отношении регистрации прав акционеров, депозитарного обслуживания, информационной прозрачности. Высок уровень инвестиционных и кредитных рисков. А также отмечается низкий уровень менеджмента на предприятиях и несоответствие системы учета международным стандартам бухгалтерского и финансового учета и отчетности и др.

Определяя прогноз в отношении инвестиций на период до 2030 г., Правительство РФ ориентируется на консервативный сценарий; это означает, что за предстоящие 20 лет экономика России не сможет вернуться на траекторию роста 2000–2008 гг., и даже при более низких темпах потребуются существенные реформы. Недостаточная инвестиционная активность не позволит повысить норму валового накопления основного капитала в ВВП более чем 25% в 2018–2020 гг.

Сибирские риски

Особенностью России является значительная поляризация экономического пространства – в столичных агломерациях (Москва и Санкт-Петербург) сохраняется высокий уровень эко-

⁶ Доклад министра экономического развития А. Улюкаева о ходе реализации планов мероприятий («дорожных карт»), направленных на улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации. Заседание Правительства 23.09.2013. URL: <http://government.ru/news/5951/> (дата обращения: 19.01.2015) .

номической активности; к зонам экономического роста также относятся ресурсодобывающие и металлургические регионы, плотно заселенные регионы юга европейской части России, портовые регионы на западе и юге страны.

Позиции регионов Сибири и Дальнего Востока в рейтинге инвестиционной привлекательности (РА «Эксперт») ухудшаются⁷:

- доля восточных регионов в инвестиционном потенциале страны устойчиво сокращается – инвестиционный потенциал мигрирует на Запад;
- существенно возросли риски инвестирования, особенно в регионах, лидирующих по уровню инвестиционного потенциала – в Красноярском крае, Кемеровской, Новосибирской и Иркутской областях, Республике Саха (Якутия), Приморском и Алтайском краях, входящих в 30 общероссийских лидеров по инвестиционному потенциалу.

По итогам 2013–2014 гг. семь из 21 сибирского и дальневосточного региона характеризуются высоким и экстремальным инвестиционным риском (республики Алтай и Тыва, Забайкальский и Камчатский края, Магаданская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ).

Ни один из регионов «Большой Сибири» не вошел в группы регионов с высоким инвестиционным рейтингом: рейтинг 1А (максимальный потенциал – минимальный риск) получили четыре региона РФ (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Краснодарский край); 2А (средний потенциал – минимальный риск) – три региона (республики Башкортостан и Татарстан, Белгородская область); 3А1 (пониженный потенциал – минимальный риск) – шесть регионов (Воронежская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Тамбовская, Тульская области); 1В (высокий потенциал – умеренный риск) – один регион РФ (Свердловская область).

Развитие Сибири и Дальнего Востока потребует масштабных вложений, включая государственные инвестиции в системообразующие программы и проекты. По оценкам РАН, для обеспечения ускоренного развития Восточной Сибири и Дальнего Востока, при котором темпы прироста ВРП на 1,5–2,0 процентных пункта будут опережать среднероссийские значения, необходимо в период

⁷ Инвестиционные рейтинги регионов России. URL: http://raexpert.ru/rankings/#r_1108 (дата обращения: 19.01.2015) .

до 2030 г. инвестировать 16,5 трлн руб. (в ценах 2011 г.), при этом доля участия государства может составить от 25% до 34%⁸.

Инвестиции в развертывание производства нефтегазовой, горнодобывающей, дорожно-строительной техники, судов, нефтегазовых добывающих платформ и оборудования для освоения месторождений Сибири, Дальнего Востока и Арктического шельфа оцениваются в 16–18 трлн руб. (в ценах 2011 г.).⁹ Очевидно, что развитие макрорегиона Сибирь, включая Западную Сибирь и Арктический шельф, потребует еще большего объема вложений. Их привлечение из различных источников, включая частный российский и иностранный бизнес, невозможно без радикального улучшения инвестиционного климата, создания действенного механизма экономических преференций и льгот для инвесторов, особого порядка административного управления инвестиционными процессами в Сибири и на Дальнем Востоке.

Наиболее перспективны для наращивания российских и зарубежных инвестиций в Сибири и на Дальнем Востоке следующие секторы экономики:

- добыча полезных ископаемых, которые будут востребованы на мировых рынках в ближайшие 15–20 лет, в первую очередь разработка месторождений углеводородов, редкоземельных металлов и др.;
- строительство горно-обогачительных фабрик и предприятий глубокой переработки, в том числе нефте-, газохимии, лесопереработки и лесохимии и др.;
- машиностроение, включая производство нефтегазовой, горнодобывающей, дорожно-строительной техники, судов, нефтегазовых добывающих платформ и оборудования; транспортное машиностроение – производство дорожной техники, электровозов, железнодорожных вагонов, авиационной техники¹⁰;
- аграрно-промышленный сектор – производство и переработка сельскохозяйственной продукции, в том числе экологически чистой;

⁸ Сценарии развития Восточной Сибири и российского Дальнего Востока в контексте политической и экономической динамики Азиатско-Тихоокеанского региона до 2030 г.: Аналитический доклад/науч. рук. А. А. Кокошин. – М.: Едиториал УРСС, 2011. – 120 с.

⁹ Там же.

¹⁰ *Ефимов В. С., Ефимов А. В.* Промышленная политика для Сибири и Дальнего Востока // Вестник НГУЭУ. – 2014. – № 3. – С.31–42.

- организация глобальных дата-центров для хранения и обработки информации, создание филиалов крупных компаний, производящих программное обеспечение, и др.

Как привлечь инвестиции в Сибирь?

В ближайшие годы потребуются привлечение широкого круга зарубежных и российских инвесторов, условия деятельности которых на территории Сибири и Дальнего Востока должны быть такими, чтобы привлекательность для инвесторов сочеталась со значительными финансовыми, социальными и другими «дивидендами» для России и регионов. Ожидаемый дефицит средств госбюджета требует отказаться от логики бюджетного спонсирования «знаковых проектов» и перейти к логике экономически эффективных инвестиций.

Ключевым направлением инвестиционной политики как России, так и Сибири должна стать диверсификация источников инвестиций через расширение международного сотрудничества – к инвестиционному партнерству надо привлекать компании не только из Китая, но и из Японии, Южной Кореи, США, ЕС, Канады, Австралии и др.¹¹ Поскольку значимыми барьерами для российского и зарубежного бизнеса являются инвестиционные риски, надо продумать возможности их снижения, особенно для регионов Сибири и Дальнего Востока, за счет создания систем долгосрочных государственных гарантий и безопасности инвестиций, включая введение международных стандартов судебного (и внесудебного) разрешения экономических споров и конфликтов. Для определения инвестиционного потенциала и инвестиционных рисков перспективных объектов Сибири и Дальнего Востока очень важно привлечение авторитетных российских и зарубежных консалтинговых компаний и инвестиционных фондов.

Повышению инвестиционной привлекательности будет способствовать программа привлечения инвесторов для развития Сибири и Дальнего Востока – разработки новых месторождений, создания предприятий по глубокой переработке, размещения сборочных предприятий тяжелого и специального машиностроения с последующей локализацией деятельности.

¹¹ Россия: восточный вектор. Предложения к стратегии развития Сибири и Дальнего Востока. Аналитический доклад: препринт / Под ред. В. С. Ефимова, В. А. Крюкова. – Красноярск: Сиб. фед. ун-т, 2014. – 92 с.

Также надо определить список территорий опережающего развития, придать им статус, позволяющий предоставлять налоговые льготы зарубежным и российским инвесторам, действующим на этих территориях, широко используя механизм соглашений о разделе продукции (СРП) и др.

Создание «Инвестиционной карты Сибири и Дальнего Востока» с использованием современных ГИС-технологий позволит снять информационный барьер и существенно расширить круг потенциальных инвесторов.

Стимулировать приход в экономику реальных инвестиций и инновационно-ориентированных предпринимателей будут уменьшение административного давления на бизнес, значительное снижение барьеров для инвесторов, создающих новые производства и предприятия на территории Сибири и Дальнего Востока. Это должно удешевить проекты, сократить сроки их реализации и уменьшить риски.

Принимая решения о государственной поддержке инвестиционных проектов и программ развития в макрорегионе Сибирь, очень важно использовать новые критерии эффективности, которые в большей степени будут учитывать стратегические, геополитические и социальные последствия, а также не прямые эффекты от реализации проектов.

В целом улучшению общего инвестиционного климата будет содействовать создание действенного механизма экономических преференций, льгот и гарантий для бизнеса и населения на территории Сибири и Дальнего Востока.

Предложенные выше институциональные решения в совокупности позволят сформировать **особый порядок административного управления инвестиционными процессами в Сибири и на Дальнем Востоке.**

Меры институциональной поддержки развития Сибири и Дальнего Востока включают:

- 1) упорядочение уже разработанных и реализуемых стратегических и программных документов, интеграцию их в единой системе принятия административных решений;

- 2) принятие «Стратегии развития Сибири и Дальнего Востока на период до 2050 года» и «Государственной программы развития Сибири и Дальнего Востока до 2030 года», согласованных со «Стратегией социально-экономического развития Сибири до 2020 года», «Стратегией социально-экономического

развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года», форсированным сценарием долгосрочного социально-экономического развития России до 2030 г.;

3) разработку и утверждение перечня приоритетных инвестиционных проектов, реализуемых в субъектах Сибири и Дальнего Востока на условиях государственно-частного партнерства, создание системы мониторинга, оценки и контроля их реализации;

4) расширение возможностей включения крупных инвестиционных проектов в государственные программы федерального и межрегионального уровня и в проекты федеральных институтов развития;

5) формирование корпуса институтов развития: «Корпорации по развитию Сибири и Дальнего Востока»; Фонда и Инвестиционного банка развития Сибири и Дальнего Востока; «Сибирской биржи инвестиционных проектов»; региональных агентств по привлечению инвестиций и поддержке экспорта, инвестиционного арбитража и др.

Чтобы обеспечить реализацию предлагаемых мер, потребуется разработать и принять ряд законодательных актов, позволяющих осуществлять государственный контроль и регулирование практики трансфертного ценообразования в вертикально-интегрированных компаниях, чтобы объемы производства продукции и создаваемой добавленной стоимости соответствовали сумме взимаемых налогов.

Нужны также нормативно-правовые акты, регулирующие практику предоставления государственных гарантий по займам компаний, участвующих в реализации крупных инфраструктурных и инновационных проектов, возмещение части затрат предприятий транспорта, сельского хозяйства и малого бизнеса на уплату процентов по банковским кредитам и лизинговым платежам. При этом изменения налогового и таможенного законодательства должны обеспечивать улучшение инвестиционного климата и поддержку реализации новых инвестиционных проектов, а миграционное законодательство – способствовать обеспечению этих проектов трудовыми ресурсами.