Оценка эффективности управленческих механизмов в реализации

инвестиционных проектов с государственным софинансированием на

Северном Кавказе

Автор: Рагозина Софья

e-mail: sofyaragozina@gmail.com

Аннотация: в данной статье предпринята попытка охарактеризовать текущую

ситуацию частно-государственной инвестиционной политики в республиках

Северного Кавказа. Подробно рассматриваются институциональные

механизмы ее осуществления с точки зрения их эффективности. Дается

оценка реализации проектов с учетом особенностей региональных

политических режимов, а также общероссийского контекста.

19 января 2010 года был образован Северо-Кавказский федеральный

округ (СКФО), который возглавил А.Г. Хлопонин. Выделение СКФО из

состава Южного ФО многие связывали с приоритетом социально-

экономического развития наиболее «слабых» регионов РФ. И уже в сентябре

2010 года была предложена Комплексная программа социально-

экономического развития СКФО до 2025. Однако Минфин посчитал

нецелесообразным выделять 5,5 трлн. руб., заложенные Министерством

регионального развития и утверждение данной программы отложено до

конца 2012 года. Кроме того, и без реализации этой долгосрочной

программы Счетной Палатой в 2011 году выявлено нарушений общим

объемом более 18 млрд. рублей.<sup>2</sup> Тем не менее, тема инвестиционных

проектов на Северном Кавказе является одной из самых актуальных в

региональной повестке дня (конкуренцию могут составить только сообщения

о террористической активности). Сразу стоит оговориться, что речь идет не о

Замглавы Минрегиона: программа развития СКФО переформатирована. Интервью Сахабекова Р. с Верещагиным С. // РИА-Новости. 25.01.2012. URL: http://ria.ru/interview/20120125/548511152.html

Счетная палата нашла в СКФО нарушения на 18 миллиардов рублей // Lenta.ru. 14.11.2011. URL: http://www.lenta.ru/news/2011/11/14/skfo/

частных инвестициях, а о проектах, предполагающих государственное софинансирование.

работы анализ текущей ситуации Основная цель данной инвестиционной активности указанном регионе, учитывая институциональные механизмы и политические риски. Следует отметить, что Ставропольский край намеренно исключен из анализа по причине его большей схожести со среднестатистическим российским регионом, рассматриваются только республики Северного Кавказа, как наиболее «экстремальные» примеры, как с точки зрения политической ситуации, уровня безработицы, темпов экономического роста, так и с точки зрения инвестиционного климата.

Позиционирование республик и механизмы инвестиционной политики. Надо сказать, что сам процесс организации инвестиционных проектов достаточно многоуровневый. Ha уровне сложный региональных исполнительной власти, как правило, это Министерство экономического развития, создаются программы развития того или иного региона, составляется список «инвестиционно-привлекательных» проектов. Как правило, они поделены на несколько блоков, или как сейчас стало принято их называть «кластеры экономического развития»: туристический или рекреационный, агропромышленный, энергетический и промышленный. Информация по проекту включает в себя примерную стоимость, объем производства (в денежном эквиваленте в том числе), количество новых рабочих мест и наличие бизнес-плана; иногда дается информация о сроках окупаемости Чтобы получить государственные гарантии проекта. софинансирование) должен пройти (государственное проект многоступенчатый отбор: первый уровень – аппарат СКФО. Второй – Федеральная межведомственная инвестиционная комиссия по отбору проектов в СКФО, куда входят представители Минрегиона, Минфина, Минэкономразвития, Минсельхоза, Минприроды, Минпормторга,

Минэнерго, ГК «Внешэкономбанк». <sup>3</sup> Интересно, что параллельно существует Комиссия по вопросам социально-экономического развития СКФО, которая фактически дублирует ее функции. Что касается ГК «Внешэкономбанк», то он выступает как дополнительный канал выдачи тех же госгарантий, только через другую ГК, ему принадлежащую – ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа» (КРСК). Интересно. Что именно раздел «Реализуемые проекты» на официальном сайте данной компании уже долгое время находится «в разработке». 4 Кроме того, в 2011 ОАО «КРСК» в доле 14% и «Архыз-Синара» в доле 86% стали акционерами компании «Архыз-1650», реализующий один из самых перспективных и дорогостоящих проектов по строительству туристического комплекса «Архыз». <sup>5</sup> Другая крупная ГК – ОАО «Курорты Северного Кавказа» - принадлежащая на 98% правительству РФ, а на 2% Сбербанку и ВЭБу, также реализует наиболее крупные туристические инвестиционные проекты. <sup>6</sup> Так, в 2011 году ОАО «КРСК» одобрило 10 проектов из предложенных 54 на сумму более 80 млрд. Межведомственной комиссией было одобрено 23 проекта в рассматриваемых нами республиках, из 70 отобранных на уровне аппарата СКФО, который в свою очередь рассмотрел более 1000 проектов. 8 Больше всего проектов было реализовано в КБР, далее РД и РЧ.9

Что же касается регионального уровня, то здесь формальным показателем эффективности по привлечению инвестиций может служить

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Брежицкая Е. На Северном Кавказе заработал механизм госгарантий // Российская газета. Северо-Кавказский Федеральный Округ. 11.10.2011. URL: <a href="http://www.rg.ru/2011/10/11/reg-skfo/gosgarantii.html">http://www.rg.ru/2011/10/11/reg-skfo/gosgarantii.html</a>

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Корпорация развития Северного Кавказа // URL: http://krskfo.ru/projects.html

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> О компании // Группа-Синара. URL: <a href="http://www.sinara-group.com/about/structure/arkhyz\_sinara/">http://www.sinara-group.com/about/structure/arkhyz\_sinara/</a>

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> 15. OAO «Курорты Северного Кавказа» привлекло €735 млн на развитие региона // Кт.ru. Бизнес и Финансы. 16.11.2011. URL: <a href="http://www.km.ru/biznes-i-finansy/2011/11/16/banki-v-mire/oao-kurorty-severnogo-kavkaza-privleklo-735-mln-na-razvitie">http://www.km.ru/biznes-i-finansy/2011/11/16/banki-v-mire/oao-kurorty-severnogo-kavkaza-privleklo-735-mln-na-razvitie</a>

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Брежицкая Е. За "длинным" рублем. Смогут ли власти и бизнес устранить препятствия, мешающие приходу частных инвесторов на Северный Кавказ // "Российская газета" - Экономика Северного Кавказа №5657 (281). 14.12.2011. URL: <a href="http://www.rg.ru/2011/12/14/reg-skfo/pak.html">http://www.rg.ru/2011/12/14/reg-skfo/pak.html</a>

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Хлопонин выбрал для СКФО инвестпроекты на 1 трлн рублей // Newsland.ru. 16.09.2011. URL: <a href="http://www.newsland.ru/news/detail/id/783944/">http://www.newsland.ru/news/detail/id/783944/</a>

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Подробнее см.: Брежицкая Е. Поощрят миллиардами.28 инвестиционных проектов в СКФО получат государственные гарантии // "Российская газета" - Экономика Северного Кавказа №5604 (228). 15.10.2011. URL: <a href="http://www.rg.ru/2011/10/15/reg-skfo/proekt.html">http://www.rg.ru/2011/10/15/reg-skfo/proekt.html</a>

наличие стратегии развития и инвестиционного паспорта (электронный ресурс, где находится информация о текущих и предстоящих проектах). Подробнее смотри таблицу 1.

Таблица 1. Государственные механизмы реализации программ и стратегий развития на региональном уровне 10							
Республ ика	Стратегия развития	Дополнительные документы	Инвес тицио нный паспо рт	Региональный орган			
КБР	Стратегия развития КБР до 2030 года, Программа социально-экономического развития КБР на 2007-2011 годы; завершается работа над Схемой территориального планирования КБР	Перечень инвестиционных проектов КБР (210 проектов)	есть	Совет при Президенте по инвестициям; ОАО "Агентство инвестиций и развития КБР"; отдел инвестиционной политики и государственночастного партнерства МЭР			
РД	нет	Реестр инвестиционных проектов РД, реализуемых и предполагаемых к реализации в приоритетных направлениях экономики РД (52 проекта)	"Инве ст- паспо рта" для некот орых отдел ьных район ов	Агентство инвестиций и внешнеэкономческих связей, МЭР			
РИ	нет	Нет	есть	МЭР			
PCO-A	Стратегия социально- экономического развития РСО-А до 2030 года	Нет	обща я инфо рмац ия	Министерство инвестиций и внешнеэкономических связей			

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> По материалам: Инвестиционный паспорт КБР // URL: <a href="http://www.kbr-invest.ru/">http://www.kbr-invest.ru/</a>; Республика Ингушетия. Инвестиционный паспорт. URL: <a href="http://invest.pravitelstvori.ru/">http://invest.pravitelstvori.ru/</a>; 11. Курорты Северного Кавказа // URL: <a href="http://rso-a.ru/investment/projects/">http://rso-a.ru/investment/projects/</a>; Агентство инвестиций и внешнеэкономических связей РД // URL: <a href="http://investrd.ru/files/">http://investrd.ru/files/</a>; Правительство Республики Дагестан // URL: <a href="http://www.government-rd.ru/">http://www.government-rd.ru/</a>; Министерство экономического развития КЧР // URL: <a href="http://minek-kchr.ru/">http://minek-kchr.ru/</a>; Глава и правительство ЧР // URL: <a href="http://chechnya.gov.ru/">http://chechnya.gov.ru/</a>

КЧР	нет	Нет	нет	Отдел внешнеэкономических и внебюджетных связей; отдел государственных инвестиций и программ, МЭР
рч	нет	Нет	нет	МЭР (?)

Казалось бы, приведенные данные позволяют говорить о высокой эффективности и результативности перечисленных проектов, но действительно ли все эти проекты настолько красивы, как это выглядит на сайте Инвестиционного паспорта КБР и РИ?

Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России РА «Эксперт» дает вполне конкретный ответ на этот вопрос. Интересно, что именно в 2011 году агентство оказалось от учета в построении рейтинга оценки инвестиционного законодательства и программно-целевых методов управления, придав значительно больший вес финансовому и социальному рискам, что привело к значительному падению республик СК в этом рейтинге. Рейтинг составляется по оценке пары «потенциал-риск». Так, РД среди северокавказских республик «вырвался» на первое место, попав в группу «Пониженный потенциал — высокий риск (3С1)»; КБР, КЧР и РСО-А — «Незначительный потенциал — высокий риск (3С2)» и РЧ и РИ — «Низкий потенциал — экстремальный риск (3D)». 11

Как же можно охарактеризовать эти риски и имеющиеся проблемы политического управления?

<sup>11</sup> Таблица 1. Распределение российских регионов по рейтингу инвестиционного климата в 2010-2011 годах// Рейтинговое агентство «Эксперт PA». URL:http://www.raexpert.ru/rankingtable/?table\_folder=/region\_climat/2011/tab1

Отсутствие стратегий развития региона. Во многом этот критерий действительно является формальным, то есть его наличие еще не говорит о том, что все заявленные цели реализуются, но и его отсутствие позволяет делать вывод о том, что проблема развития региона путем привлечения инвестиций не стоит даже на официальной повестке дня. Здесь отдельно стоит сказать про КБР. В открытых источниках данной республики представлено наибольшее количество подобных материалов, причем не аналитических «Анализ только стратегических, НО И конкурентоспособности КБР. Методология и расчет». На отдельной странице выделены также приоритетные проекты, касающиеся развития туризма в Приэльбрусье и восстановления. Примером наибольшей «закрытости», отсутствия информация, служат чеченские источники, где не представлено никакой информации про республиканские инвестиционные проекты.

Рассогласованность вертикальных и горизонтальных управленческих связей. Как было показано выше, схема привлечения инвестиций очень сложна. Причем осложняется она неурегулированностью полномочий той или иной структуры – так, на региональном уровне, инвестициями могут заниматься несколько отделов (КЧР), Совет при Президенте (КБР) и даже целое Министерство (РСО-А). Кроме того, общей проблемой для всех республик является тотальная ориентация на центр. Естественно, представляя свои проекты на форумах «Сочи - 2011», «Каспий - 2011» руководство республик в первую очередь заинтересовано в дополнительных вливаниях из центра, так как этот механизм (несмотря на его сложность) наиболее отработан. Поэтому фактически отсутствует горизонтальная кооперация. То есть граничащие КЧР и КБР вполне могли бы организовать совместные проекты (например, в районе Малкинского ущелья), что помогло бы уменьшить объем средств, вливаемых из центра, и побудило бы к поиску иностранных инвесторов. Но этого не происходит не только из-за того, что один путь знаком, а другой нет.

Важнейшей проблемой здесь является «вотчинный» характер власти в регионах – руководитель республики, связанный прочными клановыми связями в своем регионе, не ориентирован на контакт с другим руководителем, а скорее на решение локальных проблем. Так, можно вывести фактически прямую зависимость степень стабильности кавказского режима и «инвестиционной привлекательности». Под стабильностью, понимается управленчески-эффективное доминирование одного клана и его способность свести на нет элитные конфликты. Примером, такого наиболее стабильного примера служит КБР и клановый режим А.Канокова. Недавно назначенный Р.Темрезов (глава КЧР), поставленный вместо Б. Эбзеева, как раз потому, что последний не «вписался» в систему локальных элитных связей, является представителем клана М.Батдыева (президент КЧР в 2003 – 2008 гг.), что дает ему шанс на восстановление авторитарно-клановой модели управления. В данном случае РЧ является наиболее закрытым и выпадающим из анализа регионом, по причине его особых отношений с федеральной властью. Интересная управленческая ситуация и в РД – при очевидно клановом характере власти М.Магомедова, тем не менее, его влияние не распространяется на все районы РД. В различных административных районах (и, следовательно, этнических) режим будет меняться вплоть до оппозиционного официальным властям. Отсюда и почти комичная ситуация, с «инвестиционными паспортами» отдельно взятых дагестанских районов. 12 Что касается РСО-А, то она является наиболее «слабой» в битве за инвестиционные проекты – программа разработана по состоянию на 2007 год, наименьшая доля по стоимости от общий одобренных проектов. Все это позволяет говорить о «инвестиционной незаинтересованности» руководства республики. Что касается, РИ то эта республика характеризуется наихудшими стартовыми позициями, что автоматически делает ее

 $<sup>^{12}</sup>$  Смотри, например: В Кулинском районе Дагестана реализуется несколько крупных инвестпроектов // Кулинский район. Официальный сайт. 4.04.2011.URL: <a href="http://www.kulirayon.ru/plugins/p2">http://www.kulirayon.ru/plugins/p2</a> news/printarticle.php?p2 articleid=180; Инвестиционный паспорт MP «Каякентский район» // Муниципальный район "Каякентский район". URL: <a href="http://www.kayakent.ru/news/investicionny">http://www.kayakent.ru/news/investicionny</a>j pasport mr kajakentskij rajon/2011-06-16-48

непривлекательной для внешних инвесторов и обуславливает максимальные госгарантии вне зависимости от режима Ю.-Б.Евкурова.

Отсутствие системы отчетности по проектам. При всей привлекательности некоторых сайтов, на которых представлена информация об инвестиционных проектах в республиках СК, там отсутствует открытая информация об отчетности их исполнения, нет планов реализации программ. Не публикуются и доклады аппарата СКФО, в малом объеме Счетной Палаты.

Террористическая активность и ее образ в российских СМИ. Анализ данного фактора может служить темой отдельной работы, поэтому здесь на нем следует остановиться в несколько более сжатом и ином ключе. Мониторинги «Кавказского ЧТО узла» показывают, количество террористических актов год от года снижается, хотя и ситуация далека от идеала.13 Тем не менее, постоянно поступают сообщения о взрывах, нападениях и убийствах. Здесь следует отметить сильнейший фактор влияния СМИ на представление общества о ситуации на СК. То есть, если показываются исключительно насильственные сюжеты, связанные с этим регионом, то такое впечатление и возникает о нем и возникает и закрепляется на уровне социальных стереотипов. Положительный образ кавказской действительности на сегодняшний день отсутствует. Это не значит, что следует закрывать глаза на многочисленные правонарушение (справедливости ради стоит сказать, что происходят они не всегда со стороны «террористов», но и сто стороны правоохранительных органов по отношению к местным жителям), однако необходима выработка медийной политики в отношении СК. А в теме инвестиционных проектов это тем более важно.

 $<sup>^{13}</sup>$  В ходе вооруженного конфликта на Северном Кавказе в 2011 году погибли и были ранены 1378 человек // Кавказский узел. 12 января 2012. URL: <a href="http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/198756/">http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/198756/</a>

Таким образом, подводя итог, можно сказать, что в данной работе была предпринята попытка показать наиболее противоречивость ситуации, связанной с реализацией инвестиционных проектов на СК. Все перечисленные выше проблемы, вписываются в проблемы общероссийского действий характера: рассогласованность властей разного уровня, пересекающиеся сферы ответственности, отсутствие реальных инструментов, способствующих улучшению инвестиционного климата в данном регионе. Ситуация также обостряется неоднозначным образом республик Северного Кавказа у большинства населения – недоверие представителям кавказских народов, прочно закрепленное на уровне социальных стереотипов, оказывает существенное влияние и на уровень доверия потенциальных инвесторов. Подобные представления активно поощряются СМИ, создающими образ постоянной «войны всех против всех». В итоге создаются некоторые «инвестиционные островки», вроде Архыза в КЧР или совместного с Америкой сельскохозяйственного проекта в РД, где руководство осуществляется либо из центра, либо локальными элитными группами способствует соответственно, ЧТО естественно не полноценному экономическому развитию и улучшению инвестиционного климата.

## Список литературы и источников

- 1. Агентство инвестиций и внешнеэкономических связей Республики Дагестан // URL: <a href="http://investrd.ru/files/">http://investrd.ru/files/</a>
- 2. Брежицкая Е. За "длинным" рублем. Смогут ли власти и бизнес устранить препятствия, мешающие приходу частных инвесторов на Северный Кавказ // "Российская газета" Экономика Северного Кавказа №5657 (281). 14.12.2011. URL: <a href="http://www.rg.ru/2011/12/14/reg-skfo/pak.html">http://www.rg.ru/2011/12/14/reg-skfo/pak.html</a>

- 3. Брежицкая Е. На Северном Кавказе заработал механизм госгарантий // Российская газета. Северо-Кавказский Федеральный Округ. 11.10.2011. URL: <a href="http://www.rg.ru/2011/10/11/reg-skfo/gosgarantii.html">http://www.rg.ru/2011/10/11/reg-skfo/gosgarantii.html</a>
- 4. Брежицкая Е. Поощрят миллиардами.28 инвестиционных проектов в СКФО получат государственные гарантии // "Российская газета" Экономика Северного Кавказа №5604 (228). 15.10.2011. URL: <a href="http://www.rg.ru/2011/10/15/reg-skfo/proekt.html">http://www.rg.ru/2011/10/15/reg-skfo/proekt.html</a>
- 5. В Кулинском районе Дагестана реализуется несколько крупных инвестпроектов // Кулинский район. Официальный сайт. 4.04.2011.URL: <a href="http://www.kulirayon.ru/plugins/p2\_news/printarticle.php?p2\_articleid=180">http://www.kulirayon.ru/plugins/p2\_news/printarticle.php?p2\_articleid=180</a>, Инвестиционный паспорт MP «Каякентский район» // Муниципальный район "Каякентский район". URL: <a href="http://www.kayakent.ru/news/investicionnyj\_pasport\_mr\_kajakentskij\_rajon/2011-06-16-48">http://www.kayakent.ru/news/investicionnyj\_pasport\_mr\_kajakentskij\_rajon/2011-06-16-48</a>
- 6. В ходе вооруженного конфликта на Северном Кавказе в 2011 году погибли и были ранены 1378 человек // Кавказский узел. 12 января 2012. URL: <a href="http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/198756/">http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/198756/</a>
- 7. Глава и правительство Чеченской Республики // URL: <a href="http://chechnya.gov.ru/">http://chechnya.gov.ru/</a>
- 8. Замглавы Минрегиона: программа развития СКФО переформатирована. Интервью Сахабекова Р. с Верещагиным С. // РИА-Новости. 25.01.2012. URL: http://ria.ru/interview/20120125/548511152.html
- 9. Инвестиционный паспорт Кабардино-Балкарской республики // URL: <a href="http://www.kbr-invest.ru/">http://www.kbr-invest.ru/</a>
- 10. Корпорация развития Северного Кавказа // URL: <a href="http://krskfo.ru/projects.html">http://krskfo.ru/projects.html</a>
- 11. Курорты Северного Кавказа // URL: <a href="http://www.ncrc.ru/">http://www.ncrc.ru/</a>

- 12.Министерство экономического развития Карачаево-Черкесской республики // URL: <a href="http://minek-kchr.ru/">http://minek-kchr.ru/</a>
- 13.О компании // Группа-Синара. URL: <a href="http://www.sinara-group.com/about/structure/arkhyz\_sinara/">http://www.sinara-group.com/about/structure/arkhyz\_sinara/</a>
- 14.О проекте // Республика Ингушетия. Инвестиционный паспорт. URL: <a href="http://invest.pravitelstvori.ru/aboutproject.html">http://invest.pravitelstvori.ru/aboutproject.html</a>
- 15.OAO «Курорты Северного Кавказа» привлекло €735 млн на развитие региона // Кт.ru. Бизнес и Финансы. 16.11.2011. URL: <a href="http://www.km.ru/biznes-i-finansy/2011/11/16/banki-v-mire/oao-kurorty-severnogo-kavkaza-privleklo-735-mln-na-razvitie">http://www.km.ru/biznes-i-finansy/2011/11/16/banki-v-mire/oao-kurorty-severnogo-kavkaza-privleklo-735-mln-na-razvitie</a>
- 16.Правительство Республики Дагестан // URL: <a href="http://www.government-rd.ru/">http://www.government-rd.ru/</a>
- 17. Республика Ингушетия. Инвестиционный паспорт. URL: <a href="http://invest.pravitelstvori.ru/">http://invest.pravitelstvori.ru/</a>
- 18. Республика Северная Осетия Алания. Официальный портал // URL: http://rso-a.ru/investment/projects/
- 19. Счетная палата нашла в СКФО нарушения на 18 миллиардов рублей // Lenta.ru. 14.11.2011. URL: <a href="http://www.lenta.ru/news/2011/11/14/skfo/">http://www.lenta.ru/news/2011/11/14/skfo/</a>
- 20. Таблица 1. Распределение российских регионов по рейтингу инвестиционного климата в 2010-2011 годах // Рейтинговое агентство «Эксперт PA». URL:
  - http://www.raexpert.ru/rankingtable/?table\_folder=/region\_climat/2011/tab1
- 21. Хлопонин выбрал для СКФО инвестпроекты на 1 трлн рублей // Newsland.ru. 16.09.2011. URL: http://www.newsland.ru/news/detail/id/783944/