

ДОКЛАД

«О ПОВЫШЕНИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ
ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СОЗДАНИИ
БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ
ДЛЯ РАЗВИТИЯ БИЗНЕСА»

Оглавление

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ДОКЛАДА	4
СОСТОЯНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	8
Инвестиционная привлекательность России по международным оценкам	8
Факторы повышения инвестиционной привлекательности Российской Федерации	10
Факторы, препятствующие улучшению инвестиционного климата и созданию благоприятных условий ведения бизнеса в регионах	12
МЕРЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	21
Меры, реализуемые органами власти субъектов Российской Федерации для повышения инвестиционной привлекательности	21
Практика по внедрению Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе	29
Взаимодействие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными институтами развития	33
Система оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по улучшению инвестиционного климата и совершенствованию условий ведения бизнеса в субъектах Российской Федерации	37
Стимулирование деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по улучшению инвестиционного климата Российской Федерации	40
РЕКОМЕНДАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА ПО УЛУЧШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УСЛОВИЙ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	43
Создание условий для улучшения инвестиционного климата в регионах	43
Ключевые стимулы для субъектов Российской Федерации и регионального бизнеса	44
Приложение	
Примеры успешных практик по повышению инвестиционной привлекательности и привлечению инвестиций в субъектах Российской Федерации	46

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ДОКЛАДА

Обоснование проблемы

За последние годы Россия достигла заметного улучшения ключевых макроэкономических показателей: роста валового внутреннего продукта (далее – ВВП) свыше 4% в год, снижения инфляции до минимального за последние 20 лет уровня – 6,1%, снижения внешнего долга в процентах от ВВП и роста международных резервов до 510 млрд. долл. США. Одновременно произошло расширение рынка сбыта благодаря стабильному росту доходов населения и созданию Таможенного союза. Так, в августе 2012 г., автомобильный рынок России стал крупнейшим в Европе, обогнав традиционного лидера – Германию.

В то же время по показателям инвестиционной деятельности отмечается отсутствие значимой позитивной динамики: по уровню накопленных прямых иностранных инвестиций Россия все еще не восстановилась после кризиса 2008 года, наблюдается чистый отток капитала из страны. Доля прямых иностранных инвестиций (далее – ПИИ) в российскую экономику снизилась, сохраняется сырьевая направленность ПИИ, отмечается более низкий рост среднедушевых ПИИ по сравнению со странами группы БРИК.

Международные рейтинги инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности однозначно указывают на то, что инвестиционный климат в стране в целом, и в некоторых регионах в частности, имеет отдельные недостатки. Ключевыми проблемами инвестиционного климата остаются: административные

барьеры (в первую очередь в сфере строительства и промышленности), недостаточная эффективность деятельности органов власти, качество трудовых ресурсов, а также доступ к финансовым ресурсам. Если в Индексе глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума 2012 года по потенциалу внутреннего рынка Россия занимает 7-е место (из 140 стран), то по уровню развития инфраструктуры – 47-е место, по состоянию институтов – 133-е место, а по эффективности рынков – 134-е место.

По данным обследования деловой среды и показателей деятельности предприятий, проведенного BEEPS в 2012 году¹, одними из наиболее серьезных проблем бизнеса являются квалификация кадров и доступ к финансированию.

В рейтинге «Ведение бизнеса – 2013» Всемирного банка, оценивающим прежде всего административные барьеры, Россия, несмотря на улучшение своих позиций на 8 пунктов по сравнению с предыдущим годом (впервые за время составления рейтинга), все равно остается лишь на 112-м месте из 185 стран. Следует отметить, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (далее – Указ) поставлена задача по повышению данного рейтинга до 20-й позиции к 2018 году.

Исследование, проведенное Всемирным банком в 2012 году по указанной методике в 30 регионах Рос-

сии, выявило следующее. Показатели отдельных субъектов Российской Федерации значительно превосходят результат России, которая представлена Москвой, и в межстрановом рейтинге находятся намного выше. К примеру, сокращение требований к регистрации собственности до трех процедур, на которые требуется 13 дней, как это сделано в Хабаровске, могло бы привести к тому, что Россия может занять в рейтинге 12-е место по количеству требований и 28-е по срокам. Если же будет обеспечена такая же низкая цена подключения к системе электроснабжения, как в Омске, то это окажется дешевле, чем в 75% стран, рассматриваемых в исследовании.

Одновременно приведенные данные свидетельствуют также о значительном разрыве в условиях ведения бизнеса между субъектами Российской Федерации.

1. Обследование 100-120 компаний в 37 регионах – всего 4200 компаний.

Предмет и задачи Доклада

Предметом настоящего Доклада является выработка мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации для российских и иностранных инвестиций, в первую очередь, прямых инвестиций в реальный сектор экономики, способных повысить производственный потенциал территории и обеспечить создание новых высокопроизводительных рабочих мест.

Меры по повышению инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и созданию благоприятных условий для развития бизнеса, предлагаемые в Докладе, рассчитаны на долгосрочный период до 2018 года и направлены на исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Результаты повышения инвестиционной привлекательности должны измеряться прежде всего ключевыми измеримыми экономическими показателями: динамикой объема прямых инвестиций, в т.ч. ПИИ (Указом поставлена задача увеличения объема инвестиций не менее чем до 25% ВВП к 2015 году и до 27% – к 2018 году), количеством новых высокопроизводительных рабочих мест (Указом поставлена задача создания

и модернизации 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году), а также динамикой объема налоговых поступлений от инвестиционных проектов и объемом производства продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей (Указом поставлена задача увеличения доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП к 2018 году в 1,3 раза относительно уровня 2011 г.).

Меры, направленные на привлечение в российские регионы иностранных инвесторов (в первую очередь ПИИ), размещающих высокотехнологичные производства, и способных обеспечить трансферт технологий, направлены на увеличение производительности труда².

Кроме того, меры по созданию благоприятных условий для развития бизнеса в регионах должны обеспечить повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса.

Основной задачей Доклада является выработка системы стимулов для улучшения инвестиционного климата в России в целом и в регионах страны.

Эта система состоит из совокупности мер стимулирования для федеральных и региональных органов власти, для бизнеса, а также условий

реализации таких мер. Основными принципами построения такой системы являются:

1. Ориентация на комплексный и сбалансированный подход при определении мер стимулирования.

2. Приоритетность мер, направленных на формирование условий для повышения инвестиционного потенциала субъектов малого и среднего бизнеса.

3. Взаимосвязь результативности действий участников инвестиционного процесса и финансовых стимулов.

4. Нацеленность на совершенствование такой системы, анализ лучших и худших практик реализации мер.

2. В соответствии с Указом данный показатель должен быть увеличен к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года.

Основные выводы и рекомендации Доклада

Показатели различных рейтингов, опросы инвесторов и, главное, объем, структура и распределение по регионам инвестиций, описание которых представлено в Докладе, свидетельствуют о том, что ключевые проблемы лежат в плоскости следующих направлений: сохраняющиеся административные барьеры, недостаточная эффективность деятельности органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, ограниченный кадровый потенциал, недостаточность финансовых ресурсов для создания инвестиционной инфраструктуры и другие.

При этом следует отметить, что эффективность мер по улучшению инвестиционного климата в регионе зависит от двух ключевых составляющих:

- системной, целенаправленной и инициативной работы региональных и муниципальных властей по созданию условий для привлечения инвестиций;
- комплексной поддержки инвестиционной деятельности региона со стороны федерального центра.

Указанные составляющие взаимосвязаны, успех развития региона чаще всего зависит от комплексной поддержки со стороны федеральных властей, в то же время действующие инструменты комплексной государственной поддержки не будут использоваться эффективно без активного участия региональных и муниципальных властей. Вместе с тем существуют примеры субъектов Российской Федерации, добившихся наибольшего успеха в решении проблем и привлечении инвестиций в проекты на своих территориях, реализуя различные мероприятия, в том числе программы повышения уровня открытости власти. К ним, в частности, относятся Новосибирская, Свердловская, Челябинская, Воронежская,

Белгородская, Липецкая, Калужская области, Республики Башкортостан и Татарстан³, Пермский и Красноярский края.

Для решения указанных проблем в Докладе предлагается сформировать набор условий и стимулов для субъектов Российской Федерации по улучшению инвестиционного климата.

В частности, механизм существующей на федеральном уровне модели межбюджетных отношений не в полной мере позволяет заинтересовать органы власти субъектов Российской Федерации в интенсивном развитии инвестиционной инфраструктуры. Исходя из этого в Докладе рекомендуется предусмотреть дополнительную стимулирующую дотацию субъектам Российской Федерации, показавшим значительный рост налогового потенциала.

Одновременно представляется целесообразным совершенствовать механизм финансирования проектов по созданию инфраструктуры и модернизации предприятий. Так, субъект Российской Федерации сможет получить субсидии на компенсацию затрат по созданию объектов инвестиционной инфраструктуры, рассчитанные от объема налоговых платежей.

Представляется также необходимым внедрить систему мотивации субъектов Российской Федерации в зависимости от достижения показателей эффективности по направлениям, установленным Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности»,

за счет корректировки действующих оснований для выплат дотаций.

Целесообразно сформировать систему обмена и реализации лучших практик по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. Для этого необходимо рекомендовать внедрение Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (далее – Инвестиционный стандарт) во всех субъектах Российской Федерации. Для дальнейшего улучшения инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации при разработке индивидуальных подходов к улучшению условий ведения бизнеса целесообразно осуществить сбор и описание дополнительных практик по улучшению инвестиционного климата для создания Инвестиционного стандарта 2.0.

Одной из ключевых проблем эффективности политики субъектов Российской Федерации в области создания инвестиционного климата является недостаточный уровень компетенции должностных лиц, ответственных за привлечение инвестиций. Исходя из этого целесообразно разработать и запустить образовательные программы для уполномоченных сотрудников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ответственных за привлечение инвестиций, направленных на повышение их компетентности в области создания благоприятного инвестиционного климата в регионе.

Деятельность территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти в значительной степени может влиять на условия ведения бизнеса в регионе. Отсутствие действенных механизмов влияния на действия данных органов со стороны руководства субъекта Российской Федерации в некоторых случаях

3. По данным Доклада о конкурентоспособности России 2012: Регионы на пути повышения производительности, «StrategyPartnersGroup».

фактически нивелирует усилия региона по улучшению инвестиционного климата. Данная проблема может быть решена за счет корректировки полномочий региональных органов исполнительной власти по обеспечению координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с целью формирования благоприятного

инвестиционного климата. Для этого необходимо провести анализ полномочий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в части их влияния на условия ведения предпринимательской деятельности.

В настоящее время отмечается отсутствие комплексной системы поддержки создания и функциониро-

вания промышленных парков всех форм собственности. Исходя из этого рекомендуется разработать понятие и систему оценки эффективности промышленных парков и предусмотреть меры поддержки.

СОСТОЯНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Инвестиционная привлекательность России по международным оценкам

Международные сопоставления показывают, что Россия относится к странам с наибольшим потенциалом ПИИ. Россия входит в число 20 стран, лидирующих по сумме ПИИ, привлеченных в 2009 – 2011 годах⁴. Кроме того, за последние пять лет, несмотря на экономический кризис, в России был зафиксирован рост объема привлеченных ПИИ, по темпам которого она опередила Китай и лишь незначительно отстала от Индии и Бразилии. В 2011 году объем ПИИ в экономику России в стоимостном выражении вырос на 22,0%, что обусловило увеличение числа новых рабочих мест на 4,0% (было создано 8362 новых рабочих места)⁵. По итогам 2011 года Россия была наиболее привлекательным направлением для инвестиций в Центральной и Восточной Европе.

Однако если посмотреть на уровень среднедушевых ПИИ, он превышает показатели других государств группы БРИК, но в то же время в несколько раз ниже, чем в Канаде, США и странах Западной Европы. Таким образом, несмотря на то, что приток ПИИ в экономику России активно растет, интенсивность инвестирования пока не очень высока.

Другой важной характеристикой инвестиционного процесса является качество вложенных инвестиций, что характеризуется показателем числа вновь созданных рабочих мест на единицу инвестиций. По этому показателю Россия в настоящее время уступает другим странам группы БРИК.

С точки зрения основного мотива для инвестиций, то есть целей инвестирования, экспертами выделяются три основных типа ПИИ: ПИИ для доступа к ресурсам; ПИИ для доступа к рынку; ПИИ для доступа к компетенциям.

Целью ПИИ для доступа к ресурсам является финансирование и осуществление таких операций, как добыча, транспортировка и первичная переработка природных ресурсов в секторах добывающей промышленности, сельского и лесного хозяйства и рыболовства. ПИИ для доступа к рынку – это инвестиции, осуществляемые с целью выхода на внутренний рынок страны. Данные инвестиции финансируют размещение таких операций, как производство, дистрибуция и послепродажное обслуживание. Экономические мотивы для таких инвестиций – это снижение уровня издержек и, соответственно, цены продукции; в других случаях это потребность преодолеть внешнеторговые барьеры или сократить сроки поставки. ПИИ для доступа к компетенциям характеризует инвестиции с целью производства товаров и услуг, которые могут быть проданы на глобальном рынке или использованы для создания стоимости в глобальном масштабе. Причиной привлекательности страны может быть возможность для производства с низким уровнем издержек или уникальные навыки. ПИИ в производство с низкими издержками обычно представляют собой инвестиции в создание спе-

циализированных производственных мощностей и в осуществление других операций в самых разных отраслях промышленности и услуг. ПИИ в уникальные навыки – это, в частности, инвестиции в осуществление НИОКР.

Благодаря своим богатым природным ресурсам России удалось достичь высоких результатов в привлечении инвестиций. К 2005 году накопленные инвестиции в доступ к природным ресурсам страны составляли уже более 100 млн. долл. США, однако эти инвестиции в дальнейшем сократились, и сегодня главную роль стали играть уже инвестиции другого типа. За период с 2005 года более 50% пришлось на инвестиции в доступ к рынку и компетенциям⁶.

Все большую роль в последние годы начинает играть готовность России для конкуренции за инвестиции для доступа к компетенциям. При этом ключевыми характеристиками инвестиционного климата при размещении инвестиций такого типа являются качество и стоимость трудовых ресурсов, а также условия для развития инноваций.

Объем привлеченных прямых иностранных инвестиций является одним из важных показателей состояния инвестиционного климата, но не исчерпывающим. Так, по последним данным (на 2010 год), 87% инвестиций в основные средства было сделано российскими компаниями и только 13% – иностранными или с участием российских и иностранных лиц⁷. Это характеризует значимость

4. По данным «WorldInvestmentReport 2012» (UNCTAD).

5. По данным компании «Ernst&Young».

6. Доклад о конкурентоспособности России 2011, Всемирный экономический форум, «Strategy PartnersGroup».

7. По данным Росстата.

внутренних инвестиций для экономики страны.

Несмотря на предпринимаемые в последние годы меры в области привлечения инвестиций на федеральном и региональном уровнях, Россия пока еще не смогла полностью реализовать свой высокий потенциал в данной сфере. Этот факт можно проиллюстрировать результатами междо-национальных рейтингов, публикуемых Всемирным экономическим форумом, а также ведущими экономическими изданиями⁸ и учитывающих в качестве факторов (критериев) как условия (например, экономико-географическое положение), так и результаты инвестирования (масштабы институциональных преобразований, состояние и перспективы проводимых реформ, качество трудовых ресурсов и др.). В целом данные рейтинги довольно противоречивы.

Россия является одним из лидеров по положительной динамике рейтинга промышленной конкурентоспособности⁹. К 2015 году ожидается перемещение России вверх на шесть позиций (с 20-го на 14-е место), что является максимальным ожидаемым прогрессом из всех рассматриваемых стран. К источникам роста опрошенные топ-менеджеры международных компаний относят, в частности, государственную политику по развитию инновационной экономики, образования и подготовки кадров.

В то же время следует констатировать, что по результатам ряда рейтингов Россия занимает недостаточно высокие места. Так, в рейтинге глобальной конкурентоспособности стран Всемирного экономического форума по результатам 2012 года Россия занимает 67-е место из 144 стран. В последнем рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса («Ведение бизнеса») Россия заняла 112-е место в рейтинге из 183 стран, в то же время улучшив свой показатель за год на восемь позиций.

Очевидно, что инвестиционный климат страны во многом складывается из показателей по отдельным регионам. Особенно это актуально для таких стран, как Россия, для которой характерны серьезные различия регионов между собой по размерам территорий, удаленности от центра, климату, уровню развития транспортной, инженерной инфраструктуры и т.д.

В настоящее время ПИИ в экономику России сосредоточены в нескольких лидирующих регионах, которые и обеспечивают активный рост ПИИ. Два лидирующих региона (г. Москва и Сахалинская область) в 2005 – 2010 годах привлекали вместе более половины всех ПИИ в страну. Всего восемь лидирующих регионов в совокупности привлекли 75,0% всех зарубежных инвестиций. На все регионы за пределами первой двадцатки в совокупности в этот период приходится менее 10,0% привлеченных ПИИ, а по отдельности каждый из них привлекает менее 1,0%.

В 2011 – 2012 годах на долю Москвы и Санкт-Петербурга приходится 42,0% всех проектов ПИИ¹⁰. Также привлекательными направлениями для инвестиций являются Калужская и Нижегородская области (5,0% и 2,0% соответственно).

Последние тенденции изменения факторов инвестиционной привлекательности в субъектах Российской Федерации отражает Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов, формируемый Рейтинговым агентством «Эксперт РА» в течение последних 16 лет и состоящий из взаимосвязи двух многофакторных оценок: инвестиционного потенциала и инвестиционного риска.

Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов по итогам 2011 года показал, что преодоление кризиса улучшило условия для инвестиций. Наиболее четко это просматривается в снижении интегрального показателя инвестиционного риска

страны в целом. При этом произошло снижение показателей самых значимых рисков: на 12,0% упал финансовый риск и на 13,5% – социальный. Это стало следствием уменьшения уровня неплатежей между компаниями, улучшения сбалансированности региональных бюджетов, падения безработицы и размера невыплат по зарплате.

Общую оптимистическую картину портят показатели управленческого риска: его значение почти в 1,5 раза выше интегрального риска инвестирования и выше всех остальных видов риска. Это означает, что низкий уровень эффективности и открытости работы администрации региона для инвестора в России гораздо актуальнее, чем все прочие неблагоприятные факторы.

Относительно оценки условий ведения бизнеса в субъектах Российской Федерации (как важной составляющей инвестиционной привлекательности), следует привести результаты исследования Всемирного банка «Ведение бизнеса», проводимого в том числе и по российским регионам (в 2011 – 2012 годах в исследовании приняло участие 30 городов страны). В нем рассматриваются нормы регулирования, касающиеся четырех стадий жизни бизнеса: регистрация предприятий, получение разрешений на строительство, подключение к системе электроснабжения и регистрация прав собственности.

Результаты исследования свидетельствуют о следующем. Если в целом Россия в международных сопоставлениях на примере Москвы занимала в 2011 – 2012 годах 120-е место, то некоторые города по отдельным компонентам рейтинга показывают значительно более высокие показатели. Так, сокращение требований к регистрации собственности до трех процедур, на которые требуется 13 дней, как это сделано в Хабаровске, может помочь России занять в рейтинге 12-е место по ко-

8. Рейтинги Euromoney, Fortune, Economist.

9. По данным опубликованного в 2010 году Глобального рейтинга промышленной конкурентоспособности компании «Делойт».

10. По данным компании «Ernst&Young».

личеству требований и 28-е - по срокам. Если же будет обеспечена такая же низкая цена подключения к системе электроснабжения, как в Омске, то это окажется дешевле, чем в 75% стран, рассматриваемых в исследовании.

Одновременно приведенные данные свидетельствуют также о значительном разрыве в условиях ведения

бизнеса между субъектами Российской Федерации.

Таким образом, следует констатировать, что, несмотря на рост ряда показателей, характеризующих состояние инвестиционного климата, по многим компонентам Россия значительно отстает от целого ряда стран. При этом внутри России показатели также неоднородны. Инвести-

ционный климат и условия ведения бизнеса в субъектах Российской Федерации различаются в значительной степени, что связано как с объективными факторами и действиями на федеральном уровне, так и мерами государственной политики, реализуемыми непосредственно регионами.

ФАКТОРЫ ПОВЫШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статистические данные, а также результаты опросов инвесторов позволяют выделить следующие факторы, определяющие инвестиционную привлекательность Российской Федерации:

1. Улучшение макроэкономической ситуации.
2. Объем внутреннего рынка.
3. Совершенствование законодательства.
4. Высокий уровень образования.
5. Наличие разнообразных природных ресурсов.

Улучшение макроэкономической ситуации

За последние несколько лет в России были достигнуты значительные успехи в области стабилизации макроэкономической ситуации. Инфляция снизилась с 13,8% в 2008 году до 6,1% в 2011 году, что представляет

самый низкий показатель за последнее десятилетие. ВВП рос в среднем на 4,3% с 2005 по 2011 год. Опережающий рост доходов бюджета над расходами обеспечил профицит бюджета и снижение внешнего дол-

га в процентах к ВВП. Внешний долг Российской Федерации на 2010 год составил 10% от ВВП по сравнению с 70% в Бразилии, свыше 100% в США и 80% в странах еврозоны.

Объем внутреннего рынка

Макроэкономический рост отражается в росте доходов населения и объемов внутреннего рынка. Например, по итогам августа 2012 г. авторынок России стал крупнейшим в Европе, обогнав Германию. По показателю ВВП на душу населения Россия остается лидером в странах группы БРИК.

Рекордные темпы роста розничной торговли, строительства, банковского и телекоммуникационного рынков стали проявлением потребительского бума последнего десятиле-

тия. Рост иностранных инвестиций, привлеченных именно объемом рынка, а не природными ресурсами, говорит о росте общей, несырьевой инвестиционной привлекательности России.

Доля ПИИ, привлеченных до ступом к рынку, выросла с 40% в 2005 году до 80% в 2011 году. При этом приток инвестиций идет как в локальные сектора (строительство, розничная торговля, общественное питание, гостиничные и другие услуги), так и в производство товаров с

целью их продажи, в основном на внутреннем рынке (хотя некоторая часть выпуска экспортируется за рубеж). На российском рынке уже давно представлены все мировые производители потребительских товаров. Основной тенденцией в их развитии в последние годы является расширение деятельности за пределами Москвы и других крупных городов. Международные корпорации открывают производства полного цикла и строят сеть дистрибуции в российских регионах, рассчитывая

в первую очередь на более высокие темпы роста¹¹.

Создание Таможенного союза и вступление России в ВТО повышают емкость рынка и дают дополнитель-

ные шансы регионам, ранее находившимся вдалеке от «центров притяжения» – Москвы и Санкт-Петербурга. Рынки соседних с Россией стран и экономических

блоков (экономики стран СНГ, Евросоюза, Китая, Японии и Республики Корея) в совокупности формируют более 35% всего мирового рынка.

Совершенствование законодательства

За последние годы была проведена значительная работа по совершенствованию законодательства, в первую очередь, в части реформирования судебной системы и гармонизации федерального и регионального законодательства, введения налого-

вых льгот на инвестиции, упрощения миграции.

В рамках Национальной предпринимательской инициативы (далее – НПИ) в 2012 году на федеральном уровне разработаны и утверждены дорожные карты, касающиеся совер-

шенствования процедур в области таможенного контроля, строительства, подключения к электросетям и экспортной деятельности. Еще шесть дорожных карт находятся в стадии разработки.

Высокий уровень образования

По оценкам инвесторов, в целом в России сохраняется высокий уровень образования. Так, две трети респондентов¹² отнесли уровень образования к одному из конкурентных преимуществ России. В то же время

сохраняющаяся разница в зарплатах в разных регионах говорит о все еще низкой мобильности населения, не в последнюю очередь обусловленную дефицитом рынка качественного и доступного жилья. Одним из приори-

тетов для региональных властей здесь является реализация жилищных программ по примеру Калужской области для привлечения и удержания специалистов.

Наличие разнообразных природных ресурсов

Неоспоримое преимущество многих российских регионов перед регионами большинства развитых и развивающихся стран – это наличие разнообразных природных ресурсов. Роль природных ресурсов как фактора благосостояния и роста в долгосрочном периоде неоспорима, и многие российские регионы уже сумели этим воспользоваться. К примеру, за последние десятилетия в ряде регионов (Тюменская область, Красноярский край, Республика Саха (Якутия) и др.) на базе крупных запасов полезных ископаемых созданы эффективные производственные комплексы по добыче и переработке. В то же время в среднесрочном периоде влияние природных ресурсов на экономический рост в регионах ограничено. Наиболее богатыми

российскими регионами являются нефтяные провинции, а новые золотодобывающие и нефтедобывающие районы (Сахалинская область, Чукотский АО) относятся к числу лидеров по темпам экономического роста в России. Однако в других регионах влияние наличия большого количества природных ресурсов на рост не прослеживается, в том числе из-за отсутствия необходимой инфраструктуры для их транспортировки.

Другое конкурентное преимущество России заключается в высоких показателях обеспеченности энергетическими ресурсами (в частности, производства и потребления электроэнергии на душу населения). Ряд регионов имеют чистый профицит мощностей топливно-энергетического комплекса (далее – ТЭК). По произ-

водству электроэнергии на душу населения Россия в 5 раз опережает Бразилию и в 3 раза Индию.

Вышеперечисленные факторы показывают, что Россия и регионы страны обладают существенным потенциалом для привлечения инвестиций. При этом возможности использования данного потенциала зависят от создаваемых условий ведения бизнеса, уровня доступности государственных услуг, уровня открытости власти, качества человеческих ресурсов, доступности инфраструктуры, что, в свою очередь, напрямую зависит от активности и эффективности деятельности региональной власти.

11. Доклад о конкурентоспособности России 2011, Всемирный экономический форум, «Strategy Partners Group».

12. По данным опроса, проведенного компанией «Ernst&Young» в 2011 – 2012 годах.

ФАКТОРЫ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ УЛУЧШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА И СОЗДАНИЮ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА В РЕГИОНАХ

По оценкам как российских, так и зарубежных экспертов, выделяются следующие наиболее значимые факторы, препятствующие улучшению инвестиционного климата и созданию благоприятных условий ведения бизнеса в регионах России:

1. Сохранение административных барьеров для инвесторов.
2. Высокий уровень коррупции.
3. Недостаточный уровень результативности мер по привлечению инвестиций и заинтересованности в них органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.
4. Проблемы финансирования инвестиционной деятельности.
5. Качество и стоимость трудовых ресурсов.
6. Недостаточный уровень развития инфраструктуры.
7. Недостаточно благоприятный имидж инвесторов.

Сохранение административных барьеров для инвесторов

Административные барьеры, ущемляющие права инвесторов, обычно выражаются в ограничении прав хозяйствующих субъектов путем установления различного рода условий, установлении не предусмотренных законом сборов и обязанностей, принятии органами власти правовых актов с превышением предоставленных полномочий. Несмотря на то, что в последние годы следует отметить снижение административного давления на бизнес, проблема административных барьеров остается очень значимой. Так, лишь 15% компаний вообще не сталкиваются с административными барьерами в своих регионах¹³. Остальные респонденты по-разному оценивают влияние административных барьеров на свой бизнес: значительная часть компаний воспринимает эти «барьеры» не как препятствия, а как особенность бизнес-среды, к которой можно приспособиться.

Следует отметить, что проблема административных барьеров в субъектах Российской Федерации складывается из действий властей всех уровней, так как при едином федеральном законодательстве регионы значительно различаются по показа-

телям рейтинга «Ведение бизнеса» Всемирного банка, замеряющего именно количество и качество государственных услуг бизнесу. Деятельность региональных органов власти и муниципальных образований в большей степени проявляется в административных барьерах при процедурах получения земельных участков, согласования строительства, подключения к инфраструктуре.

Экспертами также выделяются сохраняющиеся недостатки российского законодательства в области регулирования системы землепользования, к которым, в частности, относятся сложности с классификацией земель и наличие противоречий в нормативно-правовом регулировании на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Такая неопределенность зачастую существенно удлинняет и тормозит процесс прямых производственных инвестиций.

При этом недостаточная прозрачность законодательства ведет к проблемам правоприменительной практики. Инвесторы зачастую не до конца знают свои права, чем пользуются сотрудники уполномоченных органов, трактуя отдельные нормы не в пользу бизнеса.

На региональном и муниципальном уровнях нередко используется практика неформальных преференций, создание искусственных барьеров, дискриминационный подход к оказанию государственных услуг, проведение необоснованных проверок, организация давления посредством использования административного ресурса. Возможности органов власти используются в конкурентной борьбе как за определенных инвесторов, так и со стороны инвесторов за инвестиционные ресурсы и инфраструктуру. Это существенным образом влияет на инвестиционный климат, ограничивает позитивную роль справедливой конкуренции и завышает издержки общества и экономики.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления зачастую ограничивают доступ хозяйствующих субъектов к правам пользования государственным и муниципальным имуществом, информацией об инвестиционных возможностях региона.

При предоставлении мер государственной поддержки в виде бюд-

13. По данным исследования ОПОРЫ РОССИИ «Предпринимательский климат в России: Индекс ОПОРЫ 2010-2011».

жетных инвестиций, налоговых льгот, государственных гарантий нередко случаи:

- нарушения принципа предоставления мер государственной поддержки в равной мере каждому участнику инвестиционной деятельности;
- в случае ограниченности ресурсов государственной поддержки – нарушения конкурсного принципа предоставления такой поддержки;
- предоставления необоснованных преимуществ отдельным инвесторам в ущерб иным потенциальным инвесторам;
- заключения ограничивающих конкуренцию соглашений между

органами власти или между органами власти и хозяйствующими субъектами;

- нарушение установленного федеральным законодательством (в т.ч. антимонопольным законодательством) порядка предоставления государственной поддержки.

Меры по решению данных проблем в настоящее время реализуются в рамках НПИ. Как уже отмечалось, в 2012 году утверждены дорожные карты, касающиеся совершенствования процедур в области строительства и подключения к электросетям. Утверждение дорожных карт по другим межведомственным процессам позволит улучшить ситуацию.

Меры органов государственной власти федерального и регионального уровней в области устранения административных барьеров должны охватывать следующие ключевые направления:

- снижение сроков и трудоемкости процедур взаимодействия с государственными органами;
- повышение эффективности системы проверок и контроля;
- использование технологий электронного правительства и открытого правительства при осуществлении процедур регулирования инвестиционной деятельности, включая повышение информационной открытости органов власти для инвесторов.

Высокий уровень коррупции

Данные опросов, проводимых бизнес-ассоциациями, показывают, что коррупция остается одним из значимых негативных факторов улучшения условий ведения бизнеса¹⁴.

О серьезности проблемы коррупции свидетельствуют и статистические данные: за январь-октябрь 2012 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано около 47,5 тыс. преступных посягательств коррупционной направленности. Однако почти в 66% субъектов Российской Федерации активность в борьбе с коррупцией заметно снизилась, о чем свидетельствует сокращение количества привлеченных к уголовной ответственности за взяточничество на 26,6% (3,3 тыс.) за 2011 год. Данные правоохранительных органов показывают, что раскрываемость дел, связанных с преступными посягательствами коррупционной направленности в целом выше в тех субъектах Российской Федерации, в которых органы государственной власти проводят активную политику по привлечению инвестиций. Например, из общего числа уголовных дел по коррупции, направленных в суд, в которых была установлена причастность организованных групп, около

половины суммарно зарегистрировано и раскрыто всего в двух субъектах Российской Федерации (Калужской и Московской областях).

Из числа всех взяточполучателей (1,4 тыс. человек) четверть составляют сотрудники правоохранительных органов. Основаниями для привлечения к ответственности сотрудников правоохранительных органов выступают незаконное возбуждение и прекращение уголовных дел в отношении предпринимателей. Возбуждение таких дел происходит на основании статей 159 («Мошенничество»), 160 («Присвоение и растрата»), а также 165 («Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием») Уголовного кодекса Российской Федерации. Ежегодно число осужденных предпринимателей по перечисленным статьям составляет 90% от числа всех осужденных.

Все вышеуказанное требует принятия дополнительных мер по предотвращению преступных посягательств коррупционной направленности против предпринимателей в субъектах Российской Федерации. В качестве одного из направлений является разработка и реализация дорожной кар-

ты дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации. Дополнительно для оценки степени давления правоохранительных структур на бизнес в разных регионах целесообразно проведение анализа и публичного представления на регулярной основе данных о числе выявленных, раскрытых и переданных в суды делах по экономическим преступлениям в разрезе регионов с разбивкой по статьям.

Кроме того, отчасти может решить проблему внесение изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, касающихся:

- изменения размеров ущерба и оснований для возбуждения уголовных дел по статьям 159, 160, 165 Уголовного кодекса Российской Федерации, при условии совершения данных преступлений в сфере предпринимательской деятельности;
- введения нового состава, связанного с признаками воспрепятствования законной предпринимательской или иной хозяйственной деятельности посредством заведомо незаконных оперативно-розыскных мероприятий, заведомо незаконных следственных действий.

14. По данным исследования ОПОРЫ РОССИИ «Предпринимательский климат в России: Индекс ОПОРЫ 2010-2011». Обследования деловой среды и показателей деятельности предприятий (BEEPS).

Недостаточный уровень результативности мер по привлечению инвестиций и заинтересованности в них органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления

Анализ статистических данных за последние годы показывает, что лишь очень ограниченное число регионов России демонстрируют стабильный рост показателей инвестиционной деятельности. Несмотря на наличие специальных программ, реализацию комплекса мер, их результативность в большинстве субъектов Российской Федерации остается на недостаточном уровне. Во многих регионах не проводится комплексной государственной политики в области привлечения инвестиций. В целом ряде регионов органы власти демонстрируют низкую активность и плохо подготовлены к конкуренции за привлечение инвестиций. Это также выражается в дестимулировании конкуренции, отсутствии эффективной системы распределения мер государственной поддержки и др. Одной из ключевых проблем взаимодействия инвесторов и региональных властей остается, в ряде случаев, низкий уровень мотивации руководителей субъектов и их административных команд к развитию, неспособность или нежелание последних активизировать работу по привлечению инвестиций.

Отдельно следует сказать об эффективности инвестиционной политики на муниципальном уровне. Когда поднимается вопрос об увеличении объемов инвестиций в экономику какого-либо региона, речь идет о привлечении инвесторов на площадку конкретного муниципального образования. Иными словами, успех в работе с конкретными инвесторами зависит от непосредственных усилий органов местного самоуправления, от того, как выстроена система поддержки инвестиционной деятельности и привлечения инвестиций на местах. Если муниципалитет безынициативно ведет себя по отношению к инвесторам, все положительные на-

чинания региональной администрации могут нивелироваться. В этой связи меры по созданию благоприятного инвестиционного климата, реализуемые на муниципальном уровне, приобретают особое значение.

Муниципалитеты, осознавая важность работы с инвесторами для социально-экономического развития территории, реализуют специальные мероприятия по улучшению инвестиционного климата – разрабатывают инвестиционные стратегии, готовят инвестиционные паспорта и информационные материалы о конкурентных преимуществах территории, создают инфраструктуру для осуществления инвестиционной деятельности. Вместе с тем необходимо отметить, что эта практика не всегда носит системный характер. Зачастую на муниципальном уровне не хватает компетенций и понимания специфики работы с инвесторами. Так, экспертами отмечается, что органы местного самоуправления зачастую не видят своей роли в улучшении инвестиционного климата и воспринимает инвесторов исключительно как возможность получения дополнительных доходов для муниципального бюджета.

Кроме того, фактически отсутствуют механизмы передачи и распространения успешного опыта решения проблем улучшения инвестиционного климата на муниципальном уровне. Такая работа ведется в Республиках Башкортостан и Татарстан, Тульской и Ленинградской областях, реализуются эффективные меры по улучшению ситуации на муниципальном уровне.

Ситуацию с поддержкой инвесторов на муниципальном уровне осложняет специфика распределения полномочий между различными видами муниципальных образований – городскими и сельскими поселениями,

муниципальными районами и городскими округами. Усилия по поддержке инвесторов, предпринимаемые в различных муниципальных образованиях, могут дублироваться, а также противоречить мерам, реализуемым в рамках осуществления инвестиционной политики субъекта Российской Федерации.

Также сохраняется проблема необеспеченности органов местного самоуправления необходимой финансовой базой, поскольку доходы от режимов налогообложения (в частности, применяемых малым бизнесом) преимущественно поступают в региональный и федеральный бюджеты.

Решение перечисленных выше проблем возможно только через консолидацию усилий регионов, муниципальных образований и федерального центра. Так, следует отметить, что существующую систему распределения средств федерального бюджета между регионами в рамках межбюджетных отношений, основанную на эффективности и результативности деятельности органов власти регионального уровня, нельзя назвать полностью справедливой с точки зрения деятельности региональных властей, направленной на привлечение инвестиций. Региональная власть не имеет достаточных стимулов для работы по привлечению инвестиций. Финансовая эффективность инвестиционного проекта наступает в течение примерно пяти лет, а помощь со стороны федерального бюджета сокращается практически сразу, поэтому со стороны федерального центра необходимо совершенствовать существующую модель межбюджетных отношений с целью стимулирования субъектов Российской Федерации к развитию. С другой стороны, администрации регионов должны сами разрабатывать инструменты материаль-

ной и нематериальной мотивации своих сотрудников.

Полагаем также целесообразным использовать механизмы контрактов между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, например, для целей улучшения инвестиционного климата и реализации целей привлечения инвестиций в регионах. В рамках контрактных механизмов предусматриваются различные формы финансирования: как авансирование целевых субсидий, так и их выделение по достижении определенных промежуточных результатов. По условиям контракта, субсидия из федерального бюджета может выделяться не сразу, а по достижении оговоренных в контракте результатов, базирующихся на достижении ключевых показателей эффективности, например созданных в регионе высокопроизводительных рабочих местах – иными словами, федеральный бюджет будет возвращать региону определенную сумму (возмещать часть его затрат) за каждое созданное рабочее место.

Еще одной проблемой является отсутствие координации действий региональных органов исполнительной власти с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации наделено полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и территориальных органов ряда федеральных органов власти. Тем не менее, кроме порядка согласования кандидатуры руководителя территориального органа федерального органа власти, других механизмов в Указе и в Положении о

взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти не установлено.

В то же время следует признать, что деятельность территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти в значительной степени может влиять на условия ведения бизнеса в регионе. Отсутствие действенных механизмов влияния на действия данных органов со стороны руководства субъекта Российской Федерации в некоторых случаях фактически нивелирует усилия региона по улучшению инвестиционного климата. Данная проблема может быть решена за счет расширения полномочий региональных органов исполнительной власти по обеспечению координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с целью формирования благоприятного инвестиционного климата.

С целью повышения эффективности инструментов воздействия на инвестиционный климат субъектов Российской Федерации в настоящее время проводится работа по децентрализации полномочий и передаче федеральных полномочий для исполнения органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в таких сферах, как экологический надзор, надзор за соблюдением трудового законодательства, контроль, надзор и управление государственным имуществом в сфере охраны объектов культурного наследия и т.д. Однако следует отметить, что перечисленными сферами не ограничивается влияние федеральных органов власти на инвестиционный климат в регионах. В частности, многими экспертами отмечаются примеры негативного воздействия правоохранительных органов на бизнес.

Исходя из этого предлагается провести анализ полномочий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в части их влияния на условия ведения

предпринимательской деятельности. Подготовить на основе анализа предложения о передаче отдельных полномочий субъектам Российской Федерации, а также о признании их избыточными и подлежащими отмене. Исходя из проведенного анализа, целесообразно рассмотреть возможность подготовки дорожных карт по повышению эффективности реализации отдельных полномочий.

Важнейшей проблемой также является отсутствие комплексной системы мониторинга деятельности региональных органов власти, направленной на улучшение инвестиционного климата, со стороны федерального центра, которая могла бы стать основой для мер финансового стимулирования. Так, в последние годы неоднократно говорилось о недостаточной объективности существующей системы оценки эффективности деятельности органов власти регионального уровня. В настоящее время институт оценки эффективности подвергся кардинальной трансформации. Однако необходимы дальнейшие шаги в данном направлении. В частности, разработка методики оценки эффективности, которая бы учитывала объективные и измеримые показатели и могла стать основой для реализации финансовых и нефинансовых мер поощрения и ответственности субъектов Российской Федерации по результатам их деятельности по улучшению инвестиционного климата в регионе.

Еще одной проблемой эффективности действий региональных органов власти в области продвижения инвестиционных проектов является недостаточный уровень межрегиональной координации, а также координации муниципальных образований внутри субъекта Российской Федерации. Конкуренция между субъектами Российской Федерации в области привлечения инвестиций зачастую приводит к дублированию мер, в частности, в отношении подготовки аналогичных инвестиционных проектов на соседних территориях, дальнейшее развитие которых па-

параллельно оказывается экономически неэффективно. При этом здоровая конкуренция предусматривает сотрудничество и не должна превращаться в борьбу за первенство любой ценой. Роль федерального центра в данном случае может заключаться в организации централизованной процедуры разработки и согласования инвестиционных стратегий субъектов Российской Федерации от федерального уровня до регионального, с учетом положений будущего закона о стратегическом управлении и федеральной контрактной системы.

Дополнительно целесообразно разработать порядок координации инвестиционной деятельности субъектов Российской Федерации с муниципальными образованиями, предусматривающий формирование единых инвестиционных приорите-

тов и стратегии, бюджета развития с использованием различных источников и исключающий возникновение конфликтного поведения руководителей регионов и глав муниципальных образований.

Кроме того, распоряжением Президента Российской Федерации от 03.08.2011 № 535-рп введена должность инвестиционных уполномоченных в федеральных округах. Ими уже наработан определенный опыт и составлены реестры проблемных вопросов по инвесторам по разным субъектам Российской Федерации. Их деятельность должна в дальнейшем также быть направлена на координацию мер различных субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ.

В то же время потенциал работы данного института в настоящее

время не может быть полностью использован, учитывая недостаточную определенность прав и обязанностей инвестиционных уполномоченных. Представляется целесообразным принятие специального нормативного акта, касающегося деятельности данного института.

Исходя из существующей ситуации, представляется целесообразной также разработка стандарта деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании. Стандарт должен разрабатываться на основе обобщения лучших муниципальных практик в данной сфере и учитывать необходимость координации мер с предпринимаемыми на региональном уровне.

Проблемы финансирования инвестиционной деятельности

Анализ состояния банковской системы показывает, что Россия является лидером по капитализации банков среди стран группы БРИКС. Так, процент собственного капитала в активах составлял 14%, при среднем показателе в 8% для Китая, Бразилии и Индии. Средний рост активов банковской системы за период с 2007 по 2011 год составил 27% в год. Активы Внешэкономбанка составляют свыше 83 млрд. долл. США.

В то же время, оценивая финансовый сектор, многие компании заявляют о низкой доступности финансовых ресурсов¹⁵. Так, лишь один из трех участников опроса полагает, что в его регионе вполне реально получить кредит без залога, но под хороший бизнес-план. Менее половины компаний (45%) считают более-менее осуществимым привлечение финансовых ресурсов на период до 3-х лет; когда же речь заходит о более долгосрочных кредитах (свыше 3-х

лет), доля позитивных ожиданий сокращается (39%).

По данным Российского союза промышленников и предпринимателей¹⁶, уровень озабоченности бизнеса доступностью финансовых ресурсов в 2012 году снизился, хотя на докризисный уровень оценки так и не вернулся. При этом, как отмечается, невысокий процент опрошенных, отметивших в качестве серьезных проблем ограниченную доступность кредитных средств (в частности, при реализации инновационных проектов), свидетельствует не об отсутствии проблем с возможностью привлечения заемных финансовых ресурсов, а о том, что бизнес не очень рассчитывает на них, планируя реализацию проектов.

Такую ситуацию характеризуют и данные рейтинга глобальной конкурентоспособности стран Всемирного экономического форума в 2012 году, в котором по эффективности

финансовых рынков Россия занимает 130-е место из 144 стран. Сложившаяся ситуация характеризуется недостаточно эффективно работающим механизмом кредитования в России.

Решение данной проблемы охватывает целый спектр направлений, включающий создание гарантийных фондов на федеральном и региональном уровнях, повышение эффективности взаимодействия органов власти с кредитными организациями и др. Более подробно данные меры рассмотрены в разделе 2 данного Доклада.

15. По данным опроса, проведенного компанией «StrategyPartners Group» в 2012 году (были опрошены руководители 1500 компаний в 30 российских регионах).

16. По данным ежегодного опроса компаний, посвященного качеству делового климата в России, проводимого Российским союзом промышленников и предпринимателей.

Трудовой потенциал регионов становится ключевым фактором при принятии решения инвестором. В 2009 году во время экономического кризиса, когда на рынке высвободилось достаточно много трудовых ресурсов, фактор трудового потенциала вышел на первое место по сравнению с другими (инфраструктурным, правовым и т.д.)¹⁷.

Кроме того, как уже отмечалось, в условиях необходимости конкуренции за инвестиции для доступа к компетенциям, все большую роль фактора инвестиционного климата играют качество и стоимость трудовых ресурсов.

Проводимые исследования показывают разрыв между показателями уровня системы образования и доступности кадров требуемой квалификации. Так, основным препятствием для развития малого и среднего бизнеса является «низкая доступность персонала требуемой квалификации на рынке труда». Эту проблему в качестве одной из самых серьезных назвали 43% компаний¹⁸.

Наиболее остро ощущается нехватка инженеров и технологов, а также квалифицированных рабочих. Более половины руководителей говорят о том, что найти инженеров и технических специалистов либо сложно (38%), либо практически невозможно (18%). И лишь для трети компаний (33%) вопрос поиска таких специалистов решается относительно легко.

Еще более острой является проблема с наймом квалифицированных рабочих: для 20% компаний эта проблема зачастую так и остается нерешенной, еще 42% компаний отмечают, что при поиске квалифицированных рабочих сталкиваются со значительными трудностями. Только 33% респондентов находят квалифицированных рабочих легко или преодолели небольшие трудности.

Эти данные подтверждаются и результатами исследования Российского союза промышленников и предпринимателей¹⁹. При оценке ограничений для реализации инвестиционных программ в качестве одного из главных рисков компании выделяют нехватку кадров. Отсутствие необходимых кадровых ресурсов оценивалось компаниями как основное ограничение на протяжении ряда последних лет. Исключением стал кризисный 2009 год, когда вероятность резкого усиления конкуренции на фоне неопределенных перспектив экономического роста оценивалась как более значимое ограничение для развития компании, и 2012 год (скорее всего, по аналогичным основаниям).

Что касается стоимости трудовых ресурсов, то экспертами отмечается существующий разрыв в России по среднему уровню заработной платы и производительности труда. Если по среднему уровню заработной платы наша страна, к примеру, уже опережает другие страны группы БРИК, то уровень производительности труда недостаточно высок (в частности, существенно ниже, чем в Бразилии). В этой ситуации важнейшую роль приобретает привлечение иностранных инвесторов, размещающих высокотехнологичные производства и способные обеспечить трансферт технологий и высокую производительность труда.

Для успешного выполнения инвестиционных проектов, обеспечения устойчивой производственной деятельности и передачи знаний компаниям требуется постоянное наличие местных кадров и опытных зарубежных специалистов. Развитие предпринимательства, видимо, также будет способствовать раскрытию кадрового потенциала и ускорению инновационного развития.

Комплекс мер по развитию трудо-

вых ресурсов на региональном уровне реализуется в настоящее время в рамках дорожной карты проекта НПИ по созданию Национальной системы компетенций и квалификаций (далее – НСКК). Основными задачами системы являются:

- создание системы постановки стратегических государственных приоритетов по рынку компетенций и квалификаций с участием бизнеса и проф. сообществ;
- создание национальной системы карьерного планирования, начиная со школьного возраста;
- расширение участия бизнеса в финансировании, управлении и контроле качества образования;
- стимулирование развития профессиональных сообществ;
- разработка профессиональных стандартов;
- создание стимулов для развития свободного рынка профессиональной сертификации при минимальном государственном регулировании (кроме приоритетных отраслей);
- стимулирование иммиграции и внутренней миграции специалистов с дефицитными квалификациями.

Меры по развитию НСКК должны реализовываться на всех уровнях. В настоящее время по ряду мер уже приняты соответствующие решения Правительства Российской Федерации.

Более подробно меры по повышению кадрового потенциала регионов России рассмотрены в разделе 2 Доклада.

17. По оценке Рейтингового агентства «Эксперт РА».

18. По данным исследования ОПОРЫ РОССИИ «Предпринимательский климат в России: Индекс ОПОРЫ РОССИИ 2010-2011».

19. По данным ежегодного опроса компаний, посвященного качеству делового климата в России, проводимого Российским союзом промышленников и предпринимателей.

Недостаточный уровень развития инфраструктуры

Доступ к инфраструктуре остается существенной проблемой для инвесторов в регионах России. В частности, отмечаются следующие проблемы:

1. Низкая доступность земли и производственной недвижимости.
2. Недостаточное количество производственных площадок.
3. Недостаточный уровень развития промышленных парков.
4. Низкий уровень развития дорожной инфраструктуры.

1. Значительные проблемы для развития компаний связаны с низкой доступностью земли и производственной недвижимости. Более 40% руководителей компаний говорят, что найти подходящий земельный участок в их регионе (купить или арендовать) – задача сложная или даже невозможная. Каждый третий участник опроса заявляет, что серьезные сложности возникают при поиске производственных помещений. Вопрос поиска офисных помещений решается компаниями достаточно легко.

При этом основной проблемой в данном случае является не недостаток земельных ресурсов как таковых, а проблемы законодательства, регулирующего земельные отношения, и сложности процедур получения земельных участков. К примеру, по данным Министерства регионального развития Российской Федерации, на начало 2012 г. схемы территориального планирования утвердили лишь 32 субъекта Российской Федерации, что касается местного уровня, то их количество составляет чуть более 20% от общего числа. Это связано с финансовыми проблемами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и несет дополнительные риски по использованию земельного ресурса. Тем не менее необходимо дальнейшее продолжение работы в этом направлении.

Другой проблемой в данной сфе-

ре является повсеместно распространенная практика завышения кадастровой стоимости земельных участков. Институциональная проблема массового завышения кадастровой стоимости заключается в объективной зависимости доходов местных бюджетов в виде земельного налога и арендных платежей от размера утвержденной налогооблагаемой базы. Фактически объемы пополнения местных бюджетов существенно зависят от плановой величины сбора земельного налога как весомой составляющей местного бюджета. Результатом такого подхода является повсеместное утверждение завышенных результатов государственной кадастровой оценки земли по причине влияния органов власти муниципальных образований на процесс оценки.

С целью решения данной проблемы необходимо отказаться от практики участия в процедуре «независимой» оценки на стадии согласования и утверждения результатов кадастровой оценки глав районов и муниципальных образований, привлекаемых к работе в рамках соответствующих региональных приемных комиссий. Кроме того, необходимо предусмотреть требование обязательной предварительной публикации на сайте Росреестра или уполномоченной оценочной организации предварительных результатов кадастровой оценки земельных участков до даты утверждения результатов региональными органами власти. Это позволит применить процедуру принятия и анализа мотивированных протестов и возражений от собственников и арендаторов участков.

2. Реализация инвестиционных проектов предполагает необходимость создания условий для этого, в том числе современной производственной инфраструктуры. Важность этой темы обусловлена критической нехваткой качественной производственной недвижимости для про-

мышленных предприятий. Несмотря на вроде бы значительный ресурс «старой» производственной недвижимости, для компаний, желающих расширять существующее производство в российских регионах, а тем более для создания новых производств, подходящей недвижимости очень мало.

Эта проблема достаточно остро воспринимается даже крупными предприятиями, которые в принципе располагают необходимыми ресурсами для самостоятельной покупки земли, строительства промышленной недвижимости и переноса производства. Что касается средних и малых предприятий, то для них отсутствие доступной недвижимости носит критический характер и нередко существенно ограничивает их возможности расширять собственный бизнес.

Для решения данного блока проблем необходим целый комплекс мер субъектов Российской Федерации по созданию как традиционной (транспортная, логистическая, инженерная и т.д.), так и специализированной инфраструктуры для ведения бизнеса, включающей промышленные, технологические парки и др.

3. Важная составляющая работы администраций субъектов Российской Федерации – это создание промышленных площадок с прозрачными условиями «входа», т.е. предоставление не просто огороженного участка земли, а земельных участков с полной информацией о назначении, коммуникациях, возможности подключений, стоимости аренды, налоговом режиме. Наиболее полно такая работа проявляется в создании промышленных парков.

Для повышения эффективности развития механизма промышленных парков на региональном уровне следует разработать единые меры поддержки для промышленных парков всех форм собственности, включающие, в частности, бюджетные

субсидии и бюджетные инвестиции.

Также для расширения набора инструментов поддержки промышленных парков следует рассмотреть вопрос об их включении в состав объектов инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства, что потребует внесения изменений в соответствующие федеральные нормативные правовые акты.

Развитию инфраструктуры также может содействовать использование механизма государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Использование данных механизмов способно обеспечить привлечение капитала, применение технологий, опыта и знаний, а также повышение операционной эффективности. Более подробно использование механизма ГЧП рассмотрено в разделе 2 Доклада.

Сегодня одним из наиболее перспективных признан кластерный подход к организации экономических взаимоотношений хозяйствующих субъектов. Практика показывает, что промышленные кластеры не только сами являются точками роста предпринимательской активности, но и создают вокруг себя комфортную инвестиционную среду. Активизация деятельности региональных властей по созданию и поддержке, в том числе и с привлечением институтов развития, промышленно-производственных и инновационных кластеров послужит мощным стимулом для инвестиционной активности в регионе.

Отдельно следует отметить целесообразность использования для обеспечения деятельности развития бизнеса уже ранее созданных объектов инфраструктуры. Промышленные парки, технопарки, бизнес-инкубаторы, инновационные кластеры, а также другие объекты, созданные за счет федерального и регионального бюджетов, в том числе неэффективно используемые здания в ведении различных государственных учреждений, могут быть

вовлечены в хозяйственный оборот. На создание указанных объектов уже потрачено свыше 40 млрд. рублей, однако большинство объектов до сих пор не используется на полную мощность.

Таким образом, новые компании могут быть обеспечены необходимыми площадями для размещения производства или инженерными мощностями за счет ранее созданных объектов. Исходя из этого, региональным органам власти целесообразно провести и опубликовать результаты аудита использования имущества, находящегося в государственной собственности на территории субъекта Российской Федерации, а также обеспечить прозрачные процедуры предоставления этого имущества в аренду либо подключения к существующим инженерным сетям.

4. Наибольшие нарекания при оценке транспортной инфраструктуры руководители компаний высказывали в отношении автомобильных дорог²⁰. Половина участников опроса (50%) заявляют, что автомобильные дороги внутри их регионов развиты плохо, а при оценке дорог, предназначенных для сообщения с другими регионами, негативные оценки высказывают около 40% руководителей. При этом по субъектам Российской Федерации ситуация значительно различается (так, в Новосибирской, Челябинской, Свердловской областях уровень развития транспортной инфраструктуры практически не вызывает нареканий).

Следует констатировать несоответствие уровня развития транспортной инфраструктуры современным требованиям. По данным Министерства транспорта Российской Федерации, пропускная способность существующей транспортной инфраструктуры на ряде ключевых направлений, обслуживающих мощные грузо- и пассажиропотоки, практически исчерпана. Это касается как автомо-

бильных дорог федерального значения, 27,3% которых работают в режиме перегрузки, так и магистральных железных дорог, 30% основных направлений которых обеспечивает около 80% всей грузовой работы железнодорожного транспорта.

Одним из важных факторов, оказывающих существенное негативное влияние на инвестиционную активность в субъектах Российской Федерации, является несоответствие состояния автомобильных дорог требованиям нормативных документов, что не позволяет обеспечить достаточно высокой скорости доставки грузов автомобильным транспортом, увеличивает издержки перевозчиков на ремонт и содержание транспортных средств, приводит к увеличению транспортной составляющей в себестоимости продукции отечественных предприятий и снижению ее конкурентоспособности.

Меры в данной сфере должны реализовываться в рамках общей государственной политики по развитию автодорожной сети.

20. По данным опроса, проведенного компанией «StrategyPartnersGroup» в 2012 году.

Недостаточно благоприятный имидж инвесторов

В настоящее время важнейшее значение для привлечения инвесторов имеет имиджевая составляющая, способствующая росту доверия инвесторов и сама являющаяся нематериальным активом, имеющим потенциал капитализации возможностей регионов.

Следует констатировать существующий дефицит доверия инвесторов по отношению к предлагаемым инвестиционным площадкам и проектам в ряде субъектов Российской Федерации. Следствием этого являются ограниченные возможности региона по привлечению инвестиций в отрыве от федерального контекста как в плане совершенствования инвестиционного климата, так и в плане инвестиционных проектов.

В этой связи большую актуальность приобретают меры субъектов Российской Федерации по активному «продвижению» инвестиционных возможностей региона. Частично данные меры отражены в Стандарте деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. Тем не менее на региональном уровне необходима дополнительная активизация деятельности, направленной на:

- формирование и продвижение специализированных региональных информационных ресурсов;
- разработку комплексных информационных кампаний, включая участие в конференциях и выставочных мероприятиях и др.;
- формирование открытости деятельности органов власти.

На федеральном уровне необходима реализация мероприятий по формированию единого информационного пространства в области продвижения инвестиционного потенциала регионов Российской Федерации, что является одним из механизмов проекта «Открытый регион». Одним из мероприятий в данной области может стать создание интерактивной

карты инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации (ИнвестклиматРФ).

МЕРЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Меры, реализуемые органами
власти субъектов Российской
Федерации для повышения
инвестиционной
привлекательности**

В целом результаты анализа говорят о том, что модель развития российских регионов, основанная на использовании базовых преимуществ, постепенно уступает место развитию, опирающемуся на более конкурентные факторы, такие как развитость инфраструктуры и качество трудовых ресурсов, повышение открытости власти. Следовательно, политика, реализуемая отдельными регионами по планомерному улучшению бизнес-климата, в будущем с высокой вероятностью окупится – за счет новых привлеченных инвестиций и созданных высокопроизводительных рабочих мест.

Способность регионов привлекать инвестиции и создавать новые рабочие места зависит от многих факторов. Сегодня отчетливо видно, что регионы конкурируют между собой за ресурсы развития и инвестиции. Соперничество между регионами за инвесторов играет все большую роль в экономическом развитии, и это ставит перед руководством регионов новые вопросы – прежде всего о преимуществах региона и о стратегиях, позволяющих регионам привлечь инвесторов, а вместе с ними и новые технологии, компетенции.

Не существует одного наилучшего подхода к проведению политики по привлечению инвесторов в регион, но можно выделить три типичные стратегии, показавшие хороший результат. В некоторых регионах (например, в Пермском крае) адми-

нистрация стремится обеспечить эффективное «эволюционное развитие» и ориентируется на исполнение непосредственных обязанностей. Такая политика может быть результативной в регионах, которые уже вышли на траекторию динамичного и успешного развития.

Другой тип стратегии можно охарактеризовать как «борьбу с узкими местами»: в этом случае администрация региона осуществляет «управление по отклонениям», сосредоточиваясь на решении всего нескольких ключевых проблем и реализуя крупные стратегические проекты, направленные на их решение. Этой стратегии придерживается сегодня администрация Санкт-Петербурга.

Третий тип стратегии – «опережающее развитие» – это курс на развитие региональных точек роста и на создание благоприятных условий ведения бизнеса. Эта стратегия реализуется ради того, чтобы радикально изменить существующее положение и предполагает максимальную концентрацию усилий и ресурсов на целевых проектах, сегментах экономики и иностранных инвесторах. Такие российские регионы, как Республика Татарстан и Калужская область, успешно реализуют эту стратегию.

В идеальном случае условия ведения предпринимательской деятельности в регионе должны соответствовать потребностям инвестора в целом и стимулировать структурные изменения в региональной экономи-

ке, ведущие к повышению ее производительности и эффективности.

За последние годы на региональном уровне власти был сформирован широкий перечень механизмов и инструментов повышения инвестиционной привлекательности. В настоящее время наиболее значимыми мерами (механизмами) повышения инвестиционной привлекательности, используемыми на региональном уровне, являются:

1. **Снижение административных барьеров.**
2. **Развитие финансовых механизмов повышения инвестиционной привлекательности.**
3. **Развитие трудовых ресурсов региона.**
4. **Формирование и развитие инвестиционной инфраструктуры.**

Снижение административных барьеров

В настоящее время субъектами Российской Федерации используются различные институционально-организационные формы снижения административных барьеров. Организация системы сопровождения инвестиционных проектов включает:

- формирование административного регламента сопровождения инвестиционных проектов;
- упрощение разрешительных процедур;
- создание уполномоченных органов по взаимодействию с инвесторами и другие мероприятия системы «одного окна»;
- формирование совещательных органов с участием территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представителями инфраструктурных организаций, общественных организаций. В настоящее время это практически единственный механизм взаимодействия региональных органов исполнительной власти с указанными структурами;
- организация комплекса мероприятий на повышение уровня открытости, доступности информации о деятельности региональной власти, создание баз данных об инвестиционных проектах и инвестиционных возможностях регионов.

При этом необходимо учитывать, что наряду со Стандартом по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе в целях снижения административных барьеров мероприятиями дорожной карты «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» предусмотрено также поэтапное внедрение в регионах Российской Федерации Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, направленного на пресечение антиконкурентных действий органов государственной власти при реализации мер поддержки инвестиционной деятельности.

В рамках мер по снижению административных барьеров и формированию системы сопровождения инвестиционных проектов целесообразно также проработать комплекс мер и реализовать региональные пилотные проекты по внедрению инструментов и подходов проектного управления, включающих в себя:

- формирование программных бюджетов регионов (наряду с традиционными методами бюджетирования), основанных на программно-целевом подходе, который подразумевает формирование бюджетов и методов оценки их реализации, ориентированных на результаты и социальные эффекты программ и проектов;
- внедрение проектных офисов сопровождения проектов в инвестиционной сфере, сфере ГЧП, сфере управления программами развития территориальных кластеров. Участие органов власти и государственных организаций в работе проектных офисов;
- внедрение современного программного обеспечения в сфере проектного управления, мониторинга хода проектов, программного бюджетирования;
- внедрение современных методов аудита работы государственных органов и оценки эффективности проектов в инвестиционной сфере, сфере ГЧП, сфере управления программами развития территориальных кластеров;
- внедрение современных финансовых инструментов в инвестиционной сфере, сфере ГЧП, сфере управления программами развития территориальных кластеров и программного бюджетирования;
- обучение государственных служащих по вышеперечисленным вопросам.

Дальнейшие меры в данной сфере должны реализовываться в рамках НПИ. В частности, необходимо скорейшее утверждение дорожных карт, касающихся совершенствова-

ния процедур в области земельно-имущественных отношений. Кроме того, необходима реализация субъектами Российской Федерации мероприятий уже утвержденных дорожных карт.

1. В соответствии с дорожной картой «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. № 1487-р, на региональном уровне необходимо:

- обеспечение завершения разработки документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территорий;
- уточнение региональных программ жилищного строительства в части утверждения перечня земельных участков, обеспечивающих выполнение планов по объему ввода жилья;
- обеспечение разработки нормативных правовых актов, предусматривающих исчерпывающие перечни региональных обязательных норм, документов и технических регламентов, обязательных к применению при проведении экспертизы проектной документации, и результатов инженерных изысканий, государственного строительного надзора и строительного контроля при строительстве объектов и вводе объектов в эксплуатацию.

2. В соответствии с дорожной картой «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р, на региональном и муниципальном уровнях необходимо:

- сокращение сроков выдачи органами местного самоуправления разрешения на проведение земляных работ, определение исчерпывающего и единообразного списка предоставляемых документов;

- уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием органов местного самоуправления синхронизировать развитие схем

территориального планирования с программами развития электроэнергетики и довести планы топографической конфигурации сетей до сведения электросетевых организаций;

- установить показатели эффективности деятельности в области технологического присоединения для сетевых организаций с участием субъектов Российской Федерации.

Развитие финансовых механизмов стимулирования инвестиционной деятельности

В последние годы субъекты Российской Федерации широко используют и внедряют финансовые механизмы стимулирования инвестиционной деятельности:

- предоставление налоговых льгот и преференций инвесторам (данная мера является наиболее распространенной и действует практически во всех регионах Российской Федерации);

- субсидирование части процентной ставки по кредитам (данный вид поддержки зависит от уровня сбалансированности бюджета региона: как правило, данный тип поддержки используют регионы со стабильной финансовой ситуацией);

- предоставление государственных гарантий (в том числе создание региональных фондов поручительств или региональных гарантийных фондов).

Наряду с этим существует широкий набор инструментов, используемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для проведения инвестиционной политики и реализации инвестиционных проектов:

- подготовка проектов для привлечения финансирования из федеральных институтов развития (государственных корпораций, Внешэкономбанка и др.);

- подготовка проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства;

- подготовка специализированной инвестиционной инфраструктуры (технопарки, промышленные парки и др.).

Практически во всех регионах действует дифференцированный подход к предоставлению налоговых льгот и другим видам поддержки группы традиционных механизмов. Основными критериями являются объем инвестиционного проекта, тип проекта (производственный, инфраструктурный и т.д.) и другие.

Механизмы второй группы, как правило, используются для реализации достаточно крупных (стратегических) инвестиционных проектов или проектов программного типа, основанных на кластерном подходе и включающих несколько инвестиционных проектов.

Механизм привлечения частных инвестиций в объекты публичной инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства представляется одним из наиболее перспективных инструментов развития инфраструктурного сектора. Однако, несмотря на отдельные успешно подготовленные и вступившие в стадию реализации проекты ГЧП, масштабному развитию ГЧП в России мешают отдельные препятствия, в том числе законодательного характера.

Так, Федеральный закон «О концессионных соглашениях», помимо того, что предусматривает исключительно одну договорную модель²¹, по-прежнему содержит целый ряд иных ограничений, которые не позволяют зачастую обеспечить финансовую привлекательность проекта для инвесторов и финансирующих организаций.

В целях создания альтернативного концессии инструмента, который бы устранял или минимизировал недостатки закона о концессионных соглашениях, субъекты Российской Федерации стали разрабатывать и принимать свое (региональное) законодательство о государственно-частном партнерстве²². Однако формирование региональной нормативно-правовой базы в сфере ГЧП не было поддержано адекватным развитием законодательства на федеральном уровне. В условиях отсутствия соответствующего федерального законодательства, которое бы, с одной стороны, однозначно определило правовые рамки и формы ГЧП, а с другой стороны, однозначно установило компетенцию субъектов Российской Федерации по созданию собственной нормативно-правовой базы в сфере ГЧП, преимущество гибкости регионального законодательства в сфере ГЧП компенсировалось недостатком его правовой определенности и, соответственно, рисками реализации региональных проектов ГЧП.

В отдельных регионах эти риски были скомпенсированы благодаря четкому политическому намерению применять механизмы ГЧП. Однако этот пример не устраняет риск того, что территориальные органы прокуратуры, Министерства юстиции Российской Федерации или Федеральной антимонопольной службы в других субъектах Российской Федерации могут вынести решение о пре-

21. Модель ВТО ("build-transfer-operate") – модель, предусматривающая право собственности государства или муниципального образования на объект соглашения, в соответствии с которой инвестор (концессионер) строит объект (или реконструирует), затем передает его в собственность публичной стороны и осуществляет его эксплуатацию до окончания срока действия соглашения.

22. По состоянию на 1 ноября 2012 года законы о государственно-частном партнерстве приняты более чем в 60 субъектах РФ.

вышении субъектами Российской Федерации полномочий при принятии региональных законов о ГЧП либо о переквалификации соглашения в концессионное соглашение или даже в государственные закупки, а также оспорить порядок отбора частного инвестора или процедуры передачи ему государственного имущества в рамках проекта.

В настоящее время Министерством экономического развития Российской Федерации разрабатывается проект федерального закона о государственно-частном партнерстве. Многие имеющиеся проблемы ГЧП могут быть устранены, если данный закон позволит субъектам Российской Федерации существенно расширить возможности применения механизмов ГЧП при формировании инвестиционной инфраструктуры. В то же время необходимо обеспечить отражение в данном законе понятийного аппарата, возможных для применения в России моделей и форм ГЧП и процедур отбора частных партнеров применительно к разным моделям (в том числе не предусматривающим использование законодательства о государственных закупках и концессионного законодательства).

В настоящее время одним из немногих практических механизмов участия государства в инвестиционной деятельности в качестве инвестора является предоставление бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности, регулируемое статьей 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации. При этом осуществление государственной поддержки инвестиционных проектов на федеральном уровне происходит посредством предоставления субсидий из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе. Реализация этого механизма приводит к возникновению объектов капитального строительства в государствен-

ной/муниципальной собственности либо к реприватизации объектов недвижимости (в случае проектов промышленных и технопарков, претендующих на господдержку).

Более целесообразным и оптимальным механизмом государственной поддержки проектов является осуществление бюджетных инвестиций в негосударственные предприятия. Они регулируются ст. 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями» и фактически являются более эффективным механизмом участия государства в проектах государственно-частного партнерства.

Такой механизм упрощает включение в проект частных инвестиций, закрепляет контроль над имуществом комплексом после строительства объекта (в отличие от варианта предоставления субсидий), защищает интересы частного инвестора рыночными механизмами. Однако формальным препятствием его использования является отсутствие утвержденной методики определения эффективности государственно-частного участия в капитале акционерных обществ, создаваемых с привлечением в их капитал бюджетных инвестиций, и опасение федеральных исполнительных органов власти, что такое вложение средств является неконтролируемым со стороны государства.

В итоге более приемлемым с точки зрения государственных органов власти является безвозмездное предоставление средств в качестве субсидии, которое никоим образом вообще не позволяет государству влиять на участников проекта и принимать меры при его фактической неэффективности (по сравнению с заявленной).

В данной ситуации представляется целесообразным принять меры по изменению ситуации в сторону превращения механизма бюджетных инвестиций в негосударственные предприятия (с созданием специальной, проектной организации с участием государственных и частных средств либо посредством увеличения уставного капитала существующего открытого акционерного общества) в реально действующий, эффективный механизм поддержки перспективных инвестиционных проектов. Это прежде всего актуально для проектов с низкорентабельной частью (в сфере социальной, инженерно-транспортной инфраструктуры, промышленных парков, технопарков и др.), которые неэффективны для частных инвесторов в случае 100%-го финансирования за счет частных средств. Между тем в результате реализации таких проектов выполняется ряд важных для государства функций (создание рабочих мест, снятие социальной напряженности, улучшение общей инвестиционной привлекательности территории), поэтому участие в них государства обоснованно и целесообразно.

Принципами и условиями осуществления бюджетных инвестиций в негосударственные предприятия могут стать:

- конкурсный отбор проектов для предоставления бюджетных инвестиций;
- предоставление бюджетных инвестиций не ранее принятия уполномоченным органом открытого акционерного общества решения об увеличении уставного капитала путем реализации дополнительного выпуска акций на сумму предоставляемых бюджетных инвестиций;
- обязательства открытого акционерного общества, которому предоставляются бюджетные инвестиции, по привлечению от инвесторов, не являющихся организациями с государственным участием, инвестиций

в размерах, не менее предоставляемых бюджетных инвестиций;

- целевое назначение бюджетных инвестиций;

- право главного распорядителя средств бюджета, предоставляющего бюджетные инвестиции, уполномоченных государственных органов контроля и надзора на проведение проверок соблюдения акционерным обществом условий предоставления бюджетных инвестиций;

- ответственность открытого акционерного общества за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору, в том числе за недостижение показателей эффективности использования открытым акционерным обществом предоставляемых бюджетных инвестиций;

- возможность выхода субъекта Российской Федерации (предоставляющего бюджетные инвестиции) из капитала акционерного общества, четкие и прозрачные условия такого выхода, привязка финансовых условий выхода государства из проекта к степени достижения показателей эффективности использования бюджетных инвестиций (по сравнению с заявленными при запуске инвестиционного проекта в бизнес-плане проекта);

- контроль за эффективностью и доходностью инвестиций.

В целях решения указанных задач необходимо:

- разработать методику определения эффективности участия государства в акционерных обществах, созданных с предоставлением бюджетных инвестиций в соответствии со ст. 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями»;

- разработать методические рекомендации по осуществлению инвестиционных проектов с привлечением бюджетных инвестиций в негосударственные компании.

В целом проблема доступа к финансированию для реализации инвестиционных проектов остается одной из самых значимых практически во всех регионах. В первую очередь, это касается инвестиционных проектов предприятий малого и среднего бизнеса. В связи с этим на федеральном уровне необходимо продолжить практику разработки специализированных фондов или иных институтов

развития, направленных на помощь малому и среднему бизнесу в реализации инвестиционных проектов.

Отдельно следует рассмотреть возможность предоставления налоговых каникул как по налогам, выплачиваемым в региональный, так и в федеральный бюджет для инвестиционных проектов, реализуемых в отраслях, которые могут стать локомотивами инновационного экономического роста. Налоговые каникулы могут предоставляться на срок 5-7 лет, но не более срока окупаемости проекта. Введение налоговых каникул для наиболее важных региональных кластеров и производств способно положительно повлиять на отраслевую и региональную структуру инвестиций. При этом меры федеральной поддержки целесообразно применять прежде всего в регионах, подготовленных к эффективному использованию федеральных средств и вкладывающих свои собственные средства в развитие.

Развитие трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации

В настоящее время ряд субъектов Российской Федерации осуществляют целенаправленную политику, направленную на привлечение в регион квалифицированных специалистов, решение демографических проблем, что положительно влияет на улучшение инвестиционного климата.

В целом данные меры можно разделить на две основные группы:

1. Формирование инфраструктуры для повышения профессиональной и территориальной мобильности.

2. Развитие системы подготовки кадров.

Важным фактором является подготовка кадров под нужды конкретного крупномасштабного инвестиционного проекта. Меры в данной области должны реализовываться совместно органами власти субъекта Российской Федерации и инвесторами. В качестве примера приведем совместные проекты компании «Фольксваген» и администрации Калужской области в сфере дуального профессионального образования. Сущность

внедряемой дуальной системы обучения заключается в том, что теоретическое обучение студентов осуществляется в вузе (Калужском филиале МГТУ им. Н.Э. Баумана), а практическое обучение – на «Фольксваген Груп Рус» и учебно-лабораторной базе Калужского колледжа информационных технологий и управления.

Ряд образовательных проектов с целью повышения уровня компетенций участников региональных инвестиционных программ реализует Внешэкономбанк.

Необходимо дальнейшее развитие данных мер с участием всех заинтересованных сторон. Основными направлениями развития трудовых ресурсов как фактора инвестиционной привлекательности на региональном уровне должны стать:

1. Формирование инфраструктуры для повышения профессиональной и территориальной мобильности:

- создание базы данных о специалистах, включая данные о безработных гражданах, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости, по профессиям, которые могут быть востребованы потенциальным инвестором;

- организация информирования населения других регионов о возможности трудоустройства на созданные рабочие места;

- подготовка инфраструктуры для приема российских граждан из других регионов, желающих переехать на временное или постоянное место жительства в данный регион, а также легальных трудовых мигрантов (общечитий, медицинских и социальных учреждений).

2. Развитие системы подготовки кадров:

- согласование профиля подготовки и выпуска специалистов системы профессионального образования с потенциальными запросами инвесторов на основании прогнозирования сегментов рынка труда, обладающих потенциалом роста;

- создание на базе образовательных учреждений системы переподготовки кадров, включая организацию профессионального обучения безработных граждан, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости.

3. Формирование благоприятной среды жизнедеятельности населения:

- реализация проектов, направленных на улучшение жилищных условий населения, как в городах, так и в сельской местности;

- развитие инфраструктуры, ориентированной на современные стандарты потребления, проведения свободного времени и создание условий для здорового образа жизни.

Новое понимание процессов управления занятостью в регионе ставит цель обеспечения максимально производительного использования навыков и компетенций жителей и максимальное раскрытие их трудового потенциала. Новая политика по стимулированию занятости основывается на том положении, что качественные рабочие места являются первоочередной потребностью для жителей региона и обеспечение ими позволяет решить не только экономические, но и социальные задачи развития региона. Таким образом, реализация активной инвестиционной политики региона влияет на решение важных социальных задач.

Реструктуризация компаний и масштабные изменения в отраслевой структуре занятости обязательно требуют разработки и реализации новой политики в сфере профессионального образования и переподготовки кадров. К сожалению, сегодня качество профессионального образования в России нельзя назвать высоким, в том числе по причине несоответствия образовательных программ реальным и перспективным потребностям экономики. Это касается программ и высшего, и в особенности среднего профессионального уровня.

Основой политики в сфере профессионального образования на уровне регионов сегодня должна стать разработка региональных стратегий развития профессионального образования с фокусом на текущие и перспективные потребности ключевых кластеров и секторов. Такие стратегии должны включать принятие мер на трех уровнях: повышение доступности и качества образовательных программ и развитие инфраструктуры сотрудничества с бизнесом, совершенствование управления

отдельными образовательными организациями, а также оптимизация всей системы профобразования на уровне сети организаций в регионе.

Первым шагом к новому качеству профессионального обучения могут стать пилотные «сквозные» образовательные программы, разработанные вместе с ключевыми региональными компаниями и закладывающие фундамент всей системы непрерывного образования в регионе. После успешного запуска пилотных программ дальнейшее повышение качества профессионального образования включает обновление важнейших программ подготовки специалистов с учетом изменившихся требований рынка труда, интеграцию программ подготовки кадров по разным уровням образования (начальное, среднее и высшее профессиональное), расширение возможностей для переподготовки и повышения квалификации персонала предприятий. Лучшей практикой перспективного планирования приема на различные специальности является создание комплексных моделей прогнозирования регионального рынка труда, позволяющих определять возможность возникновения дефицита или избытка тех или иных специалистов.

Необходимым элементом адаптации современных образовательных программ в сегодняшней России является активизация на уровне регионов международного сотрудничества в образовательной сфере. Наиболее актуальными для регионов направлениями являются подготовка кадров в сфере образования и разработка новых программ обучения, реформирование системы переподготовки, а также обмен опытом в сфере привлечения частного финансирования для развития образования²³.

23. Доклад о конкурентоспособности России 2012: Регионы на пути повышения производительности, «Strategy Partners Group».

В настоящее время в субъектах Российской Федерации сформировано порядка 300 региональных институтов развития (далее – РИР), оказывающих поддержку инвестиционным проектам инфраструктурной и инновационной направленности.

Действующие РИР отличаются многообразием организационных форм и осуществляют свою деятельность по широкому спектру направлений в различных сферах экономики. Так, в рамках РИР действуют 4 фонда инновационного развития (Москва, Ямало-Ненецкий автономный округ, Калужская, Ярославская области), 104 бизнес-инкубатора (Московская область, Алтайский край, Республика Дагестан), 12 корпораций развития (Волгоградская область, Калужская область, Красноярский край), 21 фонд содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере (Москва, Нижегородская область), 17 региональных инвестиционных фондов (Красноярский край, Республики Карелия, Тыва), 43 промышленных парка (Алтайский край, Калужская, Кемеровская, Московская области), а также иные организации. Большинство РИР сформированы для создания инфраструктуры реализации инвестиционных проектов.

Одним из распространенных инструментов формирования инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации являются корпорации развития. Обладая возможностью предоставлять консалтинговые услуги и принимать долевое участие в проектах, корпорации могут стать «центрами притяжения» инвестиций в регион, одновременно являясь индикатором комфортности предпринимательской среды. Эффективно работающие корпорации также могут выступать в качестве проектных «офисов» при реализации программ комплексного развития территорий.

Важным направлением деятельности региональных органов власти является создание подготовленных площадок для реализации инвестиционных проектов. На таких площадках инвестор получает быстрый доступ к новой инженерной инфраструктуре. Кроме того, как правило, на территории данных объектов инвесторы пользуются и региональными мерами финансовой поддержки (региональными налоговыми льготами и т.д.), что также повышает привлекательность подобных объектов.

В тоже время данные объекты могут стать ключевым инструментом формирования региональных отраслевых кластеров, так как на одной территории могут быть сосредоточены предприятия, составляющие элементы цепочки добавленной стоимости.

Исследование структуры и локализации кластеров позволяет охарактеризовать происходящие процессы как начинающуюся масштабную трансформацию региональной глобализации российской экономики. В настоящее время размещение производств постепенно, но активно изменяется, и в одних регионах присутствие компаний и целых отраслей сокращается, а в других, напротив, активно расширяется. Это предоставляет регионам хорошую возможность диверсифицировать свою отраслевую специализацию в пользу высокотехнологичных отраслей и предприятий с высокой добавленной стоимостью за счет стимулирования развития новых кластеров на своей территории.

В настоящее время существует ряд примеров эффективного внедрения таких механизмов в субъектах Российской Федерации. Следует отметить, что регионы опираются на различные стратегии, учитывающие специфику географического положения, структуры экономики и политического устройства субъектов Российской Федерации.

Успех многих регионов в привлечении ПИИ, например в странах Центральной и Восточной Европы или даже в России, связан с созданием современной производственной инфраструктуры.

Повышение качества производственной инфраструктуры особенно актуально для крупнейших российских городов (с населением более 1 млн. чел.), таких как Нижний Новгород, Омск и Челябинск, где конверсия старой производственной инфраструктуры позволила бы высвободить значительные ресурсы развития города. Однако во многих таких городах генеральные планы развития не учитывают особенности современных промышленных парков и нуждаются в существенной корректировке.

Наиболее эффективным способом решения перечисленных проблем является создание в регионе системы промышленных парков. Создание промышленных или промышленных парков является очень распространенным в мире способом предоставления инвесторам подготовленной производственной инфраструктуры, в развивающихся странах такие парки представляют собой «оазисы» конкурентоспособности²⁴.

Опыт ряда регионов России на протяжении последнего десятилетия свидетельствует о том, что промышленные парки на нынешнем этапе развития страны играют заметную роль в обеспечении динамичного роста региональных экономик, создании условий для организации новых конкурентоспособных производств, привлечения инвестиций для модернизации промышленных активов субъектов Российской Федерации.

Целенаправленное развитие этих территорий позволяет региону достичь быстрых побед в деле привлечения инвестиций и организовать распространение полученного опыта на другие территории.

24. Доклад о конкурентоспособности России 2012: Регионы на пути повышения производительности, «Strategy Partners Group».

Важным шагом к повышению эффективности управления системой промышленных парков является привлечение специализированных управляющих компаний. На начальном этапе развития промышленных парков в России власти в регионах часто выступали единственными инвесторами в инфраструктуру и стремились управлять парком самостоятельно. В мире такая практика признана недостаточно эффективной. Государственные органы вряд ли смогут научиться управлять парком так же эффективно, как, например, международные профессиональные управляющие компании. Тем более важен тот факт, что управляющие компании становятся союзниками региональной администрации в деле привлечения инвестиций.

Инициатива в создании парков может принадлежать институтам развития в регионе (например, региональному агентству или корпорации развития), но затем близость и взаимозависимость интересов создают предпосылки для организации государственно-частного партнерства при создании и управлении промышленными парками в регионе. Такое совпадение интересов помогает повысить эффективность бюджетных инвестиций и привлечь внебюджетное финансирование. Частные компании инвестируют во «внутреннюю» инфраструктуру промышленного парка (здания и сооружения), привлекают резидентов, оказывают им необходимые услуги и принимают участие в управлении парком.

Роль региональной администрации состоит не только в инициировании и планировании размещения промышленных парков, но и в формировании адекватного портфеля стимулов для резидентов и управляющих компаний. Это могут быть налоговые и финансовые стимулы, такие как налоговые каникулы, льготные кредиты, субсидии, гарантии, а также земельные, инфраструктурные или внешнеторговые стимулы. Адекватный портфель стимулов является одним из ключевых факторов успеха

в привлечении резидентов на территорию промышленных парков.

Развитие производственной инфраструктуры сделает территорию более привлекательной и для внешних инвесторов, причем синергетический эффект можно получить за счет привлечения инвесторов в наиболее нуждающиеся в притоке новых технологий и финансировании производственные кластеры региона. Например, регион, нуждающийся в повышении конкурентоспособности автомобильного кластера, может создать специализированные парки поставщиков и привлечь инвесторов – производителей узлов и деталей, которые являются критичными для качества продукции. Или, напротив, добившись создания на территории парка крупного сборочного производства, предложить стимулы к повышению конкурентоспособности местных поставщиков, чтобы постепенно обеспечить более полную локализацию. При таком разумном подходе парки становятся не анклавами, а тесно интегрированными элементами экономики региона.

В то же время следует отметить, что в настоящее время отсутствуют специальные нормы федерального законодательства об industriальных парках, что не позволяет использовать единую общероссийскую методологию, отработанные формы сотрудничества государства и бизнеса и не способствует привлечению инвестиций в реализацию востребованных инфраструктурных проектов. Исходя из этого считаем целесообразным принятие на федеральном уровне нормативного правового акта, регламентирующего деятельность промышленных парков, механизмы и инструменты государственной поддержки их создания и развития.

ПРАКТИКА ПО ВНЕДРЕНИЮ СТАНДАРТА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЛАГОПРИЯТНОГО ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В РЕГИОНЕ

Цели, содержание и результаты пилотного внедрения Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе

Как уже отмечалось ранее в Докладе, улучшение условий ведения бизнеса через институциональные реформы является залогом повышения инвестиционной привлекательности страны в целом и отдельных ее регионов. Следует отметить, что по результатам регионального исследования «Ведение бизнеса» по 30 городам России по 11 из 12 исследуемых показателей ряд регионов имел значительно более высокие показатели, чем по России (по данным г. Москвы) в международных сопоставлениях. Представляется, что в России уже существуют и применяются лучшие практики и первоочередной задачей является распространение этих практик по всю территорию страны.

С этой целью создан Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (далее – Инвестиционный стандарт). Инвестиционный стандарт является инициативой автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее – Агентство), направленной на институциональные изменения бизнес-среды в регионах. Инвестиционный стандарт является фактически сводом лучших практик регионов по обеспечению благоприятного инвестиционного климата, воплотившихся в притоке инвестиций (например, в Калужской и Ульяновской областях, Республиках Татарстан и Башкортостан). Подготовленный Агентством Инвестиционный стандарт содержит 15 универсальных требований, кото-

рые условно можно разделить на три группы: гарантии инвесторам, обеспечение необходимых условий для реализации инвестиционных проектов, а также стратегия инвестиционного развития регионов.

Универсальность и ограниченное количество требований позволяют охватить все регионы и создать базовую инвестиционную среду, «интерфейс по работе с инвесторами».

Пилотирование Инвестиционного стандарта проведено на добровольной основе по соглашению между Агентством и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Пилотирование Инвестиционного стандарта предполагает высокую степень готовности субъекта Российской Федерации к осуществлению внедрения Инвестиционного стандарта, а также вовлеченность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в процесс внедрения Инвестиционного стандарта, но в то же время не содержит реальных санкций за неисполнение соглашения. В соответствии с решением наблюдательного совета Агентства в срок до 1 марта 2012 г. осуществлена апробация Инвестиционного стандарта в шести пилотных регионах (Республика Татарстан, Пермский край, Калужская, Липецкая, Свердловская, Ульяновская области) на основе дорожной карты, т.е. поэтапного плана реализации Инвестиционного стандарта в регионе. В приложении 2 к докладу приведен отчет о промежуточных результатах внедрения Инвестиционного стандарта. За период с апреля по сентябрь 2012 г. была существенно

расширена география внедрения Инвестиционного стандарта. В соответствии с решением наблюдательного совета Агентства от 3 мая 2012г. к внедрению Инвестиционного стандарта присоединились Республика Башкортостан, Астраханская, Белгородская, Челябинская и Ярославская области, а с 21 сентября 2012г. - и Ленинградская область. Самостоятельно осуществляют внедрение Инвестиционного стандарта Республика Саха (Якутия), Республика Бурятия, Тульская область. Высказали намерение о начале самостоятельного внедрения Инвестиционного стандарта Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ростовская область.

Для содействия региональным органам власти в реализации Инвестиционного стандарта и экспертной оценки внедрения Инвестиционного стандарта созданы специальные экспертные группы из представителей предпринимательского и экспертного сообщества. Ключевой функцией экспертных групп является оценка дорожных карт и приемка результатов внедрения. Результаты внедрения Инвестиционного стандарта оцениваются не только по формальным основаниям, но и по результативности внедрения отдельных пунктов Инвестиционного стандарта.

Пилотное внедрение Инвестиционного стандарта показало, что даже в инвестиционно успешных субъектах Российской Федерации могут быть созданы дополнительные условия и институты, направленные на улучшение инвестиционного климата, а работа действующих струк-

тур может быть усовершенствована.

Необходимость внедрения Инвестиционного стандарта, как показывают опросы, в целом признается предпринимательским сообществом, однако оценка степени значимости каждого раздела варьируется. Среди наиболее действенных мер для повышения инвестиционной привлекательности региона для инвесторов и предпринимателей, предусмотренных Инвестиционным стандартом, обозначены:

- план развития инфраструктуры – 82% респондентов;
- единый регламент сопровождения по принципу «одного окна» – 80%;
- создание каналов прямой связи для инвесторов – 80%;
- принятие закона о защите прав инвесторов – 78%;
- введение процедуры оценки регулирующего воздействия – 77%;
- наличие инвестиционной стратегии – 75%;
- создание совещательного органа под руководством главы региона – 75%;
- введение образовательных программ, соответствующих развитию промышленности в регионах, – 74%;
- создание коллегиального органа и включение представителей бизнеса в состав РЭК – 72%.

Результаты пилотного внедрения Инвестиционного стандарта также показали, что, несмотря на то, что его внедрение не дает мгновенного экономического эффекта, оно позволяет обеспечить каждый регион необходимым набором инструментов для повышения инвестиционной привлекательности, создать отсутствующую в настоящее время систему обмена лучшими практиками в области привлечения инвестиций и работы с инвесторами, совершенствовать механизм взаимодействия бизнеса и власти.

Дополнительно следует отметить, что в регионах, где осуществляется внедрение Инвестиционного стандарта, возрастает степень удовлетворенности бизнеса действиями орга-

нов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В регионах, где внедряют Инвестиционный стандарт, в среднем только 28% респондентов считают, что действия региональных органов власти необходимо корректировать, в остальных регионах показатель составляет 69%.

В то же время апробация выявила и проблемы, которыми может сопровождаться внедрение Инвестиционного стандарта в отдельных регионах. Так, отдельного внимания заслуживает вопрос отношения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации к внедрению Инвестиционного стандарта. Безусловно, необходимость внедрения Инвестиционного стандарта признается на уровне руководителей субъектов Российской Федерации. Однако даже на уровне отдельных руководителей экономического блока, не говоря об исполнителях, не всегда присутствует заинтересованность в качественной работе по привлечению инвестиций. Таким образом, одной из ключевых проблем пилотного внедрения стал вопрос мотивации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Это, в частности, касается:

- процесса внедрения Инвестиционного стандарта (невыполнение конкретных мероприятий по улучшению инвестиционного климата, особенно в регионах с низким инвестиционным потенциалом);
- процесса раскрытия информации о лучших практиках успешными регионами и передачи ее другим субъектам Российской Федерации.

Апробация также выявила проблему сложности текущей оценки результативности внедрения Инвестиционного стандарта. В частности, такая оценка затруднена тем, что показатель динамики объема инвестиций в регион содержит отложенный эффект.

Кроме того, на практике возникает вопрос о соотношении правоприменительной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализа-

ции мер по улучшению инвестиционного климата и действий правоохранительных органов, проводящих правовую, антикоррупционную экспертизу и не всегда однозначно оценивающих деятельность регионов.

Содержание модели полномасштабного внедрения Инвестиционного стандарта

1) основные принципы

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. №1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности» наличие основных требований Инвестиционного стандарта становится одним из девяти направлений оценки деятельности региональных органов исполнительной власти с 2013 года. Таким образом, внедрение Инвестиционного стандарта становится обязательным для всех субъектов Российской Федерации.

Модель полномасштабного внедрения Инвестиционного стандарта строится на следующих основных принципах:

- вариативность сроков внедрения Инвестиционного стандарта исходя из готовности региона к внедрению, волновой принцип внедрения по группам регионов;
- вариативность подходов к исполнению требований Инвестиционного стандарта исходя из социально-экономической специфики регионов;
- четкость критериев оценки эффективности внедрения и действия требований Инвестиционного стандарта и иных практик, потенциально возможных к включению в Инвестиционный стандарт;
- наличие и прозрачность системы отбора лучших практик, включаемых в Инвестиционный стандарт;
- наличие системы обмена лучшими практиками и повышения квалификации участников процесса внедрения Инвестиционного стандарта;
- наличие системы стимулирования для всех участников внедрения Инвестиционного стандарта, в первую очередь для органов исполни-



рисунок 1

тельной власти субъектов Российской Федерации.

2) механизм взаимодействия

Внедрение Инвестиционного стандарта предлагается осуществлять на основании трехстороннего соглашения, заключаемого между федеральными и региональными органами исполнительной власти и Агентством.

Для координации процесса внедрения Инвестиционного стандарта, оперативного реагирования на изменения среды и разрешения потенциальных конфликтов предполагается также введение в систему участников процесса внедрения Инвестиционного стандарта дополнительного уровня контрольно-совещательного органа на федеральном уровне.

Общая схема организации полномасштабного внедрения Инвестиционного стандарта представлена на рисунке 1.

Органы исполнительной власти осуществляют подготовку проекта дорожной карты (пошагового плана

выполнения мероприятий по внедрению Инвестиционного стандарта), которая одобряется созданной Агентством экспертной группой, согласовывается Министерством регионального развития Российской Федерации, а затем утверждается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

В дальнейшем итоги выполнения мероприятий по внедрению Инвестиционного стандарта проходят общественную экспертизу, результаты которой направляются в Агентство, орган исполнительной власти субъекта, Министерство регионального развития Российской Федерации. При условии получения положительного заключения экспертной группы (положительных итогов общественной экспертизы) Министерство регионального развития Российской Федерации осуществляет собственную экспертизу выполнения требований Инвестиционного стандарта и фор-

мирует сводный отчет, содержащий итоги проведенных экспертиз.

Координационный орган на основании поступивших сводных отчетов, рекомендаций министерств, Агентства утверждает методики внедрения Инвестиционного стандарта, одобряет проекты нормативных актов и одобряет направляемый Президенту Российской Федерации отчет об итогах внедрения Инвестиционного стандарта в субъектах Российской Федерации.

Полагаем целесообразным возложить функции координационного органа на Экономический совет при Президенте Российской Федерации.

Предполагается, что для более эффективного внедрения Инвестиционного стандарта общая модель внедрения, а также роли участников процесса внедрения должны быть определены нормативным правовым актом федерального уровня, которым может являться постановление Правительства Российской Федерации.

3) график внедрения Инвестиционного стандарта в субъектах Российской Федерации и оценка эффективности внедрения

Из 83 субъектов Российской Федерации в 6 завершается пилотирование. Еще 9 субъектов находятся на разных стадиях внедрения. Таким образом, 68 субъектов, не приступивших к внедрению Инвестиционного стандарта, должны его осуществить в три «волны» начиная с 2013 года.

«Волновой» принцип позволит распределить нагрузку на всех участников процесса, а также учесть опыт, полученный на более ранних стадиях, при внедрении в следующей группе субъектов Российской Федерации.

Критерием распределения регионов по «волнам» внедрения является готовность к внедрению (по аудиту текущей ситуации) с корректировкой на экономическую значимость и инвестиционный потенциал региона.

Оценка внедрения Инвестиционного стандарта будет проходить в несколько этапов:

- оценка наличия требования и качества исполнения требования;
- оценка экономического эффекта.

Основное внимание Министерства регионального развития Российской Федерации будет уделять оценке наличия требования и качества исполнения конкретных требований на горизонте 1 - 2 года с начала внедрения Инвестиционного стандарта. Основными инструментами в данном случае являются «контрольные закупки» и опросы инвесторов. Так, по наиболее востребованному среди инвесторов требованию (плану развития инфраструктуры) предлагается оценивать не только мнения инвесторов, но и соответствие заявленного плана развития фактически реализованным мерам за год.

Второй этап (оценка экономического эффекта) будет проведена в рамках девяти направлений оценки деятельности по методологии, разрабатываемой Министерством экономического развития Российской Федерации.

Для роста заинтересованности и компетенций региональных органов исполнительной власти Агентство предлагает создать образовательный центр по подготовке проектных офисов (управленческих команд) по внедрению Инвестиционного стандарта в субъектах Российской Федерации. Одновременно в функционал данного учебного центра будет входить обучение членов и руководителей экспертных групп. Предполагается, что преподавание в этом центре будут осуществлять как ведущие эксперты в области стратегического планирования, инвестиций, так и представители наиболее успешных субъектов Российской Федерации по привлечению инвестиций.

4) дальнейшее развитие Инвестиционного стандарта как меры ускорения роста инвестиционной привлекательности

По результатам пилотирования доказана высокая оценка Инвестиционного стандарта бизнес-сообществом, а также выявлен ряд сильных и требующих развития сторон. При этом

сильные стороны Инвестиционного стандарта, к которым относятся универсальность и ограниченное количество требований, являются основой для дальнейшего развития.

Логичным шагом после внедрения текущей версии Инвестиционного стандарта является создание «Инвестиционного стандарта 2.0», предполагающего расширение каталога практик и инструментов улучшения инвестиционного климата с учетом:

- региональной экономической специфики;
- требований конкретных групп инвесторов.

Концепция Инвестиционного стандарта 2.0 основывается на добровольности внедрения и вариативности требований и предполагает наличие базовых элементов инвестиционной инфраструктуры, то есть успешное внедрение 15 требований Инвестиционного стандарта. Внедрение Инвестиционного стандарта 2.0 предполагается проводить по индивидуальному графику.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ИНСТИТУТАМИ РАЗВИТИЯ

Основными федеральными институтами развития в настоящее время являются Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» и Инвестиционный фонд Российской Федерации. Кроме того, на федеральном уровне создаются гарантийные фонды в интересах инвестиционной деятельности в субъектах Российской Федерации. Отдельно также следует отметить опыт создания и функционирования особых экономических зон в целом ряде субъектов Российской Федерации.

Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности»

Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк) как институт развития осуществляет на постоянной основе взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по инвестиционному консультированию для государственных нужд по формированию инвестиционных проектов, осуществляемых на условиях ГЧП. В рамках консультирования по подготовке инвестиционных проектов, осуществляемых на условиях ГЧП, Внешэкономбанком проводится для государственных нужд следующий комплекс мероприятий:

- проведение экспертизы разработанной документации по проекту ГЧП на предмет финансовой, экономической и технической эффективности;
- подготовка документации по организации реализации проекта на условиях ГЧП, включающей инвестиционный меморандум, в котором содержится экономическая, финансовая, юридическая информация в объеме, необходимом потенциальным участникам конкурса (инвесто-

рам) для подготовки предложений и последующего привлечения инвестиционного финансирования в проект;

- проведение экспертизы проекта, реализуемого на условиях ГЧП, с целью оценки текущих рисков его реализации и возможной реструктуризации для повышения финансовой, бюджетной и экономической эффективности;

- проведение мероприятий по привлечению потенциальных инвесторов для участия в конкурсе на реализацию проекта ГЧП частным инвестором, экспертиза конкурсных предложений, поддержка участия субъектов Российской Федерации в переговорах для финансового закрытия сделки.

Кроме того, с целью повышения уровня компетенций участников региональных инвестиционных программ Внешэкономбанк реализует ряд образовательных программ.

Одним из направлений взаимодействия Внешэкономбанка с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации является выявление потенциально перспек-

тивных инвестиционных проектов, формирование инвестиционного портфеля региона и осуществление его финансового обеспечения. Кроме того, осуществляется совместный мониторинг реализации проектов.

Из крупных проектов по государственной поддержке инфраструктурных инвестиционных проектов следует отметить капитализацию Внешэкономбанком двух региональных управляющих компаний: ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа», на поддержку инвестиционных проектов которого направлено 3,6 млрд. рублей, а также ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона», в которое направлено 0,5 млрд. рублей.

Как показывают оценки бизнес-сообщества, проекты Внешэкономбанка достигают определенного эффекта. Так, по данным обследования деловой среды и показателей деятельности предприятий, проведенного BEEPS в 2012 году²⁵, более половины компаний знают о деятельности Внешэкономбанка, а 6,6% отмечают, что проекты данного института развития повлияли на их деятельность.

Инвестиционный фонд Российской Федерации

Инвестиционный фонд Российской Федерации (далее – Фонд) был сформирован в 2006 году в целях направления дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета на софинансирование ин-

фраструктурных инвестиционных проектов, реализуемых частными инвесторами. Из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации было реализовано 16 проектов, имеющих общегосударственное

значение, и 34 региональных инвестиционных проекта. Из 23 региональных инвестиционных проектов, реализация которых начата в конце 2009 г., 8 инвестиционных проектов уже завершено, на выходе – еще 4

25. Обследование 100-120 компаний в 37 регионах – всего 4200 компаний.

проекта. Проекты ГЧП, получившие поддержку Фонда, имеют различную отраслевую направленность и в первую очередь учитывают производственную специализацию отдельных регионов.

В настоящее время механизм использования средств Инвестиционного фонда Российской Федерации трансформирован. Новым механизмом финансовой поддержки региональных инициатив по привлечению инвестиций должны стать региональные инвестиционные фонды с участием средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. Такой инструмент государственной поддержки был разработан Министерством регионального развития Российской Федерации для расширения использования механизмов ГЧП на региональном уровне.

30 октября 2010 г. постановлением Правительства Российской Федерации № 880 утверждены Правила, регламентирующие новый подход к предоставлению субсидий за счет средств Фонда при условии создания в субъектах Российской Федерации региональных инвестиционных фондов. Указанные правила вступят в силу с 1 января 2013 года.

Кроме того, в настоящее время подготовлены поправки в бюджетное законодательство Российской Федерации, дополняющие Бюджетный кодекс Российской Федерации положениями о региональных инвестиционных фондах (соответствующий законопроект разработан Министерством финансов Российской Федерации, согласован Министерством регионального развития Российской Федерации, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2012 г. № 1333-р и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации).

Согласно новым правилам, как и прежде, при предоставлении субсидий из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации будет сохранен принцип оказания поддержки конкретным проектам, соответствующим критериям бюджетной,

финансовой и экономической эффективности, приоритетным направлениям развития экономики. Это условие позволяет реализовать принцип адресности поддержки, а также обеспечить достижение конкретных результатов по итогам использования субсидии. При этом в рамках нового подхода отбор таких проектов будет осуществляться самими субъектами Российской Федерации.

Одновременно основным условием для получения субсидии станет создание регионального инвестиционного фонда, по сути являющегося аналогом «федерального» Фонда, но на уровне субъекта Российской Федерации. Для этого региональным властям предстоит принять необходимую для функционирования регионального инвестиционного фонда нормативную базу; провести отбор проектов; начать реализацию как минимум одного из отобранных проектов.

Так, в ряде субъектов Российской Федерации, руководствуясь утвержденным приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 мая 2011 г. № 254 о примерном положении о региональном инвестиционном фонде, уже утверждены необходимые правовые акты и региональные инвестиционные фонды начали свою работу, в других субъектах Российской Федерации идет активная работа по разработке проектов нормативных правовых актов, утверждающих положения о региональных инвестиционных фондах, планируется предусмотреть средства на поддержку проектов в рамках фондов.

В свою очередь, система распределения субсидии через региональные инвестиционные фонды, первоначально обеспечивая равный доступ к федеральным инвестициям, предполагает, что субсидии получат только те регионы, которые смогли привлечь инвесторов и сформировать портфель эффективных инвестиционных проектов. При этом обеспечивается привлечение в экономику региона внебюджетных инвестиций в рамках реализации проектов на принципах

ГЧП. Данный порядок предусматривает доведение средств субъектам в соответствии с установленными квотами. Таким образом, указанный механизм рассматривается Министерством регионального развития Российской Федерации, в том числе как инструмент устранения различий в темпах развития регионов.

Вместе с тем используется «проектный принцип» предоставления государственной поддержки: субсидия предоставляется для софинансирования конкретных эффективных проектов, отобранных субъектами Российской Федерации.

Таким образом, среди основных преимуществ данной системы:

1. «Адресность» – принцип целевого использования полученных средств государственной поддержки субъектом Российской Федерации.

2. «Эффективность и конкретные результаты» – до перечисления субсидии известны основные параметры проектов и ожидаемые результаты их реализации.

3. «Ответственность» – обязательства субъекта Российской Федерации по созданию конкретных объектов, по обеспечению необходимого уровня софинансирования из регионального инвестиционного фонда.

Однако следует отметить и недостатки существующей системы, касающиеся как действующего ранее механизма софинансирования инвестиционных проектов за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, так и внедряемой системы региональных инвестиционных фондов. По оценке Министерства финансов Российской Федерации, опыт использования данного механизма показал, что отбор софинансируемых проектов на этапе их планирования и запуска не обеспечивает решающего значения инвестиционной привлекательности. Несмотря на созданную систему отбора, не существует гарантии, что проект окажется эффективным и окупаемым. Исходя из этого, для повышения качества отбора инвестиционных проектов и ответственности за их результативность следует рассмо-

треть возможность в дальнейшем постепенного изменения механизма софинансирования через Инвестиционный фонд Российской Федерации, а также его замещения другими инструментами участия Российской Федерации в реализации инвестиционных проектов.

Изменение механизма должно учитывать целесообразность поддержки тех инвестиционных про-

ектов, которые уже показали свою эффективность. Заключаться такая поддержка может в компенсации субъекту Российской Федерации затрат на инвестиционную (инженерную) инфраструктуру, на основе которой были реализованы эффективные инвестиционные проекты через систему региональных инвестиционных фондов.

В то же время следует констатировать, что в настоящее время отсутствует финансирование создания региональных инвестиционных фондов из средств федерального бюджета. Исходя из этого, в ближайшее время необходимо предусмотреть выделение бюджетных ассигнований для софинансирования создания региональных инвестиционных фондов.

Создание и развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства

Программа создания сети региональных и муниципальных бизнес-инкубаторов реализуется Министерством экономического развития Российской Федерации с 2005 года.

По требованиям Минэкономразвития России общая площадь нежилых помещений бизнес-инкубатора должна составлять не менее 900 кв. м, при этом площадь, предназначенная для размещения субъектов МСП, должна составлять не менее 85% от полезной площади бизнес-инкубатора.

Для субъектов малого и среднего предпринимательства в первый год аренда устанавливается в размере не более 40% от ставки арендной платы, установленной субъектом Российской Федерации (муниципалитетом) для аренды нежилых помещений, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, во второй год – не более 60%, в третий – не более 100%.

Наряду со льготными условиями аренды помещений резиденты бизнес-инкубаторов могут получить необходимые консультационные, маркетинговые и рекламные услуги, помощь при подготовке учредительных документов и получении кредитов, банковских гарантий и т.д.

С 2005 года открыты и действуют 108 бизнес-инкубаторов общей площадью 238,4 тыс. кв. м., в которых размещено более 1,6 тыс. предпри-

нимателей с годовым оборотом более 4,3 млрд. рублей.

Другой приоритетной задачей Программы поддержки малого предпринимательства является создание промышленных парков и технопарков.

Проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» на комплекс мероприятий по поддержке малого и среднего предпринимательства в части софинансирования объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (бизнес-инкубаторы, технопарки, промышленные парки) Министерством экономического развития Российской Федерации предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 1,8 млрд. рублей на 2013 год, 1,9 млрд. рублей на 2014 год и 1,9 млрд. рублей на 2015 год.

Таким образом, в настоящее время развиваются инфраструктура и две формы кредитования бизнеса. Для малого бизнеса в рамках Программы поддержки малого бизнеса формируются гарантийные фонды, микрофинансовые организации, предоставляются субсидии на компенсацию затрат на оплату процентов по кредитам. В то же самое время крупный бизнес имеет достаточно широкие возможности привлекать финансы в индустриальные проекты через российские и международные

институты развития, через крупнейшие российские и западные коммерческие банки, а также в форме акционерного капитала.

По мнению ведущих предпринимательских объединений, единственным сегментом российского бизнеса, не имеющим достаточного арсенала форм привлечения капитала в новые индустриальные проекты, является средний промышленный бизнес. Инвесторами, относящимися к предприятиям среднего бизнеса, отмечаются следующие проблемы:

- дефицит кредитов стоимостью от 150 млн. до 2 млрд. рублей;
- проблемы залогового обеспечения инвестиционных кредитов.

Для решения этих проблем предпринимательское сообщество считает целесообразным:

- разработать новые банковские продукты государственных банков (Внешэкономбанк, МСП Банк) специально для создания и развития индустриальных парков;
- разработать новые банковские продукты государственных банков (Внешэкономбанк, МСП Банк) специально для резидентов индустриальных парков – новых индустриальных проектов;
- разработать типовые банковские продукты с конечными неизменными условиями для сети аккредитованных при МСП Банке коммерческих банков.

В качестве одной из мер решения данных проблем также может стать создание фонда поддержки проектов среднего бизнеса с участием государства (федерального гарантийного фонда). Данный фонд может стать инструментом снижения дефицита кредитов для инвестиционных проектов среднего бизнеса, не покрываемого коммерческими банками, а также одним из способов решения проблемы залогового обеспечения инвестиционных кредитов для среднего бизнеса.

Предоставление поручительств средним предприятиям – заемщикам банков-партнеров должно стать приоритетным направлением работы такого фонда. При этом фонд

сможет также предоставлять банкам контргарантии по гарантиям региональных фондов, что позволит повысить их капитализацию. Было бы также целесообразно увязать работу федерального гарантийного фонда с реализуемой программой поддержки предпринимательства.

Например, если федеральный гарантийный фонд предоставляет гарантию на 50%, региональный гарантийный фонд мог бы довести эту гарантию до 80% – либо для всех проектов на своей территории, либо для проектов, которые рассматриваются как приоритетные: молодые предприятия; инновационные инвестиции; проект, создающий новые рабочие места, и т.д.

Однако для реализации указанного проекта необходима детальная проработка со стороны федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и институтов развития.

Для повышения информированности в дальнейшем следует также рассмотреть возможность создания единого федерального интернет-портала, содержащего объединенную, полную информацию по действующим институтам развития федерального и регионального уровней, с указанием реализуемых проектов, условий участия, контактной информации и т.п.

Особые экономические зоны

Начало развитию особых экономических зон (далее ОЭЗ) в России в нынешнем виде было положено в 2005 году с принятием Федерального закона от 22 июля 2007 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах Российской Федерации». Целями создания ОЭЗ декларировались:

- развитие обрабатывающих отраслей экономики;
- развитие высокотехнологичных отраслей;
- производство новых видов продукции и развитие транспортной инфраструктуры.

В течение семи лет с момента вступления в силу закона на территории России было создано 26 ОЭЗ. По данным Министерства финансов Российской Федерации, за истекший период на реализацию проектов создания особых экономических зон было направлено свыше 91 млрд. рублей из средств федерального бюджета. В то же время, как показывают результаты исследования Счетной палаты²⁶ и другие независимые оценки, потенциал российских ОЭЗ других типов в привлечении инвестиций, стимулировании инноваций и ускорении роста экономики пока реализован не на 100%.

Можно указать на определенные недостатки как в общем регулировании деятельности ОЭЗ, так и в оперативном управлении их развитием.

Существующее регулирование не соответствует лучшей международной практике и не предоставляет достаточных стимулов для активного привлечения инвесторов в ОЭЗ. Международный опыт показывает, что налоговые и финансовые льготы не являются достаточным условием успешного функционирования ОЭЗ и привлечения инвесторов. Сегодня в мире наблюдается ярко выраженная тенденция к расширению спектра предлагаемых ОЭЗ базовых услуг, в том числе развитию специализированной бизнес- и социальной инфраструктуры (производственно-лабораторные помещения, бизнес-инкубаторы, логистика и складские центры, выставочные площади, школы и детские сады для иностранных специалистов и др.).

Анализ результатов действия механизма ОЭЗ показывает проблему конкуренции федеральных ОЭЗ и прилегающих территорий субъектов Российской Федерации за инвестиции. Выбирая ОЭЗ, инвесторы получают налоговые и таможенные льготы, ко-

торые не могут быть предоставлены региональными администрациями. В случае инвестиций, привлеченных объемами внутреннего рынка сбыта, подобная конкуренция за наиболее благоприятные условия для инвестиций может привести к потере налоговых поступлений в консолидированный бюджет. Вместе с тем налоговые льготы, предоставляемые сегодня в региональных промышленных и технологических парках, фактически сравнялись с уровнем налоговых льгот, предоставляемых в ОЭЗ. Существенными различиями являются:

- гарантии неухудшения налогового режима для резидентов ОЭЗ;
- режим свободной таможенной зоны на территории ОЭЗ.

Однако после вступления России в ВТО конкурентные преимущества ОЭЗ в части импортных пошлин частично сократятся. Эксперты признают, что соглашения ВТО делают многие из них нелегитимными, запрещенными для использования. Любые меры поддержки и стимулирования (за исключением особо оговоренных в двусторонних и многосторонних соглашениях) должны равным образом применяться или, напротив, не применяться в отношении как иностран-

26. Счетная палата Российской Федерации. Мониторинг использования в 2011 году и первом полугодии 2012 г. мер государственной поддержки, направленных на создание и функционирование особых экономических зон с целью перевода российской экономики на инновационный путь развития.

ных, так и национальных компаний, как государственных, так и частных структур внутри ОЭЗ или за их пределами.

В этих условиях необходима «перезагрузка» ОЭЗ для более успешного привлечения инвестиций и повышения национальной конкурен-

тоспособности. Как подсказывает международный опыт, ОЭЗ являются важным инструментом экономического развития и можно существенно повысить их эффективность, решив указанные проблемы. Необходимо ориентировать российские ОЭЗ на конкуренцию с аналогичными ОЭЗ в

лидирующих регионах других стран.

Первым шагом к повышению эффективности ОЭЗ может быть аудит законодательства и внесение изменений в законодательные акты, направленные на приведение регулирования в соответствие с лучшей зарубежной практикой.

СИСТЕМА ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО УЛУЧШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УСЛОВИЙ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время в России действует несколько систем оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Наиболее важными системами оценки с точки зрения улучшения инвестиционного климата и совершенствования условий ведения бизнеса в субъектах Российской Федерации являются:

1. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, проводимая Министерством регионального развития Российской Федерации.
2. Оценка ключевых показателей эффективности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, проводимая Министерством экономического развития Российской Федерации.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, проводимая Министерством регионального развития Российской Федерации

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» Министерством регионального развития Российской Федерации проводился анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2007 – 2011 годах.

В систему оценки входило около 300 показателей, которые охватывали все сферы экономики, здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и жилищного строительства, дорожного хозяйства, обеспечения безопасности граждан и организацию государственного и муниципального управления.

В настоящее время институт оценки эффективности подвергся кардинальной трансформации. Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» определены новые контуры системы оценки эффективности региональных органов исполнительной власти. Новый перечень включает 11 показателей, сохраняя при этом ключевые вопросы эффективности: экологию, демографию, образование, здравоохранение, жилищное строительство.

Кроме того, подпунктом «а» пункта 3 указа предусмотрено формирование перечня индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнитель-

ной власти субъектов Российской Федерации, которые будут дополнительно использоваться при проведении оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2008 г. № 608 гранты распределялись между десятью регионами, достигшими наилучших значений комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по достигнутому уровню и динамике эффективности. Общий объем выделяемых средств составлял 1 млрд. рублей.

Размер гранта для каждого региона определялся величиной значения комплексной оценки и варьировал

ся в среднем от 70 млн. рублей для субъекта, занявшего десятое место, до 160 млн. рублей – для субъекта, занявшего первое место.

Вместе с тем в настоящее время одобрено предложение Министерства регионального развития Российской Федерации о выделении дополнительных бюджетных ассигнований на 2013 – 2015 годы, направленных на предоставление грантов субъектам Российской Федерации по результатам оценки эффективности деятельности, в размере 20 млрд. рублей ежегодно.

Столь существенное увеличение объемов финансовых средств зна-

чительно усиливает мотивационную составляющую института оценки эффективности, укрепляет его роль как действенного инструмента региональной политики.

В этих условиях необходима разработка еще более транспарентной и открытой методики, ориентированной на усиление социологической составляющей оценки эффективности региональных органов исполнительной власти и повышение прозрачности механизма расчета оценки, что позволит повысить объективность итогового рейтинга субъектов Российской Федерации. Данная работа проводится в настоящее время Ми-

нистерством регионального развития Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти (срок внесения в Правительство Российской Федерации проекта постановления Правительства Российской Федерации – 1 ноября 2012 года). В указанном проекте планируется основывать анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в значительной степени на динамической оценке в целях учета объективных усилий региональных органов власти по развитию региона.

Оценка ключевых показателей эффективности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, проводимая Министерством экономического развития Российской Федерации

С целью организации оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части улучшения условий ведения бизнеса в регионе и инвестиционного климата принят Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1276

«Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности» (далее – Указ).

Оценка высших должностных лиц субъектов Российской Федерации проводится по девяти направлениям, включающим 21 показатель, которые утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 2096-р:

1. Оценка предпринимательским сообществом общих условий ведения предпринимательской деятельности, включая улучшение инвестиционного климата:

- оценка предпринимательским сообществом общих условий веде-

ния предпринимательской деятельности в регионе, в баллах.

2. Наличие основных составляющих стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе и оценки предпринимательским сообществом эффективности реализации этих составляющих:

- количество реализованных основных положений стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, в единицах;

- оценка предпринимательским сообществом эффективности реализации внедренных составляющих стандарта в регионе, в баллах.

3. Создание и модернизация высокопроизводительных рабочих мест, повышение производительности труда:

- прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году;

- удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем количестве обследованных организаций, в процентах.

4. Состояние рынка труда, подготовка и переподготовка высококвалифицированных кадров:

- общая численность безработных, в процентах к экономически активному населению;

- темп прироста реальной среднемесячной заработной платы, в процентах к предыдущему году, с учетом индекса потребительских цен;

- удельный вес численности высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников в регионе, в процентах.

5. Качество и доступность производственной и транспортной инфраструктуры:

- прирост протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям, в процентах к 2011 году;

- коэффициент обновления основных фондов, в процентах.

6. Инвестиционная деятельность, привлечение инвестиций:

- прирост инвестиций в основной капитал, в процентах к предыдущему году;

- изменение объема прямых иностранных инвестиций к среднегодовому значению за прошлые периоды.

7. Развитие малого и среднего предпринимательства:

- прирост оборота продукции и услуг, производимых малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями и индивидуальными предпринимателями, в процентах к предыдущему году, в постоянных ценах;

- оценка предпринимательским сообществом эффективности реализации программы поддержки малого и среднего предпринимательства, в балах;

- прирост количества субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, в процентах к предыдущему году.

8. Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства:

- предельное количество процедур, необходимых для получения разрешения на строительство эталонного объекта капитального строительства непроизводственного назначения, в единицах;

- предельный срок прохождения всех процедур, необходимых для получения разрешения на строительство эталонного объекта капитального строительства непроизводственного назначения, в днях;

- доля муниципальных образований в субъекте Российской Федерации с утвержденными документами территориального планирования и градостроительного зонирования от общего количества муниципалитетов, в процентах.

9. Повышение доступности энергетической инфраструктуры:

- предельное количество этапов (процедур), необходимых для технологического присоединения, в единицах;

- предельный срок подключения потребителей (до 150 кВт) с даты поступления заявки на технологическое присоединение до даты подписания

акта о технологическом присоединении, в днях;

- стоимость услуг по технологическому присоединению к объектам электросетевого хозяйства, в процентах к предыдущему году.

По итогам проведения оценки, ежегодно до 1 июля, начиная 2013 года, будет представляться в Правительство Российской Федерации доклад о мерах, принятых для создания благоприятных условий осуществления предпринимательской деятельности, и достигнутых результатах по сравнению с данными 2012 года, а также об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности.

Для наиболее прозрачной и легкой оценки деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации преимущество отдается наиболее комплексным показателям, в основном рассчитываемым Росстатом.

Также Указом установлено, что Министерство экономического развития Российской Федерации совместно с Росстатом будет разрабатывать методику определения значений показателей эффективности и методику составления рейтинга субъектов Российской Федерации по условиям ведения предпринимательской деятельности в срок до 1 декабря 2012 года.

Следует отметить, что в настоящее время действует целый ряд систем оценки эффективности деятельности субъектов Российской Федерации, используемых для разных целей. Вместе с тем по вновь создаваемым системам необходима разработка методики.

При разработке методики расчета ключевых показателей эффективности, определенных Указом, необходимо обеспечить:

- прозрачность и объективность процедуры оценки;

- учет, как объективных статистических показателей, так и показате-

лей оценки эффективности органов исполнительной власти по улучшению инвестиционного климата предпринимательским сообществом и экспертами.

При разработке методики оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по улучшению инвестиционного климата и совершенствованию условий ведения бизнеса в субъектах Российской Федерации на основе ключевых показателей эффективности следует также учесть наличие временных лагов, существующих между предпринимаемыми действиями и их результатами.

Также следует отметить, что только действенное увеличение объемов финансовых средств, стимулирующих действия регионов, значительно усиливает мотивационную составляющую института оценки эффективности, укрепляет его роль как действенного инструмента региональной политики.

СТИМУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО УЛУЧШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УСЛОВИЙ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Меры стимулирования деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по улучшению инвестиционного климата и совершенствованию условий ведения бизнеса в регионах можно разделить на нефинансовые и финансовые.

Нефинансовые меры стимулирования деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по улучшению инвестиционного климата и совершенствованию условий ведения бизнеса

В настоящее время осуществляются мероприятия по внедрению системы оценки высших должностных лиц исполнительной региональной власти, основанной на достижении показателей инвестиционного климата. Данная система должна быть максимально прозрачной и публичной, с элементом прямого сравнения регионов между собой и четкими последствиями для руководителей отстающих регионов. Основой данной системы должен стать рейтинг субъектов Российской Федерации.

Рейтинг должен строиться на следующих принципах:

- в целях учета разницы в природно-транспортном положении рейтинг необходимо разрабатывать по федеральным округам;
- в целях учета низкой и высокой баз при рейтинговании необходимо учитывать не только темп изменения величин, но и абсолютные достигнутые величины;
- в целях учета краткосрочных колебаний показателей и разницы потенциалов внутри федеральных округов для расчета позиции в рейтинге необходимо брать среднее значение за период в несколько лет. Меры необходимо применять не к одному худшему региону, а к 20% регионам, занимающим нижние строчки рейтинга.

Механизм рейтингования предлагается проводить в несколько этапов:

1. На основании данных, собранных по субъектам Российской Федерации для расчета показателей, предусмотренных Указом, предлагается рассчитывать интегральный по-

казатель для субъектов Российской Федерации за год, предшествующий году первого проведения рейтинга. Интегральный показатель может рассчитываться также как среднее значение за три года, предшествующих году оценки, для сглаживания краткосрочных выбросов. Интегральный показатель рассчитывается на основе показателей по девяти направлениям оценки деятельности региональных органов исполнительной власти по методике Министерства экономического развития Российской Федерации.

2. Предлагается рассчитывать интегральный показатель для субъектов Российской Федерации в год оценки. В случае применения методики средних значений за три года рассматриваемый трехлетний диапазон передвигается вперед на один год. Определяется место субъектов Российской Федерации по показателю в округе.

3. По динамике перемещения по местам рейтинга формируется окончательный рейтинг прогрессирующих и регрессирующих субъектов Российской Федерации.

4. Выделяется группа с максимальным прогрессом для поощрения и группа с максимальным регрессом для выяснения причин, разработки мер реагирования и личной ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Отдельно следует остановиться на необходимости подготовки высококвалифицированных проектных команд, возглавляемых профессиональными руководителями, владеющими современным понима-

нием и инструментарием в области социально-экономической политики, включая лучшие российские и зарубежные практики формирования благоприятного инвестиционного климата в регионе, и способных к реализации проектов регионального и кросс-территориального масштаба. Для этого предлагается развитие в регионах образовательных программ для уполномоченных сотрудников субъектов Российской Федерации, направленных на передачу им знаний, навыков, единого понятийного аппарата и общего понимания целей и задач в области создания благоприятного инвестиционного климата, а также навыков командной работы в соответствии с признанными стандартами управления проектами.

Кроме того, администрации регионов должны сами разрабатывать инструменты нематериальной мотивации своих сотрудников.

Финансовые меры стимулирования деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и регионального бизнеса по улучшению инвестиционного климата и совершенствованию условий ведения бизнеса

Существующую систему распределения средств федерального бюджета между регионами в рамках межбюджетных отношений, основанную на эффективности и результативности деятельности органов власти регионального уровня, нельзя назвать полностью справедливой с точки зрения деятельности региональных властей, направленной на привлечение инвестиций.

На федеральном уровне реализуется механизм стимулирования субъектов Российской Федерации и их поощрения за достижения в сфере привлечения инвестиций (за исключением добывающей отрасли), увеличения промышленного производства и развития регионального налогового потенциала. Ежегодно на указанные цели предоставляется 10 млрд. рублей из федерального бюджета. В то же время по сравнению с объемом трансфертов в субъекты Российской Федерации (1,6 трлн. руб. за 2011 год) и объемом финансирования, идущего по линии федеральных целевых программ (0,9 трлн. руб. на начало 2012 г.), размер средств, распределяемых в рамках дотаций, является очень незначительным. Таким образом, несмотря на направленность меры на поощрение регионов повышать налоговые сборы, относительный объем поощрения может нивелировать суть меры.

Другими важными факторами являются:

- снижение дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, что не учитывает финансовую нагрузку бюджета субъекта Российской Федерации в повышении налогового потенциала;

- расчет уровня софинансирования мероприятий федеральных целевых программ, который в первую очередь зависит от бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации (чем выше обеспечен-

ность, тем меньше уровень софинансирования со стороны федерального бюджета).

Таким образом, складывая все эти факторы, можно сделать вывод о том, что региональная власть не имеет достаточных стимулов для работы по привлечению инвестиций. Финансовая эффективность инвестиционного проекта наступает в течение примерно пяти лет, а помощь со стороны федерального бюджета сокращается практически сразу, поэтому со стороны федерального центра необходимо совершенствовать существующую модель межбюджетных отношений с целью стимулирования субъектов Российской Федерации к развитию.

Говоря о финансовых мерах стимулирования, необходимо также очертить текущую проблематику с текущей системой финансирования инвестиционной деятельности и влиянием этой системы на мотивацию региональных властей.

Для этого рассмотрим примеры влияния механизма выравнивания бюджетной обеспеченности на заинтересованность региональных властей в привлечении инвестиций. Негативное влияние бюджетного выравнивания на экономический рост ярко иллюстрирует пример Германии. После объединения Восточной и Западной Германии были осуществлены масштабные инвестиции в инфраструктуру и социальную сферу менее развитых восточных земель на средства западных. Тем не менее новые земли не только отставали по темпам роста от старых, но и испытали отток трудоспособного населения в сторону старых земель (общая убыль составила около 1 млн. человек) и не смогли повысить свой налоговый потенциал.

Данный пример указывает не только на отсутствующий положительный эффект, но и демонстрирует

упущенные возможности вложения этих средств в более эффективные регионы.

В России существует пример создания индустриальных парков в Калужской области. Суммарные инвестиции в строительство индустриальных парков за счет бюджета Калужской области составили 11 млрд. рублей. Из них 6,65 млрд. рублей (полная стоимость кредита 9,16 млрд. рублей) составил кредит, выданный ГК «Внешэкономбанк» ОАО «Корпорация развития Калужской области» под гарантии областного бюджета. За время существования индустриальных парков в 2006 – 2007 годах только дополнительных налогов с парков собрано 25,9 млрд. рублей (из них 16,5 млрд. рублей – в федеральный бюджет, и 9,4 млрд. рублей – в консолидированный бюджет области). Таможенные платежи по области выросли с 5 млрд. рублей в 2007 году до 42 млрд. рублей в 2011 году.

При этом дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности региона стабильно уменьшалась. Одновременно обязательства по обслуживанию долга нес и продолжает нести на себе бюджет Калужской области. Рост собственных налоговых доходов не позволяет в полной мере расплатиться с принятыми на себя обязательствами.

Таким образом, и западная, и российская практика позволяют сделать вывод о том, что система бюджетного выравнивания не способна в полной мере учесть разницу в динамике роста налоговых потенциалов субъектов.

Рациональным выбором региональных властей в текущей системе стимулирования является стратегия финансирования инвестиционной инфраструктуры на средства федеральной адресной инвестиционной программы (далее – ФАИП), дотации и субсидии, то есть на невозвратной

основе без рисков для регионального бюджета. При этом объем средств, предоставляемых на невозвратной основе, ограничен. Механизм выравнивания бюджетной обеспеченности гарантирует всем субъектам Российской Федерации минимальное обеспечение социальных обязательств без дополнительных рисков. Одновременно механизм ФАИП содержит в себе риск, связанный с неэффективностью использования средств федерального бюджета.

Выделение денег на создание инфраструктуры под потенциальные проекты несет в себе угрозы строительства «пустых» или малоэффективных объектов инвестиционной инфраструктуры. Это происходит, когда на построенную инфраструктуру приходят предприятия с низкой бюджетной отдачей и платежи в бюджет в разумное время не компенсируют затрат на создание инженерной инфраструктуры.

Итогом становится недофинансирование инвестиционной инфраструктуры, с одной стороны, и недостаточная эффективность вложений, с другой, так как средства вкладываются на невозвратной основе и экономический результат жестко не контролируется.

Вторым серьезным недостатком существующего механизма является скорость принятия решений по финансированию инфраструктуры. Сроки принятия решений занимают больше полугода, что для бизнеса является критичным. Так, при подаче заявки необходимо подтверждать намерения инвесторов разместить свои предприятия в потенциальном индустриальном парке, прикладывая соответствующие соглашения. Таким образом, срок между принятием решения о строительстве предприятия до получения земельного участка с готовой инфраструктурой может занять до двух лет, что негативно сказывается на инвестиционном климате субъекта Российской Федерации.

В этой связи предлагается изменить систему финансового стимулирования инвестиционной деятельно-

сти по следующим направлениям.

1. Одним из изменений существующей на федеральном уровне модели межбюджетных отношений является предоставление дополнительной стимулирующей дотации субъектам Российской Федерации, показавшим значительный рост налогового потенциала. Речь идет о дотации, сформированной на основе разницы между текущей расчетной дотацией на выравнивание и дотацией на выравнивание четыре года назад или иным образом. Это позволит не только обеспечить справедливость в политике поддержки регионов, но и даст возможность формирования бюджетов субъектов Российской Федерации на среднесрочную перспективу с планированием реализации крупных социальных проектов, которые также являются составляющей привлекательности территорий для прихода инвестиций (строительство, реконструкция объектов здравоохранения, образования, спорта, экологические программы, благоустройство и т.д.).

2. Необходимо внедрить систему мер стимулирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленных на достижение целевых показателей оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации по улучшению инвестиционного климата и условий ведения бизнеса. Фактически необходима постепенная переориентация действующей системы финансовых стимулов, направленных на улучшение инвестиционного климата, на установление ее взаимосвязи с ключевыми показателями эффективности, предусмотренными Указом.

Для решения этой задачи целесообразно изменить механизм распределения дотаций путем внесения соответствующих изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 798 «О распределении в 2011 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской

Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала» и предоставлять дотации тем субъектам, которые наиболее успешно достигли целевых показателей по направлениям, предусмотренным Указом.

3. Государственной мерой финансового поощрения развития регионов и стимулирования субъектов, осуществляющих активную инвестиционную деятельность, должно стать субсидирование части понесенных затрат на создание субъектами Российской Федерации инвестиционной инфраструктуры. При этом ключевым фактором эффективности для оценки таких проектов должно стать размещение новых производств и налоговые поступления в федеральный бюджет. Регион самостоятельно (в том числе с помощью региональных институтов развития), за счет средств регионального бюджета или привлеченных денег, создает объект инвестиционной инфраструктуры и привлекает в него инвесторов. В результате реализации инвестиционных проектов появляются новые предприятия, которые платят налоги в бюджеты всех уровней. И только после того, как новые предприятия начинают платить налоги в федеральный бюджет, субъект Российской Федерации сможет получить субсидии на компенсацию затрат по созданию объектов инвестиционной инфраструктуры, рассчитанную от объема налоговых платежей. Компенсация затрат на создание инфраструктуры рассчитывается из объема дополнительных налоговых поступлений в федеральный бюджет, появившихся благодаря проекту развития инфраструктуры. Среди направлений субсидирования необходимо предусмотреть не только покрытие прямых затрат по проекту, но и погашение кредитов, полученных от институтов развития на создание региональной инвестиционной инфраструктуры.

Реализация такого механизма позволит снизить риски федерального бюджета по эффективности – субсидии на компенсацию затрат будут

меньше, чем налоговые платежи в федеральный бюджет от предприятий, созданных в результате строительства инженерной инфраструктуры. Сократится время принятия

решения по строительству инфраструктуры, которую можно будет строить опережающими темпами. Упростится процесс подачи документов, для обоснования объема субсидий

необходимо будет только подтверждение произведенных затрат.

РЕКОМЕНДАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА ПО УЛУЧШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УСЛОВИЙ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В ходе работы над Докладом выработаны рекомендации, направленные на создание системы стимулов для совершенствования деятельности по улучшению инвестиционного климата и условий ведения бизнеса в субъектах Российской Федерации. Данные рекомендации могут быть условно поделены на две группы. Первая группа связана с созданием условий для улучшения инвестиционного климата в регионах, вторая – непосредственно с внедрением набора стимулов для всех участников инвестиционного процесса.

Создание условий для улучшения инвестиционного климата в регионах

1. Меры по созданию условий для улучшения инвестиционного климата в регионах, реализуемые совместно федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»:

1. для повышения уровня компетенции должностных лиц, ответственных за привлечение инвестиций, целесообразно сформировать федеральный центр компетенций с соответствующими образовательными программами, а также внедрить на региональном уровне систему обучения для рядовых сотрудников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

2. для повышения уровня межрегиональной координации рекомендуется внедрить процедуры согласования и исполнения инвестиционных стратегий субъектов Российской Федерации на уровне федеральных округов и федеральном уровне, в том числе в соответствии с планируемым к принятию федеральным законом «О стратегическом планировании»;

3. пилотное внедрение Инве-

стиционного стандарта следует признать успешным. Инвестиционный стандарт может быть рекомендован к внедрению во всех субъектах Российской Федерации при содействии и контроле за ходом внедрения со стороны Правительства Российской Федерации и Экономического совета при Президенте Российской Федерации;

4. для дальнейшего улучшения инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации при разработке индивидуальных подходов к улучшению условий ведения бизнеса целесообразно осуществить сбор и описание дополнительных практик по улучшению инвестиционного климата (Инвестиционный стандарт 2.0) и разработать механизм его внедрения, основанный на вариативности и добровольности внедрения для субъектов Российской Федерации;

5. для повышения эффективности политики в области привлечения инвестиций на муниципальном уровне целесообразно обеспечить сбор и описание лучших практик деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании и с учетом

необходимости координации мер с мерами, предпринимаемыми на региональном уровне.

2. Создание условий на федеральном уровне для улучшения инвестиционного климата в регионах:

1. для совершенствования системы оценки эффективности деятельности органов власти регионального уровня при разработке методики расчета ключевых показателей эффективности, определенных Указом необходимо обеспечить:

- прозрачность и объективность процедуры оценки;

- приоритетность при расчете интегрального показателя таких направлений, как «Создание и модернизация высокопроизводительных рабочих мест» и «Инвестиционная деятельность, привлечение инвестиций»;

- учет как объективных статистических показателей, так и показателей оценки эффективности органов исполнительной власти по улучшению инвестиционного климата предпринимательским и экспертным сообществом;

2. целесообразно провести анализ полномочий и практики их реали-

зации территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в части их влияния на условия ведения предпринимательской деятельности в субъекте Российской Федерации. Подготовить на основе анализа предложения о передаче отдельных полномочий субъектам Российской Федерации, а также совершенствования практики реализации;

3. в целях повышения эффективности использования ОЗЗ как инструмента привлечения внешних инвесторов рекомендуется провести аудит законодательства и правоприменительной практики и на его основе при необходимости внести изменения и дополнения в законодательство об особых экономических зонах;

4. целесообразно принятие на федеральном уровне нормативного правового акта, регламентирующего деятельность индустриальных парков, механизмы и инструменты государственной поддержки их создания и развития;

5. для оценки степени влияния деятельности правоохранительных

органов на инвестиционный климат в разных регионах как фактора влияния целесообразно проведение анализа и публичного представления на регулярной основе данных о числе выявленных, раскрытых и переданных в суды делах по экономическим преступлениям, в том числе коррупционной направленности, в разрезе регионов с разбивкой по статьям.

3. Создание условий на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для улучшения их инвестиционного климата:

1. в целях улучшения условий ведения бизнеса в сфере строительства субъектам Российской Федерации целесообразно реализовать комплекс мер соответствующей дорожной карты, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. № 1487-р, в том числе обеспечение завершения разработки документов территориального планирования, уточнение региональных программ жилищного строительства в части утверждения перечня земельных участков, обеспечение разработки

нормативных правовых актов, предусматривающих исчерпывающие перечни региональных обязательных норм и иное;

2. в целях улучшения условий доступности энергетической инфраструктуры субъектам Российской Федерации целесообразно реализовать комплекс мер соответствующей дорожной карты «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р на региональном и муниципальном уровнях;

3. обеспечить выполнение субъектами Российской Федерации требований Инвестиционного стандарта на основании разрабатываемых дорожных карт;

4. следует предусмотреть декомпозицию показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках Указа на сотрудников инвестиционного (экономического) блока и установление системы мотивации в зависимости от достижения целевых значений таких показателей.

Ключевые стимулы для субъектов Российской Федерации и регионального бизнеса

1. В рамках бюджетного планирования необходимо проработать вопрос об обеспечении дополнительного финансирования, направляемого на стимулирование участников инвестиционного процесса.

2. В целях финансового стимулирования субъектов Российской Федерации к развитию инвестиционной структуры, обеспечению среднесрочного бюджетного планирования и повышению их бюджетной обеспеченности рекомендуется предусмотреть предоставление дополнительной стимулирующей дотации субъектам Российской Федерации, показавшим значительный рост налогового потен-

циала, при условии наличия соответствующих возможностей в бюджете Российской Федерации.

3. Целесообразно изменить механизм распределения дотаций, предусмотренный постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 № 798 «О распределении в 2011 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала» и предоставлять дотации тем субъектам, которые наиболее

успешно достигли целевых показателей по направлениям, предусмотренным Указом.

4. Предлагается совершенствовать механизм финансирования проектов по созданию инфраструктуры инвестиционных объектов (в том числе индустриальных парков) за счет средств федерального бюджета. Субсидия выделяется субъекту после того, как он самостоятельно, за счет средств регионального бюджета или привлеченных денежных средств, создает объект инвестиционной инфраструктуры и привлекает в него инвесторов. Расчет субсидии на компенсацию затрат по созданию объек-

тов инвестиционной инфраструктуры осуществляется в зависимости от объема налоговых платежей.

5. Для решения проблем привлечения капитала в проекты создания инженерной инфраструктуры промышленных парков государствен-

ным институтам развития и банкам с государственным участием следует разработать специализированные банковские продукты для поддержки такого рода проектов.

6. Необходимо осуществить внедрение системы рейтингования субъ-

ектов Российской Федерации в зависимости от результатов достижения показателей в рамках Указа.

ПРИМЕРЫ УСПЕШНЫХ ПРАКТИК ПО ПОВЫШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ И ПРИВЛЕЧЕНИЮ ИНВЕСТИЦИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Республика Татарстан

В Республике Татарстан 21 декабря 2005 г. была создана особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Алабуга». На 1 января 2012 г. привлечены 25 компаний - резидентов с суммарными инвестициями со стороны инвесторов свыше 1 млрд. долл. США на конец августа 2012 года.

К основным факторам быстрого прироста инвестиций в ОЭЗ «Алабуга» относятся:

- исключительные налоговые и таможенные преференции для инвесторов;
- профессиональная работа с инвесторами;
- комплексный подход.

1.1. Исключительные налоговые и таможенные преференции для инвесторов заключаются в следующем: налог на имущество, земельный налог и транспортный налог - на уровне 0%, существенно сниженный налог на прибыль для резидентов ОЭЗ. Республика также берет на себя оплату большей части страховых взносов для резидентов, занимающихся технико-внедренческой деятельностью. Кроме того, инвесторы освобождаются от уплаты пошлин и НДС на ввезенное оборудование в рамках свободной таможенной зоны.

Преференции по подключению к электросетям: в ОЭЗ «Алабуга» расходы на подключение к электросетям несет Республика Татарстан.

1.2. Профессиональная работа с инвесторами. Республика Татарстан является безусловным примером успешной реализации современной, профессиональной и комплексной маркетинговой стратегии по привлечению инвесторов, включающей не только информационную поддержку, но и создание и продвижение в разных средствах информации всеобъ-

емлющей бизнес-инфраструктуры (электронные госуслуги, электронный документооборот, социальная инфраструктура - медицинские, развлекательные учреждения в непосредственной близости от производственных площадок). Успешность грамотно построенной маркетинговой стратегии отражается в лидирующих местах в рейтингах «Forbes» и «Ernst&Young».

1.3. Комплексный подход. ОЭЗ «Алабуга» предлагает готовые производственные площадки с подключенной инфраструктурой.

ОЭЗ «Алабуга» - один из лидеров по суммарному объему привлеченных инвестиций.

К результатам на август 2012 г. относится создание 1 600 рабочих мест, привлечение частных инвестиций на сумму свыше 1 млрд. долл. США.

Как и с ИП «Грабцево», говорить о полной окупаемости проекта рано. На настоящий момент ОЭЗ «Алабуга» находится в активной инвестиционной фазе с высокими вложениями со стороны государства и краткосрочным отрицательным эффектом на налоговые поступления. Долгосрочный экономический эффект от предоставления значительных налоговых, таможенных и инфраструктурных преференций может быть оценен через несколько лет.

Пример Республики Татарстан свидетельствует о важности грамотно построенной маркетинговой политики региона, ориентированной на иностранных инвесторов. Также Республика Татарстан является одним из лидеров по привлечению средств из федерального бюджета на развитие инвестиционного климата: в форме грантов, дотаций и субсидий. Профессионализм региональных

властей по работе с федеральными органами, регулирующими распределение средств на развитие инвестиционной деятельности, помогает субъекту Российской Федерации получить преимущество в конкурентной борьбе с другими регионами за иностранные инвестиции.

2. Калужская область

В Калужской области существует успешный опыт создания индустриального парка (далее – ИП) «Габцево». Начавшийся с завода «Фольксваген» в 2006 году, ИП в настоящее время насчитывает 10 резидентов на 600 гектарах.

Основными факторами успеха, по мнению российского бизнес сообщества и ключевого инвестора «Фольксваген Груп», являются:

- готовность региона нести риски вложения в подготовку производственной площадки и инфраструктуры, включая риски оплаты кредитов;
- высокая степень участия и открытость высших должностных лиц субъекта Российской Федерации;
- профессиональный подход к работе с инвесторами;
- подготовка квалифицированных кадров.

В 2005 – 2006 годах компания «Фольксваген Груп» рассматривала несколько регионов для размещения первого в России автомобильного производства. Калужская область смогла предложить удобную площадку, заранее осуществив необходимые инвестиции в транспортную и энергетическую инфраструктуру. Таким образом, инвестор не только получал гарантии долгосрочности и стабильности инвестиционной позиции региональных властей, но и значительно снижал ожидаемый срок возврата инвестиций. При наличии готовой площадки с подведенными коммуникациями инвестиции в промышленное производство могут демонстрировать отдачу через такой короткий срок, как один год.

«Пока мы не показали инвестору готовую выровненную площадку с подведенными коммуникациями – разговаривать было не с кем» (представитель администрации Калужской области).

«Решающим фактором стал сам участок земли под строительство... калужский участок оказался самым лучшим из всех, что мы видели в разных регионах» (представитель АО «Фольксваген АГ» после подписания

соглашения о строительстве завода в 2006 году).

Для обеспечения подготовленной производственной площадки первые лица Калужской области взяли на себя риск финансовых обязательств по инвестициям в инфраструктуру и соответственно ухудшения регионального бюджета. Большая часть инвестиций в инфраструктуру финансировалась не из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации либо других целевых дотаций федерального бюджета, а из кредитов (около 75% всех инвестиций) Внешэкономбанка. Особенно на начальном этапе первые лица области активно привлекали крупных инвесторов. Известный пример: все крупные инвесторы получали прямую круглосуточную телефонную связь лично с губернатором. На последующих стадиях была создана профессиональная система работы с инвесторами, включающая полномасштабное представительство в Москве, специализированный ресурс, как по поиску, так и по сопровождению инвесторов, активная маркетинговая политика региона в России и за рубежом.

«Аргумент «за» – это мнение, которое у нас сложилось об администрации Калужской области и ее руководстве. Здесь мы встретили высококвалифицированную команду специалистов во главе с губернатором Артамоновым, которая готова была бороться, чтобы выиграть в этом конкурсе» (представитель АО «Фольксваген АГ» после подписания соглашения о строительстве завода в 2006 году).

Одним из наиболее детерминированных факторов успеха из вышеперечисленных является наличие квалифицированной рабочей силы. Тем не менее нужно дифференцированно отнестись к степени предопределенности этого фактора. Калуга не была традиционным автомобильным регионом. Несмотря на это, администрация области сумела убедить инвестора в своей способности решить задачу обеспечения трудовыми ре-

сурсами. В настоящее время успешно реализуются совместные проекты ООО «ФОЛЬКСВАГЕН Груп Рус» и администрации Калужской области в сфере дуального профессионального образования. В 2010 году стартовала программа Калужского колледжа информационных технологий и управления (ККИТиУ). В мае 2011 г. в Калуге был подписан договор между ООО «ФОЛЬКСВАГЕН Груп Рус» и Калужским филиалом МГТУ им. Н.Э. Баумана о сотрудничестве в подготовке специалистов-мехатроников на основе высшего профессионального образования. Это стало первым случаем договора такой направленности между высшим учебным заведением и промышленным предприятием на территории Российской Федерации. Сущность внедряемой дуальной системы обучения заключается в том, что теоретическое обучение студентов будет осуществляться в университете, а практическое обучение – на ООО «ФОЛЬКСВАГЕН Груп Рус» и учебно-лабораторной базе ККИТиУ. На сегодняшний день уже подготовлено 8500 специалистов. Таким образом, изначальная позиция по трудовым ресурсам улучшилась по мере реализации инвестиционной политики.

«Есть и третий аргумент в вашу пользу - это уровень образованности и профессиональной квалификации рабочих и специалистов в Калуге и Калужской области» (представитель АО «Фольксваген АГ» после подписания соглашения о строительстве завода в 2006 году).

Результаты по проекту «Габцево»:

- в настоящее время резидентами ИП «Габцево» уже являются 10 компаний, в том числе поставщики автозапчастей, последовавшие за ключевым инвестором ООО «ФОЛЬКСВАГЕН Груп Рус»;
- налажено производство широкой линейки автомобилей «Фольксваген», пользующихся спросом на российском рынке;
- создано 8 500 рабочих мест.

3. Липецкая область

В Липецкой области создана уникальная трёхуровневая система, предлагающая инвестору выбор наилучших возможностей для размещения бизнеса.

1 уровень – федеральная особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Липецк» (крупные предприятия);

2 уровень – региональные особые экономические зоны (средние предприятия);

3 уровень – индустриальные парки (малые предприятия).

Липецкая область обеспечивает равные условия как для российских, так и для иностранных инвесторов.

Инвестору предлагаются площадки, имеющие необходимую инфраструктуру.

Гарантии области предоставляются на срок до 15 лет, залоговый фонд области – на срок предоставления кредита.

Кроме того, в Липецкой области имеется успешный опыт планирования привлечения инвестиций в сетевое строительство.

Каждая ОЭЗ региона как регионального, так и федерального уровня, имеет перспективный план развития, на основании которого осуществляется строительство энергообъектов, что является наиболее эффективным способом развития территорий зон и привлечения инвесторов.

На период 2015-2017 годов на территории ОЭЗ ППТ «Липецк» запланировано строительство парогазовой тепловой электростанции с ежегодным (позападным) вводом мощностей по 196,3 МВт. В настоящее время схема выдачи мощности данного объекта согласована системным оператором и направлена на согласование в ОАО «ФСК ЕЭС». По этапам выполнения работ по строительству данного объекта ОАО «Энерготехнологии Липецк» представлен сетевой график.

Для выполнения требований постановления Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 № 823 «О схемах и программах перспективного развития электроэнергетики» о разработке схем и программ развития электроэнергетики субъекта Российской Федерации органами исполнительной власти регионов при участии системных операторов и сетевых организаций в Липецкой области была создана рабочая группа под председательством начальника управления энергетики и тарифов.

Разработчиком документа является ООО «Тулаэнергосетьпроект», выполняющее работу в соответствии с техническим заданием, утвержденным управлением энергетики и тарифов и согласованным системным оператором и филиалом «Липецкэнерго».

В соответствии с действующим законодательством ежегодно происходит корректировка схемы. Это позволяет уточнять перечень необходимых объектов электросетевого строительства (реконструкции), сроки реализации крупных проектов и исключает завышение объемов инвестиционной составляющей в тарифе на услуги по передаче электроэнергии.

4. Тульская область

В регионе принята долгосрочная целевая программа «Улучшение инвестиционного климата в Тульской области на период 2011-2016 годов».

В рамках программы действует механизм регионального инвестиционного фонда (далее – Фонд).

Постановлением администрации Тульской области от 7 июня 2011 г. № 458 «Об утверждении Правил использования бюджетных ассигнований бюджета Тульской области на осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений» регламентируется порядок распределения средств регионального инвестиционного фонда.

Фонд сформирован за счет средств бюджета области с целью финансирования (софинансирования) строительства транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов регионального и муниципального значения, реализуемых на условиях государственно-частного партнерства. Основная цель создания регионального инвестиционного фонда – привлечение частных инвестиций в экономику региона за счет заинтересованности частных инвесторов в создании инфраструктуры для новых предприятий на бюджетные средства.

Объекты инфраструктуры, создаваемые в рамках указанных инвестиционных проектов, за счет средств Фонда, являются собственностью региона или муниципалитета.

В бюджете Тульской области заложены средства в объеме 2,9 млрд. рублей для финансирования строительства транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов на принципах ГЧП.

На получение поддержки могут претендовать администрации муни-

ципальных районов (городских округов), на территории которых планируется реализация инвестиционных проектов, отвечающих критериям, установленным соответствующими нормативными правовыми актами, и прошедших конкурсный отбор.

Получение средств Фонда предусматривает следующий порядок. Администрация муниципального образования представляет в правительство Тульской области заявку на предоставление средств Фонда для реализации инвестиционного проекта с приложением необходимых документов. Правительство Тульской области рассматривает заявку на соответствие установленным критериям. Проект в первую очередь должен отвечать приоритетам социально-экономического развития Тульской области, определенным основными документами стратегического планирования, а также иметь обоснование объемов получения средств Фонда с оценкой финансовой, бюджетной и экономической эффективности реализации проекта. Результатом рассмотрения заявки является решение о целесообразности (либо нецелесообразности) его поддержки за счет средств Фонда.

В июне 2012 г. правительством Тульской области рассмотрена и одобрена заявка администрации Щекинского района Тульской области на предоставление государственной поддержки для реализации инвестиционного проекта «Расширение фабрики по производству товаров санитарно-гигиенического назначения ООО «ЭсСиЭй Хайджин Продактс Раша» в г. Советске Щекинского района Тульской области и строительство объездной автомобильной дороги в промышленную зону г. Советска».

Строительство новой объездной дороги г. Советска Щекинского района Тульской области позволит как расширить логистические возможности для предприятий района, так и

благоприятно повлияет на транспортную ситуацию в целом.

Общая сумма инвестиций в рамках проекта составит 1,1 млрд. рублей, в том числе средства предприятия – 970 млн. рублей, средства, запрашиваемые из бюджета Тульской области, – 147 млн. рублей.

В рамках данного проекта на каждый рубль бюджетных средств привлечено свыше 5 рублей частных инвестиций.

Следует также отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2010 г. № 880 «О порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение» наличие регионального инвестиционного фонда в субъекте Российской Федерации является обязательным условием для получения субсидии за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации на реализацию региональных инвестиционных проектов.

