

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ

INVESTMENT POLICY OF RUSSIAN CITIES

Авторы: Спирина Валерия Александровна (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ)

Аннотация: В сфере инвестиционной деятельности муниципальных образований в последние годы произошли изменения, связанные с созданием принципиально новой модели социально-экономического развития на муниципальном уровне. Однако практическая реализация мер, принятых властями для разработки стратегии инвестиционного развития, также порождает ряд нормативных, технических и финансовых проблем. Разработка инвестиционной стратегии требует серьезных усилий, как с точки зрения наличия необходимого квалифицированного персонала и финансовых ресурсов.

Ключевые слова: инвестиционная политика, стратегическое планирование, местное самоуправление.

Annotation: In the sphere of investment activity of municipalities in recent years, there have been changes associated with the creation of a fundamentally new model of socio-economic development at the municipal level. However, the practical implementation of the measures taken by the authorities to develop an investment development strategy also raises a number of regulatory, technical and financial problems. The development of an investment strategy requires serious efforts, both in terms of the availability of the necessary qualified personnel and financial resources.

Keywords: investment policy, strategic planning, local government.

Введение: социально-экономическое развитие российских городов невозможно без продуманной инвестиционной стратегии на муниципальном уровне. Однако долгое время этот принцип был чисто декларативным, и муниципалитеты оставались, возможно, самым слабым звеном в инвестиционной цепочке российской экономики.

Модель участия местных властей в инвестиционной деятельности изначально разрабатывалась в рамках патерналистской государственной политики, направленной на компенсацию различий в условиях социально-экономического развития отдельных регионов и муниципальных образований. Для уменьшения различий в экономическом потенциале разных территорий государство широко использовало механизм межбюджетных трансфертов. В этих условиях говорить об инвестиционной политике как о самостоятельном явлении очень проблематично.

На практике инвестиционная активность российских городов полностью зависела от решений региональных и федеральных властей, которые по своему усмотрению считают целесообразным профинансировать тот или иной инвестиционный проект. Отсюда низкая заинтересованность муниципальных образований в реализации таких проектов, поскольку они, как правило, не участвовали ни в привлечении инвестиций, ни в получении от них доходов. Заявленные инвестиционные приоритеты не всегда

учитывали интересы отдельных муниципальных образований, что отрицательно сказывалось на их социально-экономическом потенциале.

Это особенно актуально на тех муниципальных уровнях, где нет местных компаний, которые развиваются за счет собственных ресурсов и служат источником формирования муниципального бюджета. В первую очередь речь идет о небольших территориях, таких как сельские поселки или небольшие поселки, которые находятся на большом расстоянии друг от друга, а также о городах и районных центрах. Их особенность - ограниченный экономический потенциал, бюджетный дефицит и небольшая численность населения. Такая ситуация характерна для муниципальных образований многих регионов России.

Сложно представить, какая мотивация может быть у инвесторов, вкладывающих средства в развитие этих направлений. Исключением может быть наличие полезных ископаемых, которые могут заинтересовать потенциальных инвесторов. Во всех остальных случаях в качестве вложений муниципалитетов выступают только средства региональных бюджетов, которых в лучшем случае достаточно для решения насущных текущих проблем. Здесь вряд ли можно рассчитывать на эффективность муниципальной инвестиционной политики.

Сегодня в инвестиционном законодательстве местных органов власти под инвестиционной политикой понимается система форм и методов, которые местные органы власти используют для поощрения инвестиций на своей территории. При этом в ряде случаев концепция муниципальной инвестиционной политики не содержит такого важного элемента, как создание благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании. Эта тема сегодня наиболее актуальна как для федеральных, так и для региональных структур и органов местного самоуправления.

Сохраняющиеся земельные связи также являются сдерживающим фактором в привлечении инвестиций в муниципальные образования, а именно незавершенность процесса разграничения собственности и прав распоряжения земельными участками, расположенными на территории отдельных муниципальных поселений. Например, несмотря на наличие правил землепользования и генеральных планов развития территорий, городские и сельские поселения не могут фактически распоряжаться землей, поскольку эти вопросы относятся к ведению районов.

Однако текущая экономическая ситуация в России требует от органов местного самоуправления большей активности как объекта инвестиционной политики. При этом понятие «тема инвестиционной политики» можно трактовать в самом широком и узком смысле слова.

В первом случае речь идет о создании благоприятных условий для инвестиционной деятельности на муниципальном уровне. В этом случае участие органов местного самоуправления в инвестиционном процессе требует использования целого комплекса инструментов, способствующих формированию положительного инвестиционного имиджа для всей территории, например: создание стимулов для

уплаты местных налогов; предоставление муниципальных гарантий инвестиционным проектам за счет бюджетных средств; предоставление льготных условий использования объектов коммунальной инфраструктуры для инвестиционных объектов; подготовка промышленных зон, помощь с отводом земли и подключением коммунальных предприятий, выдача лицензий, защита интересов инвесторов.

Потенциальный инвестор оценивает качество инвестиционной среды, созданной в сообществе, исходя из затрат на доведение инвестиционного проекта «нулевого цикла» до завершения. Решающую роль в этом играют институты, поддерживающие инвестиционный проект [3, с. 31].

Во втором случае под деятельностью муниципального образования как объекта инвестиционной политики следует понимать прямое участие местных властей в инвестиционной деятельности. Действующее законодательство определяет следующие методы, которые может использовать муниципальный орган как прямой инвестор:

- Разработка, согласование и финансирование муниципальных инвестиционных проектов;
- Предоставление средств из местных бюджетов на финансирование инвестиционных проектов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Размещение данных средств производится на возвратной основе и в срочном порядке с уплатой процентов за их использование в размере, установленном законодательными положениями о местных бюджетах, или при условии, что соответствующая часть акций находится в муниципальной собственности зарегистрированного акционерного общества, которое по истечении определенного периода времени продаются на рынке ценных бумаг под направлением выручки от продажи в доход местных домохозяйств;
- Экспертиза инвестиционных проектов;
- Выдача муниципальных займов;
- Участие в инвестиционном процессе временно приостановленных и законсервированных объектов строительства и объектов коммунальной собственности.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» экономической основой муниципальных образований является муниципальная собственность, средства местного бюджета и муниципальные облигации. Эти элементы следует рассматривать как своего рода гарантию реализации прав органов местного самоуправления как объекта инвестиционной деятельности, поскольку вопросы инвестиционной деятельности органов местного самоуправления особо не учитывались.

Следует отметить, что практика принятия органами местного самоуправления нормативных документов, определяющих основы инвестиционной деятельности на территории своего сообщества, в настоящее время не является исключением. Многие муниципальные образования, особенно города и муниципальные районы, уже имеют

нормативные документы (в основном, положения об инвестиционной политике органов местного самоуправления), определяющие цели и принципы инвестиционной деятельности, а также формы и механизмы их стимулирования. полномочия органов местного самоуправления в области инвестиций, инвестиционных потребностей и приоритетов и т. д. [3, с. 156]

В то же время для многих муниципальных образований России формирование продуманной инвестиционной политики является достаточно сложной задачей из-за отсутствия методической поддержки, квалифицированных специалистов и достаточного опыта работы с инвесторами. Кроме того, необходимость координации различных заинтересованных сторон делает задачу разработки независимой инвестиционной политики в сообществах одной из самых сложных задач для местных органов власти, что подразумевает необходимость разработки комплексного подхода к разработке инвестиционной политики в сообществах.

Местные органы власти имеют возможность связать процесс привлечения инвестиций с интересами территориального развития и разработать инвестиционную стратегию как неотъемлемую часть местного стратегического планирования. Правовую форму это положение приобрело с вступлением в силу 11 июля 2014 года Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Наконец, в России существуют единые требования к системе стратегического планирования социально-экономического развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Закон предусматривает, что документы стратегического планирования, разрабатываемые на муниципальном уровне, включают:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план действий по реализации стратегии социально-экономического развития общины;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочную или долгосрочную перспективу;
- 4) долгосрочный прогноз бюджета муниципального образования;
- 5) муниципальная программа.

Принципиальная важность ожидаемых изменений в области формирования инвестиционных стратегий в связи с принятием Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», на мой взгляд, изначально создаст полноценную правовую базу для организации инвестиционной деятельности на муниципальном уровне в России; во-вторых, определить структурные элементы социально-экономической стратегии, включая инвестиции и развитие общества; в-третьих, обеспечить эффективное включение нижнего уровня территориального управления в систему стратегического планирования.

Другими словами, новые реалии следует рассматривать как серьезный шаг к

превращению муниципальных образований в относительно независимых игроков на инвестиционном пространстве России. Однако практическая реализация мер по разработке стратегии инвестиционного развития местными властями также приводит к ряду проблем нормативного, технического и финансового характера. Разработка местной стратегии с учетом всех документов, указанных в Законе требует серьезных усилий, как с точки зрения наличия необходимых квалифицированных кадровых, так и финансовых ресурсов.

Дело в том, что органы местного самоуправления должны сами разработать нормативный пакет, определяющий порядок подготовки и реализации соответствующих документов стратегического планирования (план, прогноз социально-экономического развития на долгосрочную и среднесрочную перспективу, прогноз бюджета муниципального образования, реестр документов стратегического планирования и государственных программ, необходимых для их реализации на территории муниципального образования, а также организовать совместную работу органов местного самоуправления с экспертами и специалистами в области стратегического планирования) [4, с. 98].

Однако не секрет, что, во-первых, не все муниципалитеты укомплектованы соответствующим персоналом и, во-вторых, компетентность муниципальных служащих в отношении подготовки необходимых документов невысока. Чтобы решить эту проблему, можно привлечь к сотрудничеству консалтинговые фирмы. Однако такие компании обычно есть в городах, и их услуги дороги. В результате у местных властей должны быть адекватные финансовые возможности, которых нет у значительной части местных властей, для разработки пакета стратегических документов.

Таким образом, разработка инвестиционной стратегии как неотъемлемой части стратегического развития муниципалитета включает разработку долгосрочного плана, который поможет компании получить четкие перспективы развития территории муниципалитета и практические меры по его реализации. Принятый закон позволяет муниципалитетам разработать общую стратегию социально-экономического развития от решения насущных повседневных задач, возникающих в результате нарушения существующей финансовой базы и социально-экономических обязательств, до формирования системы стратегических документов, поддерживающих создание стабильной местной экономики на серьезной инвестиционной основе.

Заключение: стратегический подход к инвестированию формирует принципиально иную модель социально-экономического развития на местном уровне, позволяющую уйти от краткосрочного горизонта инвестиционного планирования и роли «адаптера» инвестиционных проектов, выходящих за пределы практика местных властей в манере пожарного реагирования на «срочные вызовы».

Ввиду того, что «жесткие» факторы обуславливают серьезные различия в социально-экономическом развитии территорий, необходимо при разработке инвестиционной политики использовать формы привлечения инвестиций, соответствующие конкретным условиям жизни муниципального образования.

Другими словами, для обеспечения инвестиционной привлекательности муниципальных образований, особенно муниципалитетов с неблагоприятными социально-экономическими условиями, следует выбирать дифференцированный подход, отражающий характеристики этих муниципальных образований.

Это означает, что реальное привлечение инвестиций возможно в районе муниципальных образований, которые обладают необходимым производственным и трудовым потенциалом и могут соответствующим образом их контролировать. Поэтому в небольших удаленных районах, где нет промышленных предприятий и где преобладает сельское население, инвестиционная стратегия может быть разработана в основном при активном участии вышестоящих властей.

Поэтому в рамках общей стратегии их социально-экономического развития при формировании инвестиционной политики муниципальных образований делается акцент на превращение органов местного самоуправления в самостоятельные субъекты инвестиционной деятельности.

Однако на мой взгляд, такой подход следует реализовывать только в крупных и средних городах, а также в областных центрах, где есть экономические центры, способные разработать полный пакет необходимых документов. В то же время это не мешает говорить об общих принципах инвестиционной политики, об универсальных требованиях к органам местного самоуправления по созданию инвестиционного климата и единых критериях оценки эффективности этой работы в масштабах страны.

При оптимистическом сценарии развития инвестиционная стратегия создаст стабильные источники финансирования в финансовой системе муниципалитета и долю в инвестиционной работе местных властей не в административных ресурсах, а в экономических стимулах (рост предпринимательского дохода, платежеспособный спрос населения). населения), социальные и инфраструктурные проблемы территориального развития для стабилизации налоговой базы местных домохозяйств и снижения их зависимости от вышестоящих властей.

Список использованной литературы

1. Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон Российской Федерации от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 28.12.2013): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Феде- рации 15.07.1998: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федера- ции 17.07.1998
2. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.06.2014: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.06.2014 //
3. Аброськина Ю.Н. Инвестиционная стратегия муниципального образования // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». 2014. № 7-8.
4. Домнина И.Н., Маевская Л.И. Инвестиционная политика российских муниципалитетов // Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы. М.: ИЭ РАН,

2014. 257 с.