

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 330.350

А. П. Абрамов

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАБОТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

На основе анализа практик по созданию условий для привлечения инвестиций городами России показана роль органов местного самоуправления в формировании инвестиционного климата на своей территории. Особое внимание уделено нормативному регулированию муниципальной инвестиционной политики. Описаны наиболее результативные инструменты привлечения инвестиций на территорию муниципального образования.

Ключевые слова: инвестиционный климат, местное самоуправление, эффективность, механизмы привлечения инвестиций, публично-частное партнерство.

Как показывает международный опыт и российская практика создания благоприятного инвестиционного климата, значительная часть этих вопросов решается на муниципальном уровне, и эффективность усилий местной администрации может иметь решающее значение при выборе инвесторами места размещения своих производств и реализации иных прямых инвестиций.

В этих условиях становится очевидной необходимость использования всего арсенала методов стимулирования инвестиционной деятельности, а также поиска новых подходов к управлению инвестиционными процессами на уровне муниципального образования.

Под инвестиционной политикой муниципального образования понимается целенаправленная деятельность органов местного самоуправления по активизации и стимулированию инвестиционного процесса на его территории, привлечению и эффективному использованию ресурсов для решения проблем комплексного социально-экономического развития муниципального образования и, как следствие, повышения уровня жизни населения [1].

Инвестиционная деятельность в России осуществляется согласно федеральному закону от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Инвестиционная деятельность муниципалитета регулируется как общим государственным законодательством, так и системой нормативных актов регионального и муниципального значения, которые, как правило, конкретизируют положения федеральных законов с учетом своих социально-экономических особенностей, а также определяют собственные инициативы. На территории муниципального образования «Город Томск» в 2006 г. соответствующим решением Думы была

утверждена Концепция инвестиционной политики [2].

На практике используются два вида инвестиций: в форме капитальных вложений, обеспечивающие воспроизводство основных средств, и портфельные (приобретение ценных бумаг), обеспечивающие воспроизводство финансовых средств. Для муниципальных образований основную роль играют капитальные вложения – затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих объектов.

Условия и предпосылки привлечения инвестиций на территорию муниципального образования связаны с эффективностью деятельности органов местного самоуправления. Здесь могут иметь место две ситуации, предполагающие различную роль органов местного самоуправления.

В первом случае, когда в качестве инвесторов выступают организации не муниципальной формы собственности, роль органов местного самоуправления сводится к созданию благоприятных условий для инвестиционной деятельности. Это предполагает предоставление инфраструктурно подготовленных площадок, согласование проектной документации на строительство с точки зрения интересов местного сообщества, установление льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, защиту интересов инвесторов и т. д.

Во втором случае органы местного самоуправления напрямую участвуют в инвестиционной деятельности. Наряду с мерами по созданию благоприятных условий для инвестирования такое участие предполагает использование средств местных бюджетов для полного или частичного финансирования инвестиционных проектов, разработку и утверждение таких проектов, привлечение для инвестиционной деятельности кредитных ресурсов пу-

тем выпуска муниципальных займов, проведение конкурсов исполнителей и отбор инвестиционных проектов.

Важным направлением инвестиционной политики органов местного самоуправления является работа по включению инвестиционных проектов, необходимых для жизнеобеспечения муниципального образования, в федеральные и региональные инвестиционные программы. Эта работа особенно актуальна для таких сфер, как снос ветхого жилья, коммунальная энергетика, социальная сфера и т. п. Как правило, мероприятия федеральных и региональных программ финансируются из бюджетов разных уровней на основе долевого участия.

Понимая ограниченность возможностей местного бюджета и бюджетов вышестоящих уровней, в целях развития безусловным приоритетом в работе муниципальной власти является привлечение внебюджетных инвестиций. Важным инструментом, оказывающим существенное влияние на приток инвестиций на сегодняшний день, выступает публично-частное партнерство, которое может иметь достаточно разнообразные формы [3].

Необходимым условием привлечения инвестиций в развитие территории является маркетинговый подход к муниципальному управлению, который обеспечивает возможность привлечения инвестиций для более эффективного решения проблем социально-экономического развития [4]. В основе инвестиционной составляющей маркетинга территории муниципального образования, согласно мировой практике, лежат четыре компонента – продукт, цена, позиционирование, продвижение. Маркетинговым продуктом в муниципальном образовании является его инвестиционный потенциал.

Привлечение средств населения в инвестиционную сферу путем продажи акций предприятий и инвестиционных фондов могло бы рассматриваться как один из серьезных источников инвестиций. Однако в нашей стране пока этот инструмент на муниципальном уровне применяется достаточно редко из-за слабой финансовой самостоятельности муниципальных образований, что обусловлено действующими нормативными документами по межбюджетным отношениям. Стимулировать инвестиционную активность населения можно путем установления в инвестиционных фондах более высоких, по сравнению с другими финансовыми учреждениями, процентных ставок по личным вкладам. Для притока сбережений населения на рынок капитала необходима широкая сеть посреднических финансовых организаций – инвестиционных банков и фондов, страховых компаний, негосударственных пенсионных фондов и др.

Действенность мер по формированию финансовых механизмов привлечения и поддержки инве-

стиций требует от местной администрации прежде всего перехода от логики «бюджетных расходов» к логике «бюджетных инвестиций в расширение налоговой базы города». Такая логика предполагает оценку по каждому конкретному инвестиционному проекту его бюджетной эффективности и определение на этой основе экономически оправданного объема и мер его возможной финансовой поддержки со стороны муниципалитета. Кроме того, важным является формирование в структуре местной администрации компетентной команды специалистов, способной обеспечить использование возможностей международных и российских институтов развития, инвестиционных и банковских структур, налаживание с ними регулярного взаимодействия и ведение профессионального диалога, а также создание в городе филиалов и представительств инвестиционных и специализированных фондов.

С 2010 г. на территории РФ внедряется модельная программа по созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций в субъекте Российской Федерации, а с 2011 г. «Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе», подготовленный Агентством стратегических инициатив в партнерстве с общероссийской общественной организацией «Деловая Россия». Их цель – создание равных, унифицированных административных условий для ведения бизнеса, внедрение лучших российских и международных практик взаимодействия органов власти с предпринимателями, кратное увеличение притока инвестиций [5]. Вышеназванные стандарты написаны для исполнительных органов субъекта Федерации, но вполне очевидно, что органы местного самоуправления реально могут применить их с учетом полномочий, определенных в федеральном законе от 16.09.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Муниципальное образование должно само формировать программу по улучшению инвестиционного климата. Разработка инвестиционной политики муниципального образования, формирование механизмов управления ее реализацией и освоение конкретных методов и инструментов управления специалистами органов местного самоуправления – ключевые факторы, которые повышают инвестиционную привлекательность и активизируют инвестиционную деятельность в конкретном муниципальном образовании.

Вложения в «инвестиционный климат» быстро окупаются. Такой опыт уже есть в ряде регионов и муниципалитетов России. Например, на кредит в банке развития (5,6 млрд р.) власти Калужской об-

ласти в 2008 г. привлекли 14 инвестиционных компаний в свой индустриальный парк. Уже в первом полугодии 2011 г. налоги инвесторов в областной бюджет составили 1,3 млрд р., с учетом всех налоговых льгот, которые предоставлялись инвесторам [6].

Особо следует подчеркнуть, что привлечение инвестиций в муниципальную экономику невозможно без качественно подготовленных документов стратегического планирования. К сожалению, такие документы во многих муниципальных образованиях либо отсутствуют, либо не отвечают современным требованиям.

Стратегия развития должна быть разработана на базе общественного договора всех заинтересованных субъектов: представителей власти, бизнеса, науки, общественных организаций и каждого жителя.

Наличие в муниципальном образовании открытого совещательного органа (за одним столом регулярно собираются глава администрации города, представители бизнеса и другие заинтересованные люди) позволяет согласовывать и координировать действия всех заинтересованных субъектов по развитию муниципалитета.

Например, в г. Томске таким органом является инвестиционный комитет, который возглавлял первый заместитель мэра, а с января 2012 г. лично мэр. Участие первого лица муниципалитета в публичном обсуждении инвестиционных проектов является его личной гарантией инвесторам и позволяет уменьшить влияние различных «административных барьеров» на реализацию инвестиционного проекта.

Основными функциями инвестиционного комитета являются [7]:

- выработка рекомендаций по совершенствованию инвестиционной политики и улучшению инвестиционного климата на территории города;
- разработка проектов муниципальных правовых актов в сфере инвестиционных отношений;
- координация деятельности органов администрации г. Томска в области реализации инвестиционной политики муниципального образования;
- определение уровня приоритетности инвестиционных проектов в соответствии с критериями, установленными Концепцией инвестиционной политики муниципального образования «Город Томск»;
- принятие решений о целесообразности реализации инвестиционных проектов и возможности осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства муниципальной собственности;
- принятие решений о реализации инвестиционных проектов;

– разработка механизмов реализации инвестиционных проектов;

– формирование предложений об устранении «административных барьеров» при получении инвесторами согласующей и разрешительной документации, сокращении сроков ее оформления уполномоченными органами и организациями;

– мониторинг реализации инвестиционных проектов;

– формирование предложений о привлечении средств федерального, областного бюджетов и внебюджетных источников на реализацию инвестиционных проектов;

– организация взаимодействия с физическими и юридическими лицами, деятельность которых направлена на развитие экономического потенциала города и активизацию инвестиционной деятельности на территории муниципального образования;

– информационная поддержка инвестиционной деятельности, осуществляемой на территории муниципального образования;

– рассмотрение проектов городских долгосрочных целевых программ, предполагающих наличие инвестиционной составляющей, и др.

Результатами деятельности администрации можно считать то, что в Томск пришли сразу два крупных иностранных инвестора. Компания METRO в рекордные сроки (менее чем за год) возвела в городе свой торговый центр – благодаря «зеленому свету» в прохождении всех «бумажных» вопросов. Veolia Water выбрала Томск в качестве стартового города для своего присутствия в России, приняв участие в конкурсе на право долгосрочной аренды систем водоснабжения и водоотведения. Варианты вхождения в город Томск с самыми разнообразными проектами рассматривает сегодня и ряд других крупных отечественных и иностранных компаний. В марте 2010 г. инвестиционные проекты Томска были представлены на roadshow в Москве, которое организовал еще один деловой партнер Томска – крупнейшая в мире консалтинговая компания Deloitte & Touche.

Инвестиционная стратегия должна быть ясной, с обозначением приоритетов для инвестиций в муниципальном образовании. Инвестор должен знать, «что, зачем и как мы улучшаем». Инвесторам нужен наглядный план, дающий представление о перспективах застройки территории, а также развитии инженерной и социальной инфраструктуры в муниципальном образовании. План объединяет в одном документе перечень ключевых объектов всех видов, строительство которых запланировано в различных программах и планах органов власти муниципалитета и крупных хозяйствующих субъектов. Такой план позволит хозяйствующим субъек-

ектам управлять рисками своих инвестиционных решений, а также принимать обоснованные решения об участии в реализации таких инфраструктурных проектах.

В числе основных финансовых механизмов привлечения инвестиций – оптимизация налоговой нагрузки, предоставление налоговых льгот и иных преференций. В рамках своих полномочий муниципальная власть имеет возможность влиять на фискальную нагрузку по налогу на землю и неналоговым платежам в муниципальный бюджет. Расширение доступа предприятий к финансовым ресурсам через предоставление муниципальных гарантий. Разработка моделей финансирования инвестиционных проектов в муниципальном образовании с учетом специфики конкретного инвестиционного проекта, определение пропорций и оптимального сочетания различных источников финансирования.

Чтобы обеспечить бизнес необходимыми кадрами, в муниципальном образовании должна формироваться система профессионального образования, ориентированная на потребности инвесторов и предпринимателей. Эта работа будет эффективной только при условии совместной и открытой работы по прогнозированию потребностей в специалистах и их квалификации представителями бизнеса, власти и независимыми экспертами.

В муниципальном образовании должен быть принят муниципальный правовой акт, в котором следует зафиксировать (в рамках действующего федерального законодательства) гарантии инвесторам и систематизированный инструментарий всех мер поддержки инвесторов и предпринимателей, использующийся на данной территории.

В условиях развития информационных технологий обмена информацией важное значение при-

бретает создание наглядного и качественного интернет-портала. Он обеспечивает прямую и обратную связь между властью, бизнесом, инвесторами и жителями города, вовлечения всех заинтересованных лиц в реализацию инвестиционной стратегии. Инвест-сайт должен иметь атлас земельных участков по различным аспектам, например: градостроительное зонирование, кадастровое деление, особо охраняемые природные территории, адресная сеть и транспортные маршруты, а также подготовленные к торгам земельные участки, реестр инвестиционных проектов, документы стратегического планирования и др.

В заключение необходимо еще раз подчеркнуть, что, с одной стороны, оценку эффективности работы органов местного самоуправления, несмотря на наличие весьма подробной системы мониторинга по достаточно большому количеству показателей в соответствии с указом Президента РФ от 18.05.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и распоряжением Правительства РФ от 11.09.2008 г. № 1313р «Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов», можно дать по созданному инвестиционному климату, обеспечивающему высокий уровень инвестиций на одного жителя. С другой стороны, эффективность работы органов местного самоуправления при реализации своих полномочий является обязательным условием формирования благоприятного инвестиционного климата и одной из значимых его составляющих.

Список литературы

1. Саак А. Э., Колчина О. А. Инвестиционная политика муниципального образования. СПб.: Питер, 2010. 336 с.
2. Решение Думы города Томска от 27 июня 2006 года № 225 «Об утверждении Концепции инвестиционной политики на территории муниципального образования «Город Томск» (в ред. от 2 февраля 2010 года). URL: http://www.admin.tomsk.ru/docbase/duma.nsf/urls/2006_225
3. Новокшонова Е. Н. Государственная поддержка инвестиционной деятельности: региональный аспект (на материалах Республики Коми) // Современные исследования социальных проблем: электронный научный журнал. 2011. № 1(05). URL: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2011/01/3.pdf>
4. Перемитина Н. А. Бюджет города Томска: проблемы формирования и исполнения // Вестн. Томского гос. пед. ун-та (Tomsk State Pedagogical University Bulletin). 2011. Вып. 12 (114). С. 41–45.
5. Никольский А. А. СИ разработало единый стандарт поддержки бизнеса в регионах // РИА Новости. М., 2011. 21 окт. URL: <http://ria.ru/economy/20111021/466762455.htm>
6. Шильцин Е. Инвесторам откроют «зеленые коридоры» // Эксперт-Сибирь. 2011. (14–27 февр.) № 4–6. С. 23.
7. Постановление администрации города Томска от 3 декабря 2009 года № 1213 «Об инвестиционном комитете города Томска» (в ред. от 22 ноября 2011 года). URL: http://www.admin.tomsk.ru/docbase/raspor.nsf/docs/P_2009_1213

Абрамов А. П., кандидат технических наук, доцент.

Национальный исследовательский Томский государственный университет.

Пр. Ленина, 36, Томск, Россия, 634050.

E-mail: asviaap@yandex.ru

Материал поступил в редакцию 30.10.2012.

A. P. Abramov

PERFORMANCE OF LOCAL AUTHORITIES AS CONDITION FOR INVESTMENT CLIMATE IN MUNICIPALITY

In the article Russian cities experience in creating conditions for attracting investment has been studied. It helped to show municipalities' role in forming of the investment climate in the Russian Federation. Special attention is paid to the law regulation of municipal investment politics. The most efficient mechanisms for attracting investment are described.

Key words: *investment climate, municipal government, efficiency, mechanisms for attracting investment, public-private partnership.*

National Research Tomsk State University.

Pr. Lenina, 30, Tomsk, Russia, 634050.

E-mail: asviaap@yandex.ru