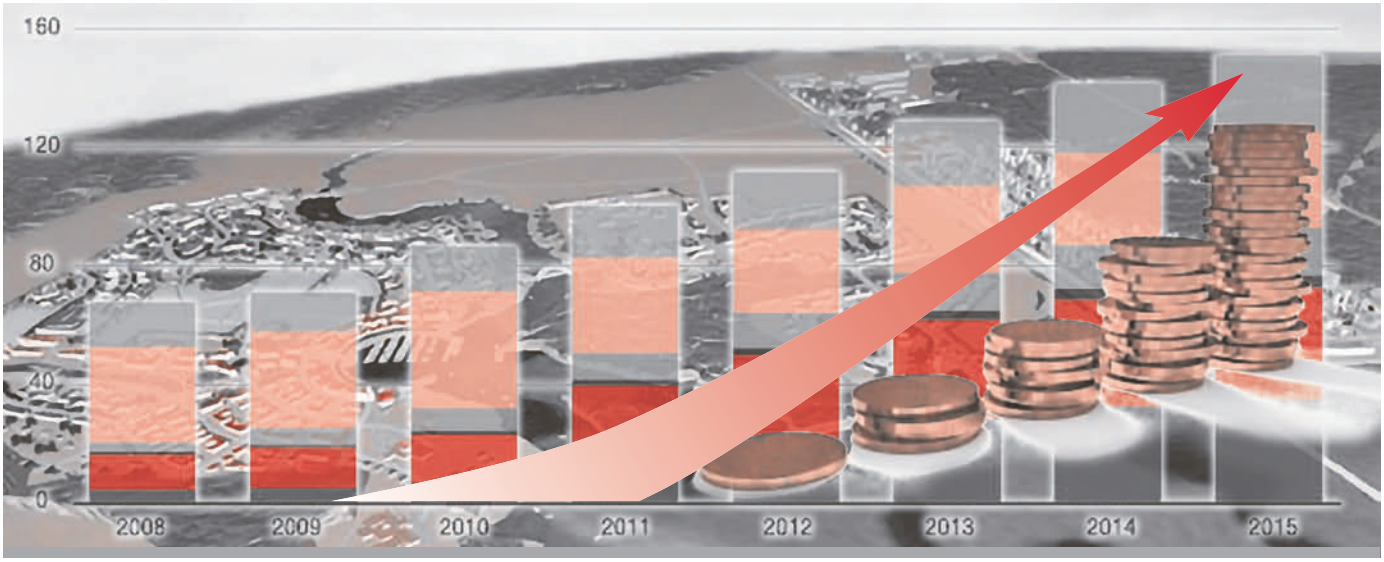


Денис ТРАВИН

Точки роста – от комплексных инвестиционных проектов

При разработке стратегий социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации очень важно выявить и активизировать потенциальные точки роста региональной экономики. Таковыми могут стать крупные инвестиционные проекты.

Первые лица и руководители страны неоднократно отмечали проблему, связанную с недостаточно полным применением методов комплексного подхода к таким проектам. В частности, в апреле 2010 года, выступая на Межрегиональной конференции партии «Единая Россия» в Новосибирске, Председатель Правительства РФ В.В. Путин обратился к ситуации, сложившейся с проектом «строительства железнодорожной линии Кызыл – Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва» «Кто-то взял месторождение и для себя создает какую-то инфраструктуру, а потом рядом другие берут лицензии. Практически в этом же регионе, а инфраструктуры нет», – заметил Владимир Владимирович, и на данном примере, который он назвал «характерным для других регионов, страны в целом и Сибири», потребовал обеспечить комплексный подход к подобным проектам, учитывая необходимость сбалансированного развития регионов для того, чтобы «заранее предусмотреть, где, сколько и чего должно быть вложено, с тем, чтобы страна наша и регионы развивались гармонично».

Для решения этой проблемы регионы должны совместно со своими «якорными» инвесторами прорабатывать, вовлекая в проект, все возможные направления развития территории. Однако это трудно осуществить без участия федерального центра, роль которого заключается в создании эффективной системы стратегического планирования социально-экономического развития субъектов РФ. Целесообразно объединить усилия всех федеральных органов исполнительной власти, но в первую очередь таких ключевых министерств, как Минэкономразвития, Министерство финансов, Министерство транспорта и Министерство энергетики. При этом координировать работу федеральных и региональных органов власти должно Министерство регионального развития, чтобы обеспечить сбалансированное развитие регионов и деполяризацию региональных экономик.

Проведенный анализ реального положения дел позволяет выявить некоторые недостатки в существующей системе стратегического планирования социально-экономического развития регионов, которые условно можно разделить по двум уровням.

1. Проблема внутренней несогласованности компонентов стратегического планирования, которая заключается в отсутствии взаимоувязанных требований к разработке стратегических документов разных уровней и собственно в несогласованности принятых стратегических

Денис ТРАВИН – директор Департамента инвестиционных проектов Министерства регионального развития Российской Федерации

документов (как территориальных стратегий различного уровня между собой, так и территориальных стратегий с отраслевыми).

Для устранения возникших противоречий Министерством регионального развития разработан проект Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Этот документ расширяет основные положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, связанные с развитием территорий, и призван стать основой для разработки территориального раздела отраслевых стратегий развития. Кроме того, в Минрегионе России в целях взаимоувязки стратегий федерального, регионального и муниципального уровней планируется разработка методических рекомендаций по подготовке стратегий субъектов Федерации.

2. Второй уровень формируется проблемой, на которой хотелось бы остановиться подробнее, – отсутствие совместимости стратегий с конкретными инвестиционными инструментами, обеспечивающими их выполнение. Такое положение возникает следующих случаях:

- при разработке стратегий в качестве единственного механизма их последующей реализации создается федеральная целевая программа, которая не учитывает иные, кроме федерального бюджета, источники финансирования, так же, как и возможности различных институтов развития;
- отсутствует комплексный подход к определению объемов финансирования и оценки эффективности использования различных финансовых инструментов для достижения единой стратегической цели;
- как правило, у участников инвестиционной деятельности нет единой стратегической цели и координации при реализации всевозможных инвестиционных программ на отдельной территории.

На наш взгляд, разрешение названных проблем возможно в результате объединения различных инвестиционных инструментов в единый Комплексный инвестиционный проект развития территории (КИПРТ) – под единую стратегическую цель с использованием механизмов привлечения внебюджетных источников.

Комплексный инвестиционный проект развития территории представляет собой совокупность инвестиционных проектов по созданию производственно-инфраструктурных комплексов, подлежащих реализации на принципах государственно-частного партнерства и направленных на достижение стратегических задач комплексного и гармоничного развития части территории Российской Федерации.

Идея состоит в получении очевидного синергетического эффекта в результате одновременного развития территории, бизнеса и инфраструктуры, объединения государственных и частных средств, усилий для достижения единой стратегической цели.

На сегодняшний момент существует большое количество инструментов государственной поддержки инвестиционных проектов. К ним относятся: Инвестиционный фонд Российской Федерации; бюджетные инвестиции в объекты капитальных вложений в рамках федеральных целевых программ; кредиты Внешэкономбанка и других государственных банков; особые экономические зоны; предоставление государственных гарантий; субсидии на возмещение части процентной ставки получателям кредитов в российских кредитных организациях на реализацию инвестиционных проектов и другие.

Ими пользуются различные органы исполнительной власти и иные организации. При этом для каждого инструмента государственной поддержки существуют свои собственные процедуры отбора проектов, критерии эффективности и порядок контроля и мониторинга реализуемых проектов.

Поэтому при разработке и управлении комплексным проектом развития территории необходима координация этой разнообразной деятельности. Функции по ее осуществлению целесообразно возложить на Минрегион России.

В случае если проект охватывает территорию одного региона, его подготовка должна осуществляться органами власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Если КИПРТ предполагается к реализации на части территории, относящейся к двум и более субъектам, его разработкой занимаются органы власти соответствующих субъектов под руководством полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе.

В качестве основных условий, на которых Комплексные инвестиционные проекты должны осуществляться, можно назвать следующие.

1. Бюджетная, финансовая и экономическая эффективность проектов, входящих в КИПРТ. В целях эффективного расходования государственных средств необходимо заранее оценивать ожидаемый от реализации проектов финансово-экономический результат.

2. Достижение комплексного положительного социально-экономического результата по развитию территории. Необходимо разработать критерии оценки общего социально-экономического эффекта от реализации проектов.

3. Государственно-частное партнерство. Комплексные инвестиционные проекты должны стать примером эффективного взаимодействия государства и бизнеса.

4. Финансово-экономическая обоснованность. Отличительная черта КИПРТ – тщательная проработка всех потенциальных источников инвестиций, обеспеченность не виртуальными, а реальными инвестиционными обязательствами всех участников проекта.

В предыдущих номерах

Тема представлена:

№ 1. 2010 г. ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ (автор Д. Травин)

№ 2. 2010 г. САМАРСКАЯ ОБЛАСТЬ: КОМФОРТ ДЛЯ ИНВЕСТОРА (выступление губернатора В. Артякова)

5. Нормативно установленные требования для разработки, мониторинга, контроля и управления проектом. Для того чтобы воплотить данную идею в жизнь, необходимо иметь пакет нормативных актов, регулирующих порядок создания КИПРТ, вопросы проектного управления, а также особый статус территорий, на которых реализуется КИПРТ.

6. Особый статус территории, на которой реализуется комплексный инвестиционный проект. Поскольку комплексные проекты предназначены для формирования точек роста в отдельных регионах, то государство или субъекты должны установить меры поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности на осваиваемых территориях. Особые экономические зоны – это понятный отечественному и зарубежному бизнесу эффективный механизм. Однако не единственный. Многие регионы (Вологодская, Воронежская, Тюменская др. области) в рамках своих региональных стратегий определили так называемые зоны опережающего развития, особый статус которых может быть закреплен региональным законодательством. К сожалению, сегодня данный вопрос законодательно не урегулирован на федеральном уровне. Существующий пробел может быть восполнен в федеральном законе «О государственной кластерной политике», о необходимости принятия которого давно и много говорится.

Первое чтение в Государственной Думе прошел закон «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», разработка которого осуществлена при активном участии Минрегиона.

7. Создание благоприятного инвестиционного климата посредством формирования механизмов административной, инфраструктурной, финансовой поддержки инвестиционных проектов, включенных в КИПРТ. Для привлечения новых инвесторов к реализации комплексных проектов развития территории необходимо коренное изменение административных процедур, с которыми обычно сталкивается бизнес. Как составная часть КИПРТ должен быть разработан и реализован комплекс мер по улучшению инвестиционного климата в регионе с учетом как наилучшей, так и наихудшей практики создания инвестиционного климата, привлечения инвестиций и развития бизнеса субъектами Российской Федерации, а также с учетом наилучшего международного опыта.

8. Согласованность с обществом. Комплексные инвестиционные проекты до их утверждения должны проходить через различные формы общественных слушаний.

9. Окончательное принятие решений об утверждении конкретного комплексного проекта развития территории Правительственной комиссией по вопросам регионального развития. Правительственная комиссия по вопросам регионального развития является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, а также для координации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при решении вопросов социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований. Председатель Правительства РФ В.В. Путин отметил необходимость активно использовать возможности Правительственной комиссии по вопросам регионального развития, оперативно принимать решения по корректировке планов работы, устранять возникающие текущие проблемы.

С учетом вышеназванных условий предполагается поэтапная реализация мероприятий в рамках Концепции комплексных инвестиционных проектов развития.

Предварительный этап – разработка концептуальных основ КИПРТ. Здесь обязательно создание принципиальной схемы взаимодействия и координации федеральных, региональных и муниципальных органов власти, институтов развития, крупных компаний и естественных монополий, частных инвесторов и общественных организаций, а также разработка нормативно-правовой базы.

I этап – запуск программы: сбор, систематизация и обработка информации от субъектов Российской Федерации, инвестиционных фондов, институтов развития; структурирование КИПРТ.

II этап – начало реализации КИПРТ: апробирование пилотных проектов; контроль и мониторинг хода реализации; внесение корректировок, направленных на устранение проблем, выявленных в ходе контроля и мониторинга их реализации; совершенствование нормативно-правовой базы с учетом опыта реализации пилотных проектов.

III этап – распространение практики и масштабная реализация КИПРТ.

Необходимо отметить, что многие регионы уже имеют опыт структурирования инвестиционных проектов как комплексных проектовграмм развития территории. В настоящее время реализовывается ряд проектов с привлечением бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, фактически структурированных как КИПРТ. К их числу относятся проекты «Комплексное развитие Южной Якутии», «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Урал Промышленный – Урал Полярный». Предполагается создать уникальные индустриально-инфраструктурные комплексы на базе освоения природно-сырьевых ресурсов и строительства ключевых элементов опорной транспортной и энергетической инфраструктуры.

Несмотря на то, что эти проекты фактически имеют статус общенациональных строек, инвесторам постоянно приходится преодолевать проблемы, связанные с конфликтом различных ведомственных интересов. Но если бы были нормативно закреплены соответствующий статус этих проектов и реальные механизмы координации совместных действий различных его участников, многих проблем удалось бы избежать. Вот почему реализация мероприятий в рамках концепции комплексных инвестиционных проектов развития является крайне актуальной.