

Денис ТРАВИН

– директор Департамента инвестиционных проектов Министерства регионального развития Российской Федерации, кандидат юридических наук

«До сих пор объем и доля инвестиций в регионы неадекватны потребностям в устойчивом экономическом развитии страны. В этих условиях Министерство регионального развития РФ рассматривает региональную инвестиционную политику как комплекс мероприятий, направленных на стимулирование инвестиционной активности в регионах.

Основы региональной инвестиционной политики

Мировой финансовый кризис обусловил инвестиционную стагнацию в экономике страны. Только за первое полугодие 2009 г. объем инвестиций в основной капитал сократился почти на 20%. Снижение активности в регионах связано с двумя основными причинами: со стороны инвесторов – с увеличением рисков инвестирования собственных средств; со стороны региональных субъектов – с сокращением доходов бюджетов и приоритетом решения социальных задач.

Вместе с тем существуют объективные предпосылки для роста инвестиционной деятельности, для смены выжидания активной позицией. Это, в первую очередь, позитивные изменения в некоторых отраслях экономики и повышение привлекательности вложений вследствие снижения курса рубля.

Показательна следующая статистика, полученная Министерством регионального развития с 2008 г. по реестру перспективных региональных инвестиционных проектов. К началу 2009 г. к нам поступила информация о более чем 400 потенциальных проектах общей стоимостью около 2 трлн рублей. Однако на сегодняшний день только по пятидесяти из них можно говорить о проведении мероприятий, направленных на реализацию, в остальных случаях проекты заморожены.

В ряде регионов – Забайкальском и Пермском краях, республиках Башкортостан и Адыгея – причиной приостановки проектов является отказ инвесторов в связи с увеличением рисков вложения собственных средств. В других регионах, например в Тюменской области, сложности в реализации проекта, наоборот, связаны с позицией самого субъекта, сокращением доходов его бюджета и приоритетностью решения социальных задач.

Однако есть ряд системных проблем, не обусловленных кризисом, но являющихся сдерживающими инвестиции факторами. Назову некоторые:

- административные барьеры при оформлении разрешительной документации, сооружении инженерных сетей, решении вопросов землепользования;
- высокая стоимость и недосягаемость для среднего бизнеса кредитов, обусловленные недоступностью финансирования банками федерального уровня, получившими поддержку государства;

- низкая эффективность инструментов государственной поддержки на региональном уровне, связанная с несовершенной институциональной основой, отсутствием системных механизмов;
- отсутствие единой региональной стратегии развития территории, интегрированной властью, бизнесом, гражданским обществом.

Кроме того, основная доля всех инвестиций в экономику России приходится на крупные агломерации – Москву и Московскую область, Санкт-Петербург и нефте- и газодобывающие регионы – Сахалинскую и Тюменскую области, что, как известно, еще не вся Россия.

До сих пор объем и доля инвестиций в регионы не адекватны потребностям в комплексном, устойчивом экономическом развитии страны. В этих условиях Министерство регионального развития РФ рассматривает региональную инвестиционную политику как комплекс мероприятий, направленных на стимулирование инвестиционной активности в регионах.

Критический анализ всех причин существенного снижения инвестиционной активности в регионах позволяет сформулировать ее основные направления, которые должны нацеливаться на решение двух ключевых задач:

- совершенствование региональной нормативно-правовой базы, позволяющей регулировать развитие институтов государственно-частного партнерства;
- содействие реализации приоритетных инвестиционных проектов в регионе.

В рамках первой задачи необходимо принять федеральный закон о государственно-частном партнерстве (ГЧП), содержание которого следует рассматривать как систему стандартов для формирования региональных законов этого же профиля. В отсутствие стандартов федерального уровня регионы самостоятельно ведут нормотворческую работу по совершенствованию механизмов ГЧП. Ряд субъектов РФ уже приняли законы о ГЧП: республики Алтай, Дагестан, Калмыкия, Саха (Якутия), Краснодарский край, город Санкт-Петербург, Томская, Кемеровская, Курганская, Ульяновская области.

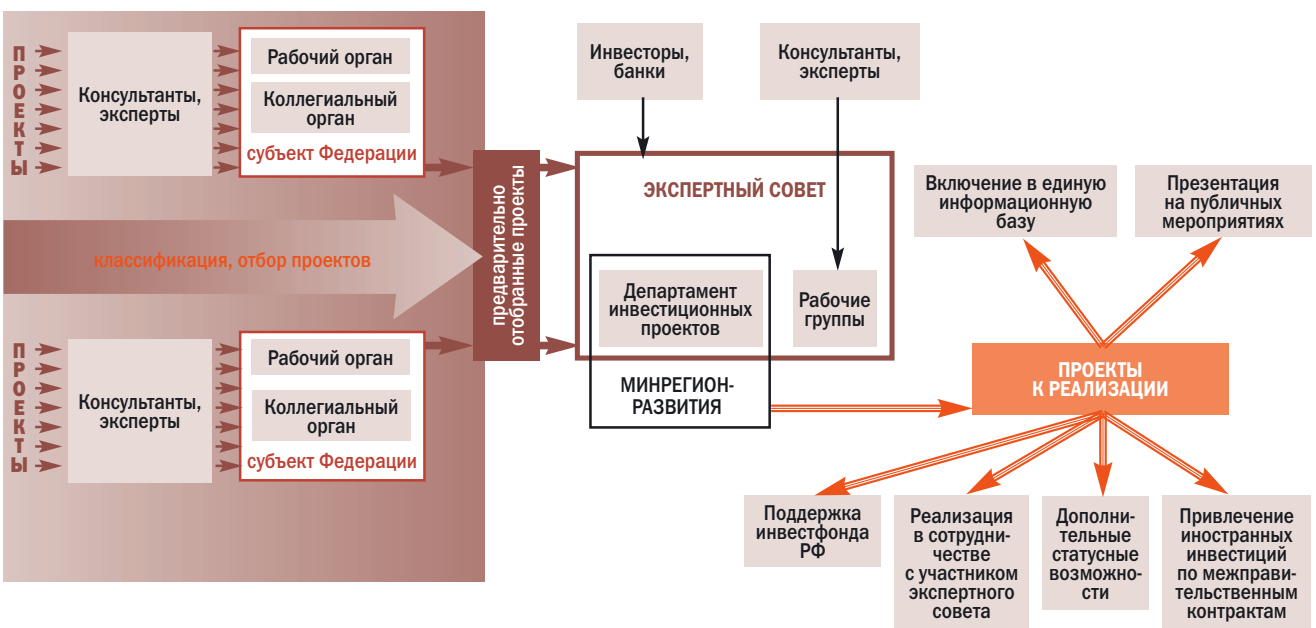
Практика показывает, что разработчики региональной правовой базы сталкиваются примерно с одинаковыми проблемами: низким уровнем юридической техники, приводящим к противоречиям и нестыковкам с федеральным законодательством; ограниченным количеством инструментов ГЧП для инвесторов; недостаточным уровнем финансово-экономического обоснования принимаемого нормативного акта; декларативным характером нормативного акта вследствие неверных представлений о механизмах ГЧП.

Из региональных законов наиболее удачным считается Закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Однако зеркальное копирование законодательной базы не даст положительного эффекта в силу специфики и различной бюджетной обеспеченности субъектов – необходимы персонифицированное взаимодействие и работа с каждым отдельно взятым регионом. Кроме того, принимаемые законодательные акты будут эффективны лишь в совокупности с разработанными реальными механизмами их действия, включая бюджетные обязательства.

Решение второй задачи должно основываться на использовании наиболее эффективных механизмов привлечения частного и государственного капиталов к реализации региональных инвестиционных проектов государственно-частного партнерства.

Среди всех инструментов государственной поддержки реализации принципов ГЧП особое место занимает

Рисунок. Модель работы экспертного совета.



Инвестиционный фонд РФ. Функции по предоставлению поддержки за счет его средств закреплены за Министерством регионального развития РФ. Фактическая работа по поддержке региональных инвестиционных проектов была начата с середины 2008 г., но уже с сентября по декабрь поступило 52 заявки от 33 субъектов Федерации с общей стоимостью проектов около 200 млрд руб., более 13% которой запрашивались из средств Фонда.

Накопленный за этот период опыт выявил ряд проблем в действующих механизмах реализации проектов, анализ которых позволил наметить комплекс системных мер, цементирующих костяк концепции региональной инвестиционной политики.

Первая позиция – смещение акцентов с мегапроектов, большинство которых ассоциируются с Федеральными целевыми программами с участием на стороне инвестора крупных бизнес-структур со значительным государственным влиянием (Газпром, РЖД, ВЭБ и др.), к проектам подлинно государственно-частного партнерства, где бы эффективно использовались управленческие навыки, опыт и инициатива частного сектора. К таким мы относим, в первую очередь, региональные инвестиционные предложения.

Вторая позиция – снижение уровня принятия решений по таким проектам непосредственно с федеральных органов государственной власти до органов власти субъектов Федерации под контролем федеральных структур, поскольку именно регионы генерируют основной спрос на ГЧП. Реальным инструментом участия в формировании портфеля проектов регионального и муниципального уровней могут стать региональные инвестиционные фонды – новый инструмент ГЧП, который, как ожидается, заработает с 2011.

Третья позиция – расширение возможных форм взаимодействия государства и частных партнеров, активизация использования инструмента концессионных соглашений в сфере производственной и социально-культурной инфраструктуры.

Четвертая позиция – концентрация финансовых ресурсов на поддержке наиболее эффективных инвестиционных проектов регионального уровня, поскольку они характеризуются более короткими сроками реализации и окупаемости, что благотворно влияет на снижение негативных последствий кризиса в регионах. Так, каждый рубль бюджетных вложений стимулирует приток до 6 рублей частных средств.

По девятнадцати уже одобренным региональным проектам планируется создать более 29 тысяч рабочих мест. В среднем сроки окупаемости региональных программ не превышают 9 лет. При этом все показатели достигаются в более короткие сроки по сравнению с общефедеральными проектами. Так, в рамках проекта «Строительство стеклотарного завода «Анжи-Стекло» предполагается возвести объекты транспортной, коммунальной и энергетической инфраструктуры, обеспечивающие условия для создания нового промышленного строительства, в том числе стеклотарного завода. Стоимость проекта составляет 3,9 млрд рублей. В результате реализации будет создано 1150 рабочих мест, увеличатся доходы населения, будет обеспечен дополнительный прирост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней за 10 лет – 4 млрд рублей.

Еще один пример – проект «Строительство Курганской ТЭЦ-2». Его цель – создание достаточной энергетической инфраструктуры, которая позволит снять прогнозируемые режимные ограничения по поставкам тепловой энергии потребителям. Высока социальная значимость объекта: снижение дефицита энергетических мощностей в г. Курган на 40 %; создание 500 новых рабочих мест при строительстве электростанции и еще 80 при эксплуатации электростанции; улучшение экологической обстановки в регионе в результате перехода к использованию нового оборудования и современных технологий, отвечающих сегодняшним требованиям к охране безопасности окружающей среды.

Пятая позиция – создание привлекательных для инвесторов условий реализации инвестиционных проектов в моногородах посредством адаптации механизма представления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ к особенностям их экономики и снижение до минимума доли обязательного софинансирования из бюджетов регионов.

Образцом успешного решения задач по поддержке и развитию моногородов является реализация на принципах частно-государственного партнерства регионального инвестиционного проекта «Индустриальный парк «Камские Поляны» на территории поселка городского типа Камские Поляны. Он возник как реакция Правительства Республики Татарстан на рост безработицы в августе 2008 г. Инвестором выступила одна из крупнейших нефтехимических компаний страны – ОАО «Нижнекамскнефтехим». Создание комплекса эффективных производств по переработке полимеров позволило создать более 300 рабочих мест, что почти на треть сократило безработицу в городе. За счет государственных средств построены необходимые объекты производственной инфраструктуры: газопровод, водопровод, электрические сети, водоснабжение.

Следует отметить, что продукция создаваемого комплекса является импортозамещающей: мультифиламентные нити используются для изготовления тканей для автомобильной и мебельной промышленности, сетки, ремней и тросов; стретч-пленка предназначена для пищевой и промышленной упаковки.

Шестая позиция – использование комплексного подхода при проработке инвестиционных проектов путем вовлечения в них всех потенциальных сопутствующих направлений бизнеса, формирования территориально-производственных кластеров. Последние играют роль катализатора инвестиционной активности, становятся точками роста всего региона. Примером тому может служить строительство индустриального парка «Шексна» в Вологодской области» – проект, «сшивающий» агломерацию «Вологда-Череповец».

Седьмая позиция – сокращение неизбежного увеличения при реализации проектов ГЧП доли государственной собственности, меняя баланс через механизмы приватизации по мере выхода экономики из кризиса.

Восьмая позиция – создание консультативно-экспертного органа – Экспертного совета по региональной инвестиционной политике при Министерстве регионального развития РФ (модель представлена на рисунке). Оно обосновывается необходимостью формирования информационной площадки, на которой идеи и проекты из региональных запасов можно предложить широкому кругу потенциальных инвесторов, в том числе и иностранных – тем, кто не всегда понимает правила ведения бизнеса в России и для кого участие государства в проекте служит определенной гарантией минимизации рисков.

Функции Совета заключаются в следующем:

- отбор проектов, предлагаемых регионами и их рекомендации к финансированию;
- координация деятельности региональных инвестиционных советов, центров ГЧП и рабочих групп по отбору и реализации проектов;
- разработка рекомендаций органам власти субъектов Федерации по снижению административных барьеров при реализации проектов.

В состав Экспертного совета инвесторов входят представители крупнейших банков, объединений банков, инвестиционных компаний, экспертных сообществ, общественных организаций. В своей деятельности Совет основывается на принципах эффективного взаимодействия и конструктивного диалога с участниками инвестиционного процесса, открытости, инициативности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов, практической направленности проводимых разработок, учета общественно значимых интересов при решении проблем реализации региональной инвестиционной политики.

При этом одобрение Экспертного совета не влечет за собой напрямую финансирования из бюджетных ассигнований Инвестфонда или других источников бюджетного финансирования. Но, что особо важно и для регионов, и для инвесторов, ведомство планирует в приоритетном порядке рассматривать вопросы по финансированию региональных инвестиционных проектов, одобренных Экспертным советом, за счет бюджетных и внебюджетных источников в рамках компетенции Министерства регионального развития РФ и действующего законодательства.

В следующих номерах:

ВНИМАНИЕ – РЕГИОНАМ

Реализуя задачи информационного сопровождения реформы государственной службы, журнал «Государственная служба» регулярно обращается к проблематике государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, решению актуальных вопросов в области образования, культуры, социального обеспечения.

В текущем году мы намерены расширить тематику публикаций за счет анализа федеративных отношений и государственного управления, отражения развития и поддержки местного самоуправления, жилищно-коммунального хозяйства, государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации. Планируется цикл материалов об инвестиционной политике в регионах, реализации Стратегии социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий и других направлений, наиболее полно представленных в сфере деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации.

Для повышения эффективности информационно-аналитического сопровождения государственной региональной политики в редакционный совет журнала «Государственная служба» вошел министр регионального развития Виктор Федорович БАСАРГИН.

Владимир ПЛАТОНОВ

Региональное правотворчество по вопросам исключительного ведения субъектов Федерации

Владимир ПЛАТОНОВ – председатель Московской городской думы, заведующий кафедрой политических наук РУДН, кандидат юридических наук

В осуществлении правового регулирования субъектов Федерации (помимо законодательного) возрастает роль подзаконных актов их высших должностных лиц и высших органов исполнительной власти. Так, например, в ряде субъектов Российской Федерации такими актами утверждены концепции социально-экономического развития. Их основные