

УДК 338.98
ББК 65.9(2Р)-2
Р 326

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ:

д.э.н. **А.С. Новоселов** (гл. 1; гл. 8: пп. 8.1–8.3), к.э.н. **А.С. Маршалова** (гл. 1, 8),
к.э.н. **А.П. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4), **С.А. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4),
к.т.н. **В.М. Чистяков** (гл. 2: п. 2.3), к.э.н. **Т.В. Сумская** (гл. 2: п. 2.4), д.э.н. **В.Н. Папело** (гл. 3),
к.э.н. **Б.А. Ковтун** (гл. 3), **А.Н. Голошевская** (гл. 3), к.э.н. **Г.В. Ждан** (гл. 5),
Н.В. Муханова (гл. 5), к.э.н. **С.Н. Чирихин** (гл. 6), д.э.н. **Ю.А. Фридман** (гл. 7), к.э.н.
Г.Н. Речко (гл. 7), к.полит.н. **Е.Ю. Логинова** (гл. 7), к.э.н. **Э.В. Алексеенко** (гл. 7), **Д.В.**
Крицкий (гл. 7), **Ю.А. Писаров** (гл. 7), **Т.В. Волянская** (гл. 8: пп. 8.3–8.4),
Т.А. Кашун (гл. 8: пп. 8.3–8.4), д.э.н. **В.Г. Басарева** (гл. 9), к.э.н. **Т.Г. Ратьковская** (гл. 10),
д.с.н. **А.Я. Троцкий** (гл. 11), **Ю.Ю. Наземцева** (гл. 11), к.э.н. **Г.Д. Ковалева** (гл. 12),
к.э.н. **О.П. Бурматова** (гл. 13), к.э.н. **В.А. Василенко** (гл. 14).

Рецензенты:

д.э.н. И.В. Гришина, д.э.н. С.А. Суспицын, д.э.н. В.В. Титов

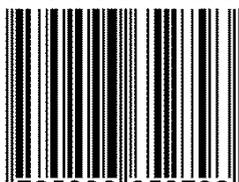
Р 326 **Региональное и муниципальное управление социально-экономи-
ческим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред.
А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 400 с.**

ISBN 978-5-89665-279-3

В монографии обоснованы приоритетные направления решения проблем регионального и муниципального управления. Проанализированы и обобщены закономерности развития системы управления экономикой региона и ее подсистем. Выявлены особенности элементов механизма управления в регионах Сибирского федерального округа. Рассмотрены механизмы и инструменты реализации региональной, инновационной, конкурентной, инвестиционной политики. проблемы управления региональной инфраструктурой, финансово-кредитной системой, агропромышленным комплексом, охраной окружающей среды, обосновываются взаимосвязи приграничного сотрудничества регионов Сибирского федерального округа.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-279-3



9 785896 652793

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.
© Коллектив авторов, 2014 г.

МЕХАНИЗМЫ И ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ¹

5.1. Инвестиционная политика и инвестиционный климат региона: определение круга задач

Механизмы и инструменты инвестиционной политики

Повышение эффективности экономического развития любой территории напрямую зависит от объема, структуры и качества инвестиционных вложений в экономику и социальную сферу региона, а также от инвестиционной политики федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

Под инвестиционной политикой понимают целенаправленную деятельность органов власти по обеспечению благоприятных условий для осуществления инвестиционных вложений в социально-экономическое развитие территории и стимулирование инвестиционной деятельности в целях повышения эффективности ее хозяйственного комплекса. Инвестиционная политика является составной частью экономической политики, тесно взаимосвязана с бюджетно-финансовой, научно-технической, антимонопольной и другими политиками органов власти.

Важнейшим элементом любой политики являются механизмы ее реализации. В научной литературе нет однозначного определения экономического механизма, механизма инвестиционной политики. За «основополагающий вклад в теорию экономических механизмов» Нобелевская премия по экономике за 2007 г. была вручена Лео Гурвицу (Leo Gurwicz), Роджеру Майерсону (Roger Myerson), Эрику Маскину (Eric Maskin). Согласно их теории, любое взаимодействие между экономическими субъектами представляет собой стратегическую игру, механизмом является форма такой игры².

В.С. Белых на основе проведенного анализа ранее предложенных формулировок экономического механизма под экономическим механизмом предлагает понимать «внутреннюю систему, устройства, определяющие порядок функционирования экономической деятельности»³.

В работе А.Ю. Чаленко предложено под механизмом понимать ресурсное обеспечение процесса, его вещественную часть, которая включает совокупность взаимосвязанных элементов, настроенных на выполнение функций процесса⁴.

Опираясь на данные определения, попытаемся дать свое определение механизмам реализации инвестиционной политики как элемента системы управления. Под механизмом реализации инвестиционной политики предлагаем понимать форму взаимодействия органов власти и субъектов инвестиционной деятельности по поводу эффективного использования общественных инвестиционных ресурсов для целей инвестицион-

¹ Глава подготовлена в рамках исследований, выполненных при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-12-54002-а(р).

² Измалков С., Сонин К., Юдкевич М. Теория экономических механизмов // Вопросы экономики. – 2008. – № 1. – С. 4–26.

³ Белых В.С. Модернизация экономики: понятие, цели и средства // http://bmpravo.ru/show_stat.php?stat=798

⁴ Чаленко А.Ю. О неопределенности термина «механизм» в экономических исследованиях // URL: <http://kapital-rus.ru/articles/C121>

ного развития по вопросам постановки и выработки организационных инструментов для решения управленческих задач инвестиционной политики.

Примером формы взаимодействия органов власти и субъектов инвестиционной деятельности может служить государственное задание на оказание государственной услуги в сфере инвестиционной деятельности, в том числе оказания государственной поддержки инвестору в реализации инвестиционного проекта в той или иной форме. Механизмами реализации политики также являются ведомственные и долгосрочные целевые программы, государственные задания автономным и бюджетным учреждениям, подведомственным органам исполнительной власти.

Механизм реализации инвестиционной политики включает: целевую ориентацию т.е. управленческие задачи в инвестиционной сфере; указание на конкретные органы власти, приводящие в действие механизм (субъекты реализации инвестиционной политики); закрепленный объем государственных ресурсов для целей реализации задач инвестиционной политики; закрепленные нормативными правовыми актами правила использования общественных ресурсов, будь то бюджетные средства, земельные ресурсы или иное государственное (муниципальное) имущество (ресурсное обеспечение инвестиционной политики). К таким правилам можно отнести порядок предоставления гарантий, субсидий, налоговых льгот или регламенты оказания государственных услуг и т.д. В таких правовых актах имеется закрытый перечень тех, кто имеет право воспользоваться данными ресурсами (объектов государственной поддержки). Такие правила часто называют инструментами реализации политики.

Механизмы реализации напрямую зависят от управленческих задач, на решение которых они направлены. Очертим круг задач инвестиционной политики субфедерального уровня управления на примере Новосибирской области для дальнейшей систематизации механизмов и инструментов ее реализации по направлениям деятельности.

Обоснование выбора Новосибирской области для изучения

Новосибирская область для целей исследования выбрана не случайно. Во-первых, в Новосибирской области разработано одно из передовых законодательств в сфере инвестиционной политики, во-вторых, рейтинговым агентством «Эксперт»¹ области на протяжении многих лет присваивается высокий сравнительный рейтинг инвестиционного климата (2В).

При этом область несмотря на высокий потенциал развития значительно отстает от среднего по России уровня инвестиционных вложений на душу населения (табл. 5.1) и уровня произведенного валового регионального продукта на душу населения (табл. 5.2)². И эта ситуация сохраняется несмотря на более высокие темпы роста физических объемов ВРП.

Как видно из данных табл. 5.3, отношение среднедушевого валового регионального продукта, произведенного в Новосибирской области, к среднедушевому значению этого показателя по РФ в целом за 10 лет практически не изменилось, тогда как индекс роста физического объема ВРП за этот период значительно опередил рост физических объемов всего валового регионального продукта по Российской Федерации. По Новосибирской области рост составил 2,1 раза, а по РФ – 1,84 раза.

¹ **Рейтинг** инвестиционной привлекательности регионов России 2011–2012 г. URL: <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2012>

² **Регионы** России. Социально-экономические показатели. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156

Таблица 5.1

**Инвестиции в основной капитал на душу населения
в фактически действовавших ценах, руб.**

Субъект Федерации	2000	2005	2009	2010	2011	Место в РФ (2011 г.)
Российская Федерация	7949	25161	55860	64068	75383	
Сибирский федеральный округ	4836	17671	43278	50744	63078	5
Республика Хакасия	3259	19272	24116	41518	71521	28
Алтайский край	2544	8465	18492	22516	29363	77
Забайкальский край	5743	15427	38114	40472	46752	52
Красноярский край	8453	24739	87474	94282	107238	17
Иркутская область	4106	14623	43590	49050	56878	41
Кемеровская область	5886	28486	39671	56248	81686	25
Новосибирская область	3972	13843	37830	42504	53080	46
Омская область	2426	19065	29803	36963	42184	60
Томская область	8810	18888	72092	74300	96784	22

Таблица 5.2

**Валовой региональный продукт на душу населения по субъектам
Сибирского федерального округа в 2000–2011 гг., руб.**

Субъект Федерации	2000	2005	2009	2010	2011
ВРП РФ* – всего на душу	39 532,3	125 658,7	224 163,3	263 828,6	316 626,6
Сибирский федеральный округ	33 682,1	99 628,4	175 845,6	214 401,6	249 039,0
Республика Хакасия	31 333,2	77 864,6	152 205,1	180 352,1	217 307,1
Алтайский край	17 660,5	53 812,4	109 088,7	124 955,8	139 362,7
Забайкальский край	25 320,1	61 741,0	133 973,5	150 548,9	188 848,7
Красноярский край	71 281,0	152 389,0	264 478,7	372 848,1	419 507,0
Иркутская область	39 115,2	102 904,3	187 688,7	224 364,2	258 786,6
Кемеровская область	30 047,8	104 764,5	184 674,1	226 198,1	268 767,8
Новосибирская область	26 472,3	88 475,5	160 210,4	181 732,7	215 485,3
Омская область	21 643,1	108 970,6	169 327,8	193 216,0	227 103,6
Томская область	38 386,0	155 365,2	237 293,3	272 576,5	320 680,4

* Валовая добавленная стоимость в текущих основных ценах.

Таблица 5.3

**Отношение среднедушевого валового регионального продукта субъекта РФ
к среднедушевому валовому региональному продукту по РФ, %**

Субъект Федерации	2000	2005	2009	2010	2011
Российская Федерация	100	100	100	100	100
Сибирский федеральный округ	85,20	79,28	78,44	81,26	78,65
Республика Хакасия	79,26	61,96	67,9	68,36	68,63
Алтайский край	44,67	42,82	48,66	47,36	44,01
Забайкальский край	64,05	49,13388	59,77	57,06	59,64
Красноярский край	180,31	121,27	117,98	141,32	132,49
Иркутская область	98,94	81,89	83,73	85,04	81,73
Кемеровская область	76,01	83,37	82,38	85,74	84,88
Новосибирская область	66,96	70,41	71,47	68,88	68,06
Омская область	54,75	86,72	75,54	73,24	71,73
Томская область	97,10	123,64	105,86	103,32	101,28

5.2. Опыт реализации инвестиционной политики в Новосибирской области

Круг управленческих задач инвестиционной политики

Механизмы и инструменты политики выбираются исходя из целей и управленческих задач.

Рассмотрим задачи инвестиционной политики, зафиксированные в *нормативных правовых актах Новосибирской области*.

Наиболее полно задачи инвестиционной политики отражены в плане социально-экономического развития (далее – план СЭР) Новосибирской области¹:

- активизация инвестиционных процессов за счет развития механизмов стимулирования частных инвестиций, в том числе на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП);
- создание условий для размещения новых производств за счет формирования крупных площадок (производственных парков) и их инфраструктурного обустройства;
- привлечение средств федерального бюджета и государственных институтов развития, коммерческих структур с целью реализации проектов комплексного развития и создания современной инфраструктуры;
- эффективное использование региональных институтов развития в экономической и социальных сферах;
- развитие систем информирования бизнес-сообществ об инвестиционном потенциале Новосибирской области.

¹ **Постановление** администрации Новосибирской области от 17.12.2009 № 256-па «Об утверждении плана социально-экономического развития Новосибирской области на 2010 год и на период до 2012 года» // «Советская Сибирь». – 2010. – № 12; **Постановление** Правительства Новосибирской области от 28.12.2010 № 289-п «О приоритетных задачах по обеспечению эффективного развития Новосибирской области в 2011 году и об утверждении плана социально-экономического развития Новосибирской области на 2011 год и на период до 2013 года» // «Советская Сибирь». – 2011. – № 6.

Как видно из текста плана СЭР, основные управленческие задачи инвестиционной политики сконцентрированы на вопросах финансовой поддержки инвесторов, маркетингового продвижения Новосибирской области на рынке инвестиций путем PR-компаний, инфраструктурной подготовки крупных площадок под застройку (производственных парков). Отдельно в плане СЭР прописаны задачи и направления развития инженерной инфраструктуры: модернизации жилищно-коммунального хозяйства, развития энергетического комплекса, газификации области.

Однако в научной литературе и в описанной лучшей практике инвестиционной политики отражен гораздо более широкий круг задач управления в этой сфере.

Самый широкий круг задач инвестиционной политики можно вычлениить, опираясь на известную *методику оценки инвестиционного климата, применяемую рейтинговым агентством «Эксперт»*.

Поскольку инвестиционный климат характеризует условия для инвестирования и имеет методику оценки состояния, можно оценить масштаб задач, которые должны решаться для его улучшения.

Инвестиционный климат в соответствии с наиболее полным и конкретным определением – это «совокупность сложившихся в какой-либо стране политических, социально-культурных, финансово-экономических и правовых условий, определяющих качество предпринимательской инфраструктуры, эффективность инвестирования и степень возможных рисков при вложении капитала»¹.

По методике оценки инвестиционного климата субъекта РФ агентства «Эксперт», инвестиционный потенциал региона складывается из частных потенциалов: ресурсно-сырьевого; трудового; производственного; инновационного; институционального; инфраструктурного; финансового и потребительского. Риски инвестиционных вложений оцениваются по следующим составляющим: социальные, экономические, финансовые, криминальные, экологические и управленческие. Оценки инвестиционного потенциала и инвестиционного риска по субъектам Федерации СФО за 2010–2011 гг. приведены в табл. 5.4.

Таблица 5.4

Ранги инвестиционного потенциала и инвестиционного риска по субъектам Российской Федерации

Субъект Федерации	Ранг риска		Ранг потенциала, 2010–2011 гг.	Средне-взвешенный индекс риска, 2010–2011 гг.	Изменение индекса риска*, 2010–2011 гг. к 2009–2010 гг.
	2010–2011 гг.	2009–2010 гг.			
Томская область	20	33	41	0,257	–0,031
Свердловская область	27	21	50	0,266	–0,0001
Алтайский край	28	54	24	0,267	–0,066
Новосибирская область	40	37	16	0,285	–0,009
Омская область	21	26	30	0.257	–0.025
Красноярский край	36	47	6	0.283	–0.038
Кемеровская область	37	49	15	0.283	–0.041
Иркутская область	58	57	18	0.321	–0.020

* Увеличение (+), снижение (–).

¹ **Финансово-кредитный** энциклопедический словарь / под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 359.

К факторам, благоприятствующим притоку инвестиций в тот или иной регион, относят: высокий потенциал внутреннего рынка; высокую норму прибыли; низкий уровень конкуренции; стабильную налоговую систему; низкую стоимость ресурсов (сырьевых, трудовых, финансовых); эффективную поддержку государства.

К факторам, препятствующим развитию инвестиционных процессов и тем самым ухудшающим инвестиционный климат в стране, относятся: политическая нестабильность в стране, регионе; социальная напряженность (забастовки, войны мафиозных структур, этнические и религиозные распри и т.д.); высокий уровень инфляции; высокие ставки рефинансирования; высокий уровень внешнего и внутреннего долга; дефицит бюджета; пассивное сальдо платежного баланса; неразвитость законодательства, в том числе неисполнение законов, регулирующих инвестиционную сферу; высокие транзакционные издержки.

Как видно из методики, инвестиционный климат зависит от очень многих условий социального и экономического развития, и при таком подходе к инвестиционной политике можно отнести всю деятельность органов власти по решению задач социально-экономического развития территории.

По-нашему мнению, в целях практической реализации рамки задач инвестиционной политики следует ограничить сферами деятельности, непосредственно связанными с взаимодействием с инвесторами и разработкой механизмов и инструментов инвестиционной политики.

Наиболее полный перечень задач инвестиционной политики был изложен в подготовленном на основе лучшей российской практики докладе «Деловой России» в 2010 г. на VI Международном экономическом форуме предпринимателей реального сектора в Москве по вопросу «Модернизация экономики России. Кардинальное улучшение инвестиционного климата»¹.

Авторами доклада выделены особенности лучшей практики создания благоприятного инвестиционного климата в субъектах РФ и разработана «*Модельная программа для субъекта РФ по улучшению инвестиционного климата*» (далее – Модельная программа). В рамках Модельной программы авторами выделены ключевые механизмы и инструменты улучшения инвестиционного климата в субъектах РФ.

Опираясь на международный опыт и российскую практику создания благоприятного инвестиционного климата, авторы доклада утверждают, что значительная часть вопросов благоприятного инвестиционного климата находится на региональном уровне, а эффективность усилий регионального уровня власти и персонально руководства региональной администрации могут иметь решающее значение при выборе инвесторами места размещения своих производств и реализации иных прямых инвестиций.

В мае 2012 г. решением наблюдательного совета АНО² «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» был утвержден «*Стандарт деятельности органов власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата*» (далее – Стандарт), подготовленный в партнерстве с общероссийской общественной организацией «Деловая Россия»³.

В этом документе выделены основные направления деятельности органов власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата:

1) формирование стратегии по обеспечению благоприятного инвестиционного климата и механизма ее реализации;

¹ Галушка А., Голубович А., Идрисов А., Осипов А., Титов Б., Шпигель М., Юрьев Е. Ежегодный экономический доклад общероссийской общественной организации «Деловая Россия». «Модернизация экономики России. Кардинальное улучшение инвестиционного климата». URL: <http://www.deloros.ru/FILEB/doklad-2010.pdf> (дата обращения: 25.01.2013).

² АНО – автономная некоммерческая организация.

³ Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. URL: http://www.asi.ru/asi_in_regions/Standart.pdf

2) создание условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в субъекте РФ;

3) обеспечение гарантий инвесторам.

Эти документы (Модельная программа и Стандарт) по кругу задач пересекаются в части создания условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в субъекте РФ. Но в Стандарте круг задач дополнен необходимостью разработки стратегии по обеспечению благоприятного инвестиционного климата и механизма ее реализации и задачами по обеспечению гарантий инвесторам. В данных документах круг задач органов власти субъекта РФ по улучшению инвестиционного климата в регионе включает задачи от момента формирования инвестиционного предложения и инвестиционного проекта до момента реализации проекта с выходом на проектную мощность и гашения инвестиционных кредитов, продвижения на рынок продукции, вновь созданных производств; обеспечение гарантий инвесторам.

Разработка и применение механизмов и инструментов инвестиционной политики: предложения по совершенствованию

В данном разделе главы изложен опыт Новосибирской области по разработке и использованию механизмов и инструментов инвестиционной политики применительно к задачам улучшения инвестиционного климата, предложенным в «Стандарте деятельности органов власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе» и «Модельной программе для субъекта РФ по улучшению инвестиционного климата». Отмечены как передовые позиции области, так и недоработки в этой сфере, сформированы предложения по совершенствованию механизмов и инструментов инвестиционной политики.

◀ *Инвестиционная стратегия развития области и механизмы ее реализации*

Задачи разработки инвестиционной стратегии региона в Новосибирской области решались в рамках разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г., концепций решения комплексных задач социально-экономического развития области, обозначенных в Стратегии, программы социально-экономического развития области до 2015 г. и ряда целевых программ по поддержке инвестиционной деятельности в разных сферах экономики. Каждый последующий документ конкретизирует управленческие задачи с учетом реальных возможностей.

Все документы утверждены правовыми актами Новосибирской области. Для выработки стратегических, среднесрочных и краткосрочных целей и управленческих задач в инвестиционной сфере использовался механизм общественных слушаний, экспертных рабочих групп, государственного контракта для привлечения интеллектуального потенциала научного, экспертного и бизнес-сообщества, инициативы общественности.

Действенным механизмом реализации принятых предплановых и плановых документов стали целевые программы, поскольку в них определены не только цели и задачи, но и конкретные исполнители со стороны органов власти и определены источники и размеры государственных ресурсов для решения поставленных задач.

Управленческие задачи быстро меняются. В Новосибирской области пока не отработан порядок регулярного анализа выполнения задач, сформированных в Стратегии и Комплексной программе, для последующей их корректировки. В этих документах не полон перечень задач инвестиционной политики по созданию благоприятного инвестиционного климата. Требуется доработка правовых условий разработки, анализа и корректировки Стратегии развития области.

◀ *Создание условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в субъекте РФ*

В Модельной программе названы важнейшие задачи по созданию условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности:

- 1) создание благоприятной для инвестиций административной среды;
- 2) создание подготовленной для инвестиций инфраструктуры;
- 3) формирование финансовых механизмов привлечения и поддержки инвестиций;
- 4) формирование спроса на продукцию создаваемых инвесторами производств.

Основными направлениями или подзадачами создания благоприятной для инвестиций административной среды предложены следующие:

- учреждение специализированного агентства по привлечению инвестиций и работе с инвесторами, концентрирующего необходимый административный ресурс и компетенцию, сотрудники которого должны заниматься поиском инвесторов как в России, так и за рубежом, постоянно улучшать и продвигать инвестиционные возможности и проекты региона, обеспечивать максимальное сокращение сроков начала и реализации инвестиционного проекта;
- оперативная связь и эффективное взаимодействие инвесторов с руководством региона (включая предоставление инвесторам номеров мобильных телефонов руководства) и решение в режиме «он-лайн» возникающих в процессе инвестиционной деятельности проблем и вопросов;
- принятие публичного регламента по работе с инвесторами, обеспечивающего практическую реализацию принципа «одного окна», и выполнение, по желанию инвестора, всех разрешительных и согласительных процедур силами специализированного агентства;
- создание специализированного многоязычного интернет-портала об инвестиционной деятельности в субъекте Российской Федерации;
- ежегодное издание доклада «Инвестиционный климат в субъекте Российской Федерации».

В Новосибирской области определенная работа по улучшению административной среды была проведена. Механизмом реализации данных задач в области можно условно назвать программу мер по созданию благоприятных условий по привлечению инвестиций в экономику Новосибирской области на 2011–2012 гг.¹ Однако в данной программе создание благоприятной для инвестиций административной среды представлено единственным мероприятием – участием в проведении исследования инвестиционного климата Новосибирской области, проводимого Всемирным банком при поддержке Минэкономразвития России, с целью выявления административных, инфраструктурных барьеров и разработки предложений по их преодолению.

Еще одним разработанным и реализуемым механизмом стала принятая в 2011 г. целевая программа «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы»², которая включала план мероприятий с аналогичным названием. Основной акцент в данной целевой программе сделан на совершенствование адми-

¹ **Постановление** Правительства Новосибирской области от 21.06.2011 №256-п «О программе мер по созданию благоприятных условий по привлечению инвестиций в экономику Новосибирской области на 2011–2012 годы» // Советская Сибирь, 2011, 12.07, № 125.

² **Постановление** Правительства Новосибирской области от 29.06.2011 № 281-п «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы» // Советская Сибирь, 2011, 26.07, № 135.

нистративных процедур, приведение их в соответствие с действующим законодательством, оптимизацию численности государственных и муниципальных служащих, внедрение аутсорсинга.

Задачи четко сформулированы в паспорте программы:

- проведение комплексной оптимизации государственных и муниципальных услуг по сферам общественных отношений, а также совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных отраслях, оптимизация порядка оказания услуг, необходимых и обязательных для получения государственных и муниципальных услуг;
- разработка и принятие административных регламентов предоставления (исполнения) государственных (муниципальных) услуг (функций), а также административных регламентов осуществления контрольно-надзорных и разрешительных функций, формирование и актуализация регионального и муниципальных реестров государственных и муниципальных услуг (функций);
- развитие сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, соответствующих установленным требованиям;
- формирование системы мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг, проведение регулярного мониторинга.

Решение этих задач направлено на повышение эффективности государственного управления, в том числе и в сфере реализации инвестиционной политики, на разработку оптимальных порядков предоставления государственных услуг, регламентов оказания государственной поддержки, в том числе в реализации инвестиционных проектов, а также мониторинг качества оказания услуг.

Меры программы распространяются на все сферы общественного регулирования и не сконцентрированы на снижении конкретных административных барьеров в сфере инвестиционной деятельности на территории области, таких как количество органов исполнительной власти, предприятий и организаций, чье согласование необходимо получить в период предоставления земельного участка в аренду для строительства, сокращение сроков ожидания разрешения на строительство и ведение бизнеса, подключения к объектам общественной инфраструктуры.

Эти проблемы области четко очерчены в сводных докладах Минрегионразвития РФ по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ¹, в которых определено место Новосибирской области по показателям (группам показателей), характеризующим местные условия инвестиционного развития. К таким показателям можно отнести сроки выделения и оформления земельных участков под строительство, получение разрешений на открытие бизнеса, а также долю удовлетворенных заявок на подключение к мощностям инженерной инфраструктуры, качество и транспортную освоенность территории, уровень газификации населенных пунктов, уровень криминогенности.

Значения данных показателей по Новосибирской области в основном существенно хуже средних по России и Сибирскому федеральному округу:

◊ В Новосибирской области доля земельных участков, предоставленных для строительства (кроме жилищного) по результатам торгов, в общей площади земельных участков в области, предоставленных для строительства (кроме жилищного) в 2008 г. составила 0%, в 2009 г. – 11%. Это меньше чем по СФО – 21,19% (Новосибирская область на 6-м месте по данному показателю в СФО), по РФ – 18,8%.

¹ Доклад Минрегионразвития РФ «Об эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за 2009 год». URL: <http://www.orenburg-gov.ru/magnoliaPublic/regportal/power/events/Effectivnost.html>; Доклад Минрегионразвития РФ «Об эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за 2010 год» <http://www.orenburg-gov.ru/magnoliaPublic/regportal/power/events/Effectivnost.html>

◇ Средняя продолжительность периода с даты подачи заявки на предоставление земельного участка в аренду для строительства (кроме жилищного) до даты принятия решения о предоставлении земельного участка в Новосибирской области составила в 2010 г. 7 месяцев. Средняя продолжительность данного периода по СФО – около 8 месяцев, по РФ – 5,6 месяца.

◇ Средняя продолжительность периода с даты принятия решения о предоставлении земельного участка в аренду для строительства (кроме жилищного) до даты выдачи разрешения в Новосибирской области в 2010 г. составляет 6 месяцев. По СФО средняя продолжительность составляет более 7 месяцев, по РФ – 6,1 месяца.

◇ Количество органов исполнительной власти, предприятий и организаций, чье согласование необходимо получить в период предоставления земельного участка в аренду для строительства (кроме жилищного), начиная с даты подачи заявки до даты выдачи разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию в Новосибирской области в 2010 г. составило 12 единиц (на 3 меньше, чем в 2008 г.). По РФ количество инстанций равно 11,4 единицам, по СФО – 9,89 единицам. Несмотря на улучшение показателя по сравнению с 2008 г., он все же остается одним из самых высоких в СФО (Новосибирская область на 10 месте).

Как видно из сводного доклада Минрегионразвития РФ, проблем в инвестиционной сфере немало, но их решение лежит не только в плоскости установления порядка реализации административных процедур.

Необходимо отметить, что исполнителями по этим направлениям программы являются все органы государственной власти по своим сферам деятельности, но за все направления инвестиционной деятельности ответственных в области нет, а значит, в результате страдает целевая ориентация работы по снижению административных барьеров в этой сфере.

В Новосибирской области разработкой и реализацией инвестиционной политики заняты практически все министерства и ведомства области: министерство экономического развития, министерство промышленности, торговли и развития предпринимательства, министерство транспорта и дорожного хозяйства, министерство сельского хозяйства, министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства, министерство образования, науки и инновационной политики, министерство здравоохранения и т.д., но нет органа, который отвечает за эффективность инвестиционной политики в целом, отсутствуют механизмы регулирования территориального развития области в соответствии со схемой территориального развития.

В области создано ОАО «Агентство инвестиционного развития Новосибирской области», т.е. есть институциональный механизм, наделенный ресурсами, который мог замкнуть на себя вопросы привлечения инвестиций, поиска привлекательных для области инвестиционных проектов и инвесторов. Однако его деятельность почти полностью связана с формированием и развитием одного промышленно-логистического парка близ города Новосибирска.

Таким образом, задача создания такого институционального механизма, как специализированный орган или организация, специализированное агентство по привлечению инвестиций и работе с инвесторами, для области актуальна.

Что касается коллегиального органа, то в области создан постоянно действующий Совет по инвестициям, утверждено положение о Совете по инвестициям, т.е. инструмент общественного обсуждения и выработки коллегиальных решений в инвестиционной сфере имеется¹. Данный Совет может рассматривать и готовить предложения по улучшению инвестиционного климата, но состав Совета необходимо дополнить пред-

¹ **Постановление** Губернатора Новосибирской области от 30 августа 2010 г. № 259 «О совете по инвестициям Новосибирской области» // Советская Сибирь. – 2010, 07.09, № 173.

ставителями органов местного самоуправления районов, поселений (включен только мэр г. Новосибирска), представителями федеральных органов власти, выполняющих разрешительные процедуры для открытия бизнеса, расширить представительство бизнеса и экспертного сообщества.

Опыт работы в исполнительных органах государственной власти Новосибирской области позволяет сформулировать дополнительные предложения по снижению административных барьеров в инвестиционной сфере.

Основная проблема затягивания сроков обеспечения разрешительных процедур для выделения земельных участков под строительство, подключения к объектам общественной инфраструктуры и т.д. заключается в неготовности муниципалитетов поселений, в чьем ведении находится значительная часть неиспользуемых земельных ресурсов, в отсутствии актуальной достоверной информации об объектах собственности, объектах общественной инфраструктуры.

По нашему мнению, целесообразно начинать с проведения полной инвентаризации государственной и муниципальной собственности на территории всех муниципальных образований (нужна государственная поддержка этой работы – и финансовая, и методологическая).

Необходима организация создания и поддержания в рабочем состоянии баз данных об объектах государственной и муниципальной собственности, объектах общественной инфраструктуры, созданных при поддержке общественных финансов, на единых методологических принципах, позволяющих обмениваться информацией в удобной форме. Без этой работы ни специализированное агентство, ни регламенты работы органов власти не помогут.

Механизмом реализации данной работы может быть целевая программа по проведению инвентаризации общественной собственности и созданию единой информационно-аналитической системы по объектам государственной и муниципальной собственности. Не менее важно обеспечить открытый доступ к информации о всех подготовленных для строительства, сданных в аренду земельных участках, наличии и стоимости подключения к инженерной инфраструктуре, а также сданных в аренду объектах недвижимости (кому, на какой срок, на каких условиях).

Формирование благоприятной административной среды невозможно без хорошо отлаженной системы межуровневого и межведомственного взаимодействия. О проблемах неурегулированности вопросов межуровневого взаимодействия, не четкого разграничения вопросов совместного ведения говорится в Концепции снижения административных барьеров. Но это не только не урегулированные вопросы прошлых лет. Регулярно новые полномочия передаются с одного вышестоящего уровня власти на нижестоящий без соответствующего закрепления, передачи бюджетных средств. Примером может служить создание многофункциональных центров (МФЦ). На областном уровне утвержден стандарт комфортности оказания государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ; даны рекомендации Минэкономразвития РФ; утвержден перечень услуг федеральных органов власти, который рекомендовано оказывать в МФЦ, но о передаче средств на оказание услуг в МФЦ в данных правовых актах нет ни слова¹.

Нередко аналогичная ситуация возникает и в вопросах делегирования полномочий на муниципальный уровень. Однако если при разработке законопроектов, предусматривающих передачу полномочий на нижестоящий уровень, осуществляется их экспертиза специалистами разных уровней власти и есть надежда, что такие вопросы будут подня-

¹ **Постановление** Правительства Российской Федерации № 797 от 27.09.2011 г. «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 40. – Ст. 5559.

ты и отрегулированы, то в отношении подзаконных актов, постановлений Правительства, приказов министерств, здесь межуровневая экспертиза пока не предусмотрена. Считаем целесообразным предусмотреть и обеспечить ее реализацию, закрепив это положение в порядке подготовки правовых актов.

Что же касается организации межуровневого и межведомственного взаимодействия в вопросах инвестиционной политики, то решение видится в совершенствовании действующего механизма коллегиальной выработки решений – положения о совете по инвестициям.

Во-первых, в региональные советы по реализации инвестиционной политики по согласованию рекомендуется включать ответственных представителей муниципальных образований (советы муниципальных образований) с правом голоса и представителей федеральных органов власти, ответственных за осуществление разрешительных процедур при реализации инвестиционных проектов, открытия бизнеса. Это позволит более оперативно регулировать вопросы межуровневого и межведомственного взаимодействия при реализации инвестиционных проектов.

Во-вторых, обсуждаемые на региональном уровне решения по вопросам государственной поддержки инвестиционных проектов и инвестиционной политики предлагается направлять в обязательном порядке как в муниципальные образования субъекта РФ, так и в территориальные отделения федеральных органов власти для подготовки экспертного заключения, замечаний и предложений. Совместно выработанные решения ставят органы власти всех уровней в ответственное положение.

Еще один круг задач инвестиционной политики – *создание подготовленной для инвестиций инфраструктуры*.

В Модельной программе предлагается сконцентрироваться на реальных нуждах и потребностях инвестора: на создании готовых «промышленных площадок» для крупных инвесторов и индустриальных парков для малого и среднего бизнеса. В Модельной программе утверждается, что наиболее эффективны эти меры, когда они реализуются на основе частной инициативы, стимулируемой региональной властью. В качестве стимулов авторы предлагают ввести вознаграждения операторам индустриальных парков (например гранта субъекта РФ), размер которого зависит от суммы налогов, фактически уплаченных в бюджет субъекта привлеченными инвесторами – резидентами индустриального парка.

Значительная часть из предлагаемого в Новосибирской области реализуется.

▪ Организована работа по созданию промышленных площадок и индустриальных парков с использованием механизма долгосрочной целевой программы «Развитие промышленно-логистического парка на территории Новосибирской области на 2011–2015 годы». Завершено строительство первой очереди инфраструктуры промышленно-логистического парка, запущены первые производства на территории парка. Подписан договор с ФГУП «Почта России» о строительстве крупнейшего по величине в стране автоматизированного распределительного центра по обработке почтовых корреспонденций для Западной Сибири и частично для Восточной Сибири. Осуществляет управление реализацией проектов по развитию промышленно-логистического парка созданный институт развития Новосибирской области – «Агентство инвестиционного развития Новосибирской области», в уставный капитал которого из бюджета области будут предоставлены в соответствии с «Законом об областном бюджете Новосибирской области на 2013–2015 годы» бюджетные инвестиции в размере 2,35 млрд руб.

▪ В рамках реализации долгосрочной целевой программы «Создание научно-технологического парка в сфере биотехнологий в наукограде Кольцово на 2011–2015 годы» ведется строительство двух производственных зданий.

▪ Продолжается реализация проекта создания Технопарка в Академгородке в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Государственная поддержка инвестиционной деятельности на территории Новосибирской области на 2012–2021 годы».

Но этого явно недостаточно. Необходима более действенная организация работы и государственная поддержка муниципальных образований по формированию площадок перспективного инвестиционного развития, их документальному оформлению (как уже было отмечено, у области имеется существенное отставание по предоставлению земельных участков под строительство (кроме жилищного) с учетом территориальных приоритетов, предложенных в Схеме территориального развития Новосибирской области). Механизм целевой программы позволяет реализовать данную задачу поддержки муниципальных районов и городских округов по подготовке промышленных площадок для целей инвестиционного развития территорий.

В сводном докладе Минрегионразвития РФ отмечено существенное отставание области в развитии инженерной инфраструктуры для целей инвестиционного развития. Так, заявленная мощность, которая не была удовлетворена в 2009 г. в связи с отсутствием технической возможности технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства, составила 34,78 МВт (в 2010 г. – 65,6 МВт). Значение этого показателя в 2009 г. по области выше, чем в среднем по СФО – 27,71 МВт, но значительно ниже, чем по РФ – 186,15 МВт. При этом ставка платы за технологическое присоединение к электрическим сетям в Новосибирской области в 2010 г. составила 18690 руб./кВт, что существенно выше, чем по СФО и по РФ (около 13500 руб./кВт).

В 2008 г. в области введено в эксплуатацию 55 объектов электросетевого хозяйства, в 2009 г. – 13 объектов, в 2010 г. – 41 объект. В СФО в 2009 г. введено 1040 объектов, из них 651 – в Иркутской области, 162 – в Кемеровской области, 85 – в Алтайском крае. По данному показателю Новосибирская область в 2009 г. находится на 9-м месте (в 2008 г. – на 2-м) среди субъектов Сибирского федерального округа.

Трансформаторная мощность, введенная в эксплуатацию в 2009 г., составила 181 450 кВт (в 2008 г. – 123 кВт, а в 2010 г. – 104 650 кВт при плане в 72500 кВт). Среди регионов Сибирского федерального округа Новосибирская область по этому показателю находится на 2-м месте (после Иркутской области).

Протяженность электрических сетей, введенных в эксплуатацию в Новосибирской области в 2009 г., составила 10,84 км, что на 43,4% меньше, чем в 2008 г. Среди субъектов СФО по вводу в эксплуатацию электрических сетей в 2009 г. область находится на 10-м месте, с одним из самых низких значений показателя. В 2010 г. протяженность введенных в эксплуатацию электрических сетей была увеличена в 10 раз и составила 189,96 км при плановой цифре в 144,2 км.

Решение данных задач для целей создания благоприятного инвестиционного климата в Новосибирской области можно поставить на одно из первых мест. Учитывая напряженность ситуации с наличием резервов энергетических мощностей и дороговизной подключения к электрическим сетям, в целях снижения рисков инвестиционных вложений предлагаем, во-первых, выработать требования к энергетической эффективности всех вновь вводимых объектов, по которым оказывается государственная поддержка в той или иной формах, и нормативно их закрепить в положениях об оказании поддержки, во-вторых, в данных положениях закрепить преференцию и государственную поддержку в подключении к энергетическим источникам объектов, соответствующих всем требованиям энергетической эффективности.

Инвестиционные программы развития энергетических мощностей и электросетевого хозяйства, учитываемые при ежегодном утверждении новых тарифов на электроэнергию, должны быть согласованы с планами инвестиционного развития муниципальных образований области, что должно быть закреплено в порядке формирования новых тарифов.

Важнейшими задачами создания благоприятного инвестиционного климата, выделенными и в Стандарте и Модельной программе, являются задачи *формирования финансовых механизмов привлечения и поддержки инвестиций*.

В Модельной программе в основу поддержки инвестиций предлагается заложить логику «бюджетных инвестиций в расширение налоговой базы региона». Такая логика предполагает оценку по каждому конкретному инвестиционному проекту его бюджетной эффективности и определение на этой основе экономически оправданного объема мер его возможной финансовой поддержки со стороны региона. Кроме того, в программе предложено формирование в структуре региональной администрации компетентной команды финансистов, 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 регионе филиалов и представительств инвестиционных и банковских структур, специализированных фондов.

На основании действующих законов Новосибирской области «О регулировании инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Новосибирской области»¹, «О развитии малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области»², «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Новосибирской области»³, «О налогах и особенностях налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков»⁴, «О порядке предоставления государственных гарантий Новосибирской области»⁵ в области разработаны и действуют разнообразные инструменты государственной поддержки инвестиционных процессов. Это государственные гарантии, льготы по налогообложению и по аренде помещений, субсидии на гашение части процентов по инвестиционным кредитам и лизинговым платежам, субсидирование расходов на приобретение оборудования, подготовку бизнес-планов, патентование, страхование урожая, микрокредитование малого предпринимательства, предоставление технологической инфраструктуры в форме технопарка, бизнес-инкубаторов, центров технологического обеспечения, целевое создание инженерной инфраструктуры на площадках Промышленно-логистического парка и создаваемых технопарков.

Данные инструменты реализуются в рамках механизма целевых программ. В области принято и действует несколько программ в инвестиционной сфере, например программа «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области на 2012–2016 годы»⁶. В рамках целевых программ условием поддержки реализации инвестиционных проектов является эффективность бюджетных расходов, т.е. в полной мере используется логика бюджетных инвестиций в расширение налоговой базы региона. Полный перечень инструментов государственной поддержки реализации инвестиционных проектов и отдельных направлений ин-

¹ Закон Новосибирской области от 14.04.2007 г. № 97-ОЗ «О государственном регулировании инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Новосибирской области». – Советская Сибирь, 24.04.2007, № 76.

² Закон Новосибирской области от 02.07.2008 г. № 245-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области». – Советская Сибирь, 08.07.2008, № 129.

³ Закон Новосибирской области от 08.12.2006 г. № 61-ОЗ «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Новосибирской области». – Советская Сибирь, 15.12.2006, № 243.

⁴ Закон Новосибирской области от 16.10.2003 г. № 142-ОЗ «О налогах и особенностях налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков». – Советская Сибирь, 28.10.2003, № 211.

⁵ Закон Новосибирской области от 24.04.2008 г. № 226-ОЗ «О порядке предоставления государственных гарантий Новосибирской области». – Советская Сибирь, 2008, 20.05, № 93.

⁶ Постановление Правительства Новосибирской области от 19.08.2011 № 360-П «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области на 2012–2016 годы».

вестиционной деятельности на территории Новосибирской области системно изложен в работе «Система механизмов стимулирования экономического развития Новосибирской области (государственная поддержка и ее правовое регулирование)». Основные направления государственной поддержки инвестиционной деятельности приведены в табл. 5.5.

Таблица 5.5

Направления и виды государственной поддержки инвестиционной деятельности в рамках механизма целевых программ на территории Новосибирской области

Направление поддержки	Исполнители целевых программ и оказываемые ими виды поддержки		
	органы власти	агентства	фонды
Инфраструктурная	Технопарки, бизнес-инкубаторы, центры технологического обеспечения	Создание индустриальных парков	
Кредитно-финансовая	Госгарантии, субсидии на гашение процентов по кредитам и лизинговым платежам		
Бюджетная	Компенсация затрат на техническое перевооружение, страхование урожая	Компенсация затрат на техническое перевооружение, подготовку бизнес-планов, патентование, страхование урожая	Льготы по аренде
Налоговая			Контроль использования налоговых льгот
Информационная	Консультации, поддержка участия в выставках	Консультации, поддержка участия в выставках	Консультационные центры, интернет-порталы, конгрессная деятельность

Однако, несмотря на такое разнообразие форм государственной поддержки инвестиционных процессов и «правильную логику», душевой показатель объема инвестиций в области существенно отстает от среднего по России значения. Думается, что помимо форм государственной поддержки не менее важен объем этой поддержки. С 2000 до 2009 года в Новосибирской области объем государственной поддержки малого и среднего предпринимательства составлял не более 15 млн руб. в год и фактически не оказывал заметного влияния на развитие этой сферы деятельности, в которой трудится около 17% занятых в экономике области и обеспечивается примерно 34% оборота всех предприятий области. Только после получения федеральной поддержки на развитие малого и среднего предпринимательства Новосибирской области в 2009 г. в размере более 500 млн руб. поддержка малого предпринимательства стала доступнее и потому заметнее в масштабах области.

Ограниченность государственной поддержки инвестиционной деятельности часто объясняют недостатком бюджетных средств. Однако в результате проведенных исследований выясняется, что резервы есть. О резервах бюджетных ресурсов в Новосибирской области для создания благоприятных условий инвестиционной деятельности на территории области свидетельствуют сводные доклады по оценке эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти РФ, ежегодно подготавливаемые Минрегионразвития РФ.

Согласно методикам оценки Минрегионразвития РФ необходимых бюджетных расходов на оказание бюджетных услуг в Новосибирской области, значительный объем неэффективных бюджетных расходов на предоставление образовательных и медицинских услуг связан со сложившейся системой расселения и слабой транспортной освоенностью территории. Высвобождение этих резервов лежит в плоскости комплексного межведомственного подхода к организации предоставления социальных услуг на территории сельских поселений¹.

Резервом доходной части бюджетов субъектов РФ и их муниципальных образований являются налоги на имущество, неоформленное и не поставленное на налоговый учет, а также налог на земли садовых обществ и земельные доли участников коллективных хозяйств.

Для постановки на налоговый учет всех земельных участков необходимо провести их обмер, разыскать владельцев, оформить участки в органах юстиции. Все это требует средств, организационной работы. Сегодня это возложено на собственников или органы местного самоуправления. Заинтересованности в таких расходах нет ни у кого. Необходимо упростить саму процедуру и предложить стимулы для проведения такой работы: например, обустройство дорог к садовым обществам, члены которых оформили участки в собственность в соответствии с законодательством, обеспечить стимулы муниципалитетам за работу по постановке на налоговый учет всех отстроенных индивидуальных домов, оформлению земель. Конечно, такая работа требует бюджетных средств, но и отдача очевидна с учетом роста стоимости земель и индивидуального жилья.

Еще одним направлением расширения бюджетных возможностей в Модельной программе названа приватизация государственной собственности. Но это скорее резерв для федерального бюджета, поскольку неприватизированными на территории области остались федеральные предприятия и объекты, в которых располагаются учреждения. Приватизация этих предприятий может дать существенный толчок развитию инвестиционных процессов на территории области.

В условиях ограниченности бюджетных средств на оказание государственной поддержки инвестиционной деятельности и создание инфраструктурных условий не менее важна целевая ориентация поддержки тех сфер деятельности, которые обеспечат максимальный объем добавленной стоимости на рубль господдержки не только в данной сфере, но и дадут импульс развитию смежных, взаимосвязанных видов деятельности на территории области, т.е. приоритетным признается развитие территориально-производственных кластеров. Чем меньше потенциальный объем государственной поддержки, тем выше планка требований к ее целевой ориентации и результативности, как по сферам деятельности, так и по территории.

Правительство Новосибирской области утвердило перспективные направления государственной поддержки². Первое из утвержденных направлений – модернизация, расширение или создание высокотехнологичных производств, а также производств,

¹ **Ждан Г.В., Шарнина О.В.** Опыт организации межведомственного подхода в управлении общественной социальной инфраструктурой субъекта Федерации // Проблемы управления социально-экономическим развитием регионов Сибири / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – С. 197–207.

² **Постановление** Правительства Новосибирской области от 29.09.2011 г. № 418-п «О перспективных направлениях инвестиционной деятельности и нормативных значениях показателей бюджетной эффективности». – Советская Сибирь, 2011, 04.10, № 185.

обеспечивающих выпуск наукоемкой, инновационной продукции и услуг – сформулировано очень широко.

Перспективные направления государственной поддержки существенно шире территориально-производственных кластеров, утвержденных в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. Возможно, Стратегия нуждается в актуализации и доработке с учетом изменившихся условий, но необходима преемственность и взаимная согласованность документов перспективного развития области.

Значительным стимулом инвестиционной деятельности является *формирование спроса на продукцию создаваемых инвесторами производств*.

В Модельной программе основными мерами стимулирования спроса на эту продукцию названы:

- разработка долгосрочного плана госзакупок и закупок госкомпаний, при реализации которого закупались бы качественные товары по обоснованным ценам;
- разработка регионального плана создания конкурентоспособных импортозамещающих производств;
- субсидирование затрат предприятий по продвижению своей продукции, в том числе субсидирование затрат на международную сертификацию и получение экспортных кредитов;
- создание в регионах центров кластерного развития. Все эти предложения актуальны для Новосибирской области.

Действие Федерального закона № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹ при размещении государственного заказа жестко ограничивает преференции поставщикам и в значительной степени тормозит заказ на инновационную продукцию и услуги. Однако в заявках на поставку продукции, выполнение работ и услуг для государственных нужд согласно Закону 94-ФЗ можно детально описать требования к «качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требования к их безопасности, требования к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, требования к размерам, упаковке, отгрузке товара, требования к результатам работ и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика». Эта статья Закона позволяет сформировать требования к покупаемой по государственному заказу продукции, работам, услугам на уровне лучших отечественных образцов.

В «Программе мер по созданию благоприятных условий по привлечению инвестиций в экономику Новосибирской области на 2011–2012 гг.» (Постановление Правительства Новосибирской области от 21 июня 2011 г. № 256-п) имеется поручение о стимулировании спроса на продукцию создаваемых инвесторами производств, но средства не предусмотрены, и механизм отсутствует. Новый Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который вступил в силу с 1 января 2014 г., регулирует государственные закупки от этапа планирования до этапа оценки их эффективности. Однако значительная часть положений Закона о госзакупках сохраняется и в новой системе в той или иной форме. Почти не изменились существующие способы проведения госзакупок².

¹ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч.1), ст. 3105.

² Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: <http://www.rg.ru/2013/04/12/goszakupki-dok.html/>

Еще одним решением этой не простой задачи должно стать принятие органами власти стандартов качества товаров, работ, услуг, закупаемых для государственных нужд, соответствующих современным достижениям передовой практики производства товаров, работ и услуг, современным требованиям безопасности, энергоэффективности.

Примером решения этой задачи может служить опыт Республики Татарстан. Механизмом стимулирования спроса на инновационную, высокотехнологичную продукцию ее предприятий стало постановление Кабинета Министров Республики Татарстан «О мерах по стимулированию спроса на инновационную, в том числе нанотехнологическую продукцию»¹, которым утвержден перечень видов инновационной, в том числе нанотехнологической, продукции, рекомендуемой к применению государственными заказчиками и промышленными предприятиями Республики и установлено требование по минимальной доле закупаемой инновационной, в том числе нанотехнологической продукции в общем объеме государственных закупок в 2011 г. в размере 5%. Данный механизм дополнен изменениями в конкретных инструментах государственных закупок в Республике Татарстан, формированием повышенных требований в системе государственных стандартов Республики, созданием системы стимулов для органов государственной власти и подведомственных организаций по применению инновационной высокотехнологической продукции при самообеспечении².

◀ *Предоставление гарантий инвесторам*

В Модельной программе и Стандарте в рамках данного механизма улучшения инвестиционного климата названы следующие задачи:

- 1) формирование привлекательных тарифных условий;
- 2) подготовка и обеспечение кадрами создаваемых в результате инвестиций производств.

Важнейшей задачей создания благоприятного инвестиционного климата является *формированию привлекательных тарифных условий*.

В обоих документах речь идет об устранении непрозрачности и непредсказуемости тарифов на услуги компаний – естественных монополий. Изменение ситуации предлагается путем обеспечения открытости информации о составе и величине текущих расходов и инвестиций компаний – естественных монополий, а также доступности данной информации, в том числе через ее размещение на специализированном интернет-портале об инвестиционной деятельности в субъекте Российской Федерации.

Инструментами реализации данных задач должно стать положение о Совете директоров региональных организаций естественных монополий, в состав которого предлагается включать представителей инвесторов и общественных объединений предпринимателей, и положение о коллегиальном совещательном органе при РЭК. В Стандарте предлагается также включать представителей энергоресурсов в состав органа государственной власти РФ в сфере государственного регулирования тарифов – региональной энергетической комиссии. Но это противоречит типовому положению о

¹ **Постановление** Кабинета Министров Республики Татарстан от 9 июля 2012 г. № 587 «О мерах по стимулированию спроса на инновационную, в том числе нанотехнологическую, продукцию в Республике Татарстан» (в ред. Постановления КМ РТ от 08.09.2012 №760) / Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти от 14.09.2012 № 68 ст. 2309.

² **Распоряжение** Кабинета Министров Республики Татарстан № 194-р от 15 февраля 2011 г. «Об утверждении Перечня мероприятий по реализации Плана совместных действий Государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» и Республики Татарстан по стимулированию спроса на инновационную, в том числе нанотехнологическую, продукцию на 2011 год». Электронный ресурс: www.consultant.ru

региональной энергетической комиссии¹. Согласно положению о комиссии члены комиссии являются государственными служащими государственной службы субъекта Российской Федерации и не вправе заниматься предпринимательской деятельностью в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе.

Предложены направления совершенствования системы тарифообразования субъектов регулируемых рынков:

- внедрение в практику метода стимулирующего регулирования, основанного на сравнительном анализе для установления тарифов, учитывающих степень эффективности региональных электросетевых компаний (РЭК), не только в данном, но и соседних регионах для стимулирования оптимизации деятельности и технологий оказания услуг;
- введение дифференциации тарифов на услуги водоснабжения по группам потребителей и в зависимости от объемов потребления воды;
- введение предельных уровней цен на услуги субъектов регулируемого рынка с учетом запланированного коридора инфляции, совершенствование методологии расчета тарифов для стимулирования субъектов естественных монополий к повышению производительности и снижению затрат на основе ликвидации сверхнормативных и сокращения нормативных потерь.

В области осуществляется детальный анализ структуры расходов, себестоимости услуг компаний – естественных и локальных монополий, предпринимаются меры по устранению непрозрачности и непредсказуемости тарифов на их услуги, вводятся предельные уровни цен на услуги субъектов регулируемого рынка с учетом запланированного коридора инфляции, тарифы устанавливаются с учетом необходимости ликвидации сверхнормативных и сокращения нормативных потерь.

Тем не менее большая часть предложенных мер актуальна для Новосибирской области и может быть реализована через инструменты политики в сфере тарифообразования путем внесения изменений в порядок формирования предельных тарифов на услуги естественных и локальных монополий.

В Модельной программе и в Стандарте широкий круг задач повышения инвестиционной привлекательности региона связан также с подготовкой и обеспечением кадрами создаваемых в результате инвестиций производств.

Совершенствование подготовки кадров предлагается через создание в регионе центра формирования и развития технологических компетенций; через обучение сотрудников региональной администрации инвестиционной деятельности, привлечение прямых инвестиций, работе с инвесторами и регулярное повышение их квалификации в ведущих зарубежных университетах и бизнес-школах; ориентацию образовательной системы региона на реальные нужды и потребности инвесторов; создание временных центров подготовки рабочих специальностей.

По большинству направлений в области ведется работа. Создаются центры компетенций при вузах, ресурсные центры с современным оборудованием для подготовки специалистов. Программы подготовки кадров среднего и начального профессионального образования согласуются с представителями бизнеса.

Но для создания целостной системы подготовки специалистов усилий и ресурсов органов власти недостаточно. Необходимо вспомнить, что для подготовки рабочих кадров и специалистов со средним профессиональным образованием в период до перестройки активно использовалась материальная база практически всех крупных предприятий городов и районов области. За годы реформ одни предприятия области были

¹ **Постановление** Правительства РФ от 30.12.1999 г. № 1435 «Об утверждении типового положения об органе исполнительной власти субъекта РФ в области государственного регулирования тарифов», «Собрание законодательства РФ», 10.01.2000, № 2, ст. 220.

приватизированы, другие в целях экономии средств закрыли образовательные центры, а адекватная по размерам и качеству материальная база учреждений начального и среднего профессионального образования не была создана в силу разных причин (дефицита бюджетных средств, резкого сокращения потребности в рабочих кадрах и т.д.).

Для приобретения профессиональных навыков и компетенций выпускниками учреждений начального и среднего профессионального образования, повышения квалификации и дальнейшего профессионального роста необходима современная материально-техническая база процесса обучения. Выход видится в развитии взаимовыгодного сотрудничества бизнеса и власти в вопросах профессиональной подготовки кадров, в наработке новых механизмов взаимовыгодного государственно-частного партнерства, создании необходимых инструментов такого партнерства и их правового закрепления, обосновании и планировании бюджетных средств для этих целей.

Выводы и предложения

В соответствии с предложенным определением механизмов реализации инвестиционной политики не так много: ведомственные и долгосрочные целевые программы, государственные задания органам власти и подведомственным учреждениям, положения об общественных слушаниях, советах при Правительстве субъекта РФ, комиссиях и рабочих группах – организационные механизмы привлечения интеллектуального потенциала научного, экспертного и бизнес-сообщества к выработке целей, управленческих задач и инструментов политики.

Гораздо шире круг используемых инструментов инвестиционной политики, закрепленных правовыми актами субъекта РФ.

Эффективность инвестиционной политики во многом зависит от качества всех составляющих используемых механизмов:

- проработанности и полноты управленческих задач инвестиционной политики в каждом конкретном регионе, в каждый конкретный период времени;
- наличия организационного центра, ответственного за реализацию и эффективность всей инвестиционной политики в субъекте РФ, а также институтов развития (агентств по работе с инвесторами, формированию привлекательного имиджа субъекта РФ, формированию и продвижению инвестиционных проектов, важных с позиции экономического и социального развития территории);
- соответствия объема государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории субъекта РФ задачам инвестиционной политики;
- наличия развитой системы инструментов инвестиционной политики.

Как видно из сравнительного анализа предложений Модельной программы повышения инвестиционной привлекательности субъектов РФ, Стандарта и практики, наработанной в Новосибирской области в этой сфере, в области имеются значительные резервы для повышения инвестиционной привлекательности и активности.

Опыт развитых стран показывает, что для глобальных изменений делового климата, инвестиционных условий развития нет одного важнейшего звена – необходим комплексный подход. Нужны адекватные усилия на всех направлениях улучшения инвестиционного климата, только комплексный межведомственный и межуровневый согласованный подход к повышению инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности на территории области обеспечит положительные сдвиги в этом вопросе.