

Институты развития и “стандарты” экономической политики для субъектов Российской Федерации

© 2012 А.В. Подстригич

Институт экономики Российской академии наук, г. Москва

E-mail: pav199@bk.ru

Анализируются основные принципы (“стандарты”) политики субъектов Российской Федерации по работе с инвесторами и созданию благоприятного инвестиционного климата территорий. Акцентируется внимание на роли региональных институтов развития в решении задач достижения нового уровня инвестиционной и инновационной политики в региональном звене российской экономики.

Ключевые слова: стандарты региональной экономической политики, инвестиционная деятельность, институт развития, субъекты Федерации, государственно-частное партнерство.

Повышение инвестиционной активности как ключевая задача формирования необходимых условий инновационной модернизации российской экономики невозможно вне целенаправленных, заинтересованных усилий со стороны субфедеральных органов управления, прежде всего, со стороны регионов - субъектов Российской Федерации. Выступая на заседании Государственного совета “О повышении инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и создании благоприятных условий для развития бизнеса” 27 декабря 2012 г., Президент РФ В.В. Путин отметил, что стране необходимо резко усилить свои позиции в глобальной конкурентной борьбе за инвестиции. Важной составляющей в достижении этой цели выступает усиление конкуренции между российскими регионами за создание наиболее благоприятных условий как для отечественных, так и для зарубежных инвесторов. “Нам нужно, - отметил В.В. Путин, - запустить настоящее соревнование за инвестора, за инвестиции, чтобы каждый регион стремился создать у себя не просто хорошие, а наилучшие условия для ведения бизнеса. Только так мы можем рассчитывать на успех страны в глобальной конкуренции за прямые инвестиции, которые нам крайне нужны”¹. Решение такой задачи требует целого круга экономических, институциональных и правовых предпосылок.

Стандарты как новый инструмент формирования инвестиционной политики субъектов Федерации

Особое внимание на заседании Государственного совета было уделено институциональным аспектам формирования благоприятной инвестиционной среды в экономике России и ее регионов², конкретизации функций и координации действий федерального центра и субъектов

Федерации. В частности, одной из важных инициатив федерального центра в названном направлении в истекший год стала подготовка так называемого “стандарта” деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе.

Современная экономическая наука трактует инвестиционный климат региона как сложное, многокомпонентное понятие. Далеко не все составляющие этого климата находятся в зоне прямого влияния органов власти субъектов Федерации и, следовательно, могут рассматриваться как основа оценки эффективности их деятельности³. Однако многое здесь реально зависит от того, насколько эффективно действуют основные институты и практические инструменты инвестиционной политики регионов России.

Первоначально названный “стандарт” был предложен еще в 2011 г., а затем обнародован в мае 2012 г. Минэкономразвития РФ совместно с Агентством стратегических инициатив (АСИ) как “Стандарт деятельности исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе”. Точный правовой статус данного документа не вполне ясен. Пока нет указаний на его утверждение тем или иным нормативно-правовым актом Правительства России. Есть лишь информация о том, что он одобрен решением наблюдательного совета АНО “Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов”⁴. Между тем, по информации Минэкономразвития РФ, с 2012 г. эти “стандарты”, в том числе и при участии АСИ, уже были в той или иной мере внедрены в 13 регионах России. С 2013 г. “стандарт” рекомендован как руководство к действию для всех субъектов Федерации.

Вопреки официальному названию документа, его содержание трудно ассоциируется с традиционным представлением о “стандарте” как совокупности количественных и качественных характеристик, требуемых для определенного вида продукции (товаров, работ, услуг и пр.). Скорее всего, можно говорить о данном документе как совокупности ряда более или менее обязательных требований (преимущественно институционально-правового характера) к основным направлениям и конкретным методам работы регионов с потенциальными отечественными и зарубежными инвесторами. Стандарт включает в себя 15 базовых требований к органам исполнительной власти субъектов Федерации. Они отражают те слагаемые условий предпринимательской и инвестиционной деятельности, на которые в первую очередь обращают внимание инвесторы-предприниматели, начинающие хозяйственную деятельность в том или ином регионе. Результаты внедрения “стандарта” также будут учитываться при оценке эффективности деятельности руководителей (высших должностных лиц) субъектов Федерации в соответствии с недавним Указом Президента РФ⁵.

Не пересказывая содержание “стандарта”, отметим, что для него в равной мере характерны как определенные новации в сфере региональной инвестиционной политики, так и те формы и инструменты этой политики, которые уже во многом были апробированы теми или иными субъектами Федерации. В первом случае, это такие формы работы с инвесторами, как публичное (?) обсуждение с главой субъекта Федерации ключевых проблем и решений для инвесторов; личные гарантии инвесторам от главы региона⁶; наглядный план развития инфраструктуры в регионе. Во втором случае - наличие специализированного информационно-аналитического сайта для инвесторов, включающего, в частности, канал прямой связи инвесторов с руководством субъекта Федерации; публичный отчет главы субъекта Федерации о достижениях в сфере привлечения инвестиций и пр.

В числе положений “стандарта”, которые в принципе можно считать уже апробированными в инвестиционной политике субъектов Федерации, следует указать на такую позицию, как наличие специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами. В экономической науке и в практике управления за такими организациями уже достаточно определенно закрепилось название “региональные институты развития”, хотя, как будет показано ниже, основные виды таких институтов, их функции и правовые основы деятельности пока не имеют исчерпывающего нормативно-правового регулирования.

В качестве региональных институтов развития в настоящее время понимается широкий круг орга-

низаций, функционирующих на уровне субъектов Федерации (но не входящих в систему органов исполнительной власти) в целях активизации инвестиционных и инновационных процессов в региональном звене экономики. Данные организации в соответствии со спецификой регионов могут иметь различный юридический статус (унитарного предприятия, коммерческой или некоммерческой организации), иметь особые цели и полномочия, обладать или не обладать собственными финансовыми ресурсами. В первом случае эти институты от лица субъекта Федерации осуществляют финансирование инвестиционных проектов; во втором случае в преимущественной мере концентрируются на посреднических, консультационно-информационных функциях (функция “Одного окна”), а также осуществляют деятельность по сопровождению инвестиционных проектов, включая и реализуемые на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП). Всего в настоящее время, по оценкам ТПП РФ, в регионах России действует более 60 организаций, которые могут быть отнесены к структурам поддержки инвестиций и инноваций или - в более общем плане - к региональным институтам развития⁷.

В системе действующих региональных институтов развития можно выделить следующие их основные типы:

- регулятивно-посреднические институты, например, Агентство регионального развития (Калужская область); Агентство инвестиционного развития (Ростовская область); Агентство экономического развития (Краснодарский край); Агентство инвестиционного развития (Республика Татарстан); Управляющая компания инвестиционного и инновационного развития (Ставропольский край);
- финансовые институты регионального развития, например, фонды (корпорации) развития (Калужская область); предполагается создание Корпорации развития Московской и Мурманской области. В числе финансовых институтов развития - венчурные фонды: а) действующие в качестве местных операторов ОАО “Российская венчурная компания”; б) независимые государственные, государственно-частные и частные региональные венчурные фонды (Москва);
- региональные институты экономического зонирования, например, “Особые экономические зоны регионального уровня” (Липецкая область); “Промышленные округа” (Московская область); “Индустриальные парки” (Калужская область, Республика Татарстан);
- целевые институты содействия инновационной деятельности, например, бизнес-инкубаторы, промышленные зоны (Москва, Владимирская, Нижегородская области); образовательно-инновацион-

ные и научно-образовательные центры (Томская, Новосибирская области).

К региональным институтам развития часто относят и региональные ипотечные фонды, которые в настоящее время действуют более чем в 30 субъектах Федерации.

“Стандарт” деятельности органов власти субъектов Федерации и региональные институты развития

Опираясь на анализ практики работы таких институтов в различных регионах России, можно утверждать, что они способны реализовать ряд принципиальных позиций, отраженных в названном выше “стандарте” деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации по формированию благоприятного инвестиционного климата территории. В соответствии со “стандартом” основными функциями подобных специализированных организаций (институтов развития) являются:

- обеспечение режима “одного окна” для инвесторов при взаимодействии с органами исполнительной власти;
- содействие созданию проектных команд по поддержке и реализации конкретных инвестиционных проектов “под ключ”;
- продвижение инвестиционных возможностей и проектов региона в России и за рубежом (в том числе через конференции, выставки, форумы);
- обеспечение взаимодействия с инвестиционными и венчурными фондами, банками, иностранными государственными инвестиционными агентствами, специализированными финансовыми организациями, российскими и международными институтами развития с целью использования их потенциала и возможностей по финансированию и поддержке инвестиций на территории региона;
- представление интересов субъекта Российской Федерации в проектах государственно-частного партнерства (ГЧП).

Анализ уже первого накопленного опыта работы таких институтов в регионах России показывает, что во многих регионах в тех или иных комбинациях они формально охватывают те основные функции содействия привлечению инвестиций, которые обозначены в рассматриваемом “стандарте”. Однако фактически весомость их деятельности реально просматривается лишь в нескольких субъектах Федерации. Это связано с тем, что результативность деятельности региональных институтов развития как рычага модернизации хозяйственных комплексов субъектов Федерации обусловлена многими обстоятельствами, среди которых такие факторы, как финансо-

вая обеспеченность, качественное правовое регулирование и методическое обеспечение, квалифицированный кадровый потенциал, активное взаимодействие с аналогичными институтами федерального уровня. Не меньшее значение в этом плане имеет и интеграция целей и инструментов деятельности региональных институтов развития в современные системы управления социально-экономическим развитием субъектов Федерации, среди которых приоритет, несомненно, принадлежит развитию практики регионального стратегического планирования⁸.

Таким образом, чтобы в полной мере “ответствовать” своей миссии в практической реализации нового “стандарта” деятельности органов власти субъектов Федерации по формированию благоприятного инвестиционного климата, региональные институты развития сами должны опереться на более прочную экономическую и правовую базу, целостно охватывающую всю сферу регулирования инвестиционных процессов в региональном звене российской экономики. К сожалению, рассматриваемый “стандарт” не показывает конкретных путей укрепления экономико-правовых основ деятельности тех институтов, которые способны поднять инвестиционную политику субъекта Федерации на качественно новый уровень.

Отсутствие исчерпывающего нормативно-правового регулирования, а также позиционирования роли региональных институтов развития в реализации задач стратегического планирования на уровне субъектов Федерации следует отнести к числу наиболее значимых причин того, что становление этих институтов на местах носит несистемный характер. В регионах часто просто “хватается” за ту или иную новую идею (“фонды” и “бюджеты” развития; инвестиционные и венчурные фонды; промышленные и иные особые зоны и пр.), не затрудняясь пониманием специфики форм и целей деятельности каждого из институтов. В результате одни и те же функции, касающиеся поддержки инвестиционных процессов в экономике региона, дублируются различными учреждениями, а на обеспечение их эффективного функционирования не хватает финансовых ресурсов и организационных возможностей.

Все указанное говорит о необходимости подготовки и принятия специального Федерального закона “О региональных институтах развития в Российской Федерации”. Данный закон должен решить такие задачи, как формализация ключевых признаков региональных институтов развития и типизация их основных форм; разграничение функций институтов развития и региональных администраций; закрепление “ниши” региональных институтов развития в практике регио-

нального стратегического планирования и программно-целевого управления, а также форм и рамок участия бюджетных средств субъектов Федерации в финансировании региональных институтов развития; определение направлений и практических инструментов взаимодействия федеральных и региональных институтов развития.

Кроме того, повышение эффективности деятельности региональных институтов развития, в том числе в плане практического продвижения “стандартов” работы с инвесторами, требует соответствующих законодательных изменений и по другим направлениям. В частности, Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ были внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ, которые закрепляют право субъектов Федерации на создание региональных инвестиционных фондов⁹, которые сформируют собой самостоятельный вид региональных институтов развития, будут служить основной финансовой базой для данной системы институтов в целом. Это не только создаст для институтов развития субъектов Федерации гарантированную финансовую “подпитку”, но и существенно расширит возможности субъектов Федерации по поддержке местных инвестиционных проектов на принципах ГЧП за счет снижения рисков невыполнения данными институтами своих обязательств по софинансированию проектов вследствие тех или иных бюджетных ограничений. Но пока таких четких положений о финансировании региональных институтов развития в бюджетном законодательстве не прописано. Кроме того, ссылка на активное взаимодействие с региональными институтами развития была бы уместна в федеральном законе, регулирующем основные полномочия и принципы деятельности органов власти субъектов Российской Федерации¹⁰.

Нельзя также признать рациональным то, что идея институтов развития, в том числе регионального уровня, не получила отражения и в проекте федерального закона, направленного на регулирование отношений ГЧП¹¹. Летом 2012 г. Минэкономразвития РФ обнародовало проект подобного закона, который впервые в нашей законодательной практике дает “полное” определение ГЧП, проектов ГЧП, форм реализации таких проектов и пр. Однако приходится признать, что названный выше законопроект не отвечает в полной мере всем требованиям. Прежде всего, документ не регулирует разграничение полномочий Федерации и ее субъектов по регулированию практики ГЧП, в частности, не определяет возможности субъектов Федерации использовать те формы ГЧП, которые не перечислены в законе, но реально востребованы условиями социально-экономического развития в данном регионе. Не пропи-

саны в законе и такие важные моменты, как особая роль в партнерстве федеральных и региональных институтов развития, специфика партнерских отношений в инновационной сфере и пр. Все это свидетельствует о том, что только на основе целостной правовой базы региональные институты развития смогут составить прочную основу реализации новых “стандартов” инвестиционной политики субъектов Российской Федерации.

¹ Заседание Государственного совета “О повышении инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и создании благоприятных условий для развития бизнеса”, 27 дек. 2012 г. Стенограмма. С сайта Президента РФ.

² Как было отмечено на заседании Государственного совета, в настоящее время по состоянию институтов как основы (правил) деятельности бизнеса и государства Россия в рейтинге Всемирного экономического форума занимает 133-е место из 140 стран мира.

³ Мануйленко В.В. Реализация методики инвестиционной привлекательности региона и основные направления ее повышения // Финансы и кредит. 2012. № 17. С. 42-49.

⁴ Протокол от 3 мая 2012 г. № 2.

⁵ Указ Президента РФ “Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности” от 10 сент. 2012 г. № 1276.

⁶ Если подобное “публичное” обсуждение еще как-то можно себе представить, то правовой и экономический смысл “личных” гарантий инвесторам со стороны высшего должностного лица субъекта Федерации не вполне ясен и не соотносится с его должностными полномочиями.

⁷ По данным интернет-издания ТПП РФ. URL: http://www.tpp-inform.ru/economy_business/2942.html.

⁸ См.: Трещевский Ю.И., Круглякова В.М. Базовые стратегии развития инвестиционной деятельности в регионах ЦФО // Современная экономика: проблемы и решения. 2012. № 3. С. 27-38; Гарбер Н.М. Инвестиционно-привлекательные стратегии российских регионов // Бюджет. 2012. № 2. С. 50-53.

⁹ Первоначально использование механизма региональных инвестиционных фондов было введено еще в октябре 2010 г. Постановлением Правительства РФ № 880.

¹⁰ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ, с послед. изм. и доп.

¹¹ В отсутствие целевого федерального закона, правовой основой практики ГЧП (за исключением особых форм отношений государства и бизнеса типа концессии) в настоящее время выступают законодательные акты субъектов Федерации. К настоящему времени их принято уже около 60.