«МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СТАНДАРТ» КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Бегунова О.В.

соискатель кафедры экономики и управления Уральского института — филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), начальник отдела развития государственно-частного партнерства и снижения административных барьеров, Министерство экономики Свердловской области (Россия), 620031, Россия, г. Екатеринбург, площадь Октябрьская, 1. Телефон: 8 (343) 362016-88, begunova@gov66.ru

УДК 332.146:330.322
ББК 65.050.23

Цель. Изучение составляющих «муниципального стандарта» как механизма, направленного на создание комфортных условий для старта и ведения бизнеса на территории муниципального образования, а также анализ имеющихся практик по формированию такого документа.

Методы. Проведен анализ имеющейся практики формирования региональной системы, способствующей улучшению инвестиционного климата региона и наращиванию инвестиционного потенциала. Проанализирована целесообразность трансляции региональных мер на муниципальный уровень.

Результаты. Результаты проведенного анализа показали, что меры по улучшению делового климата на муниципальном уровне в целом могут соответствовать общей политике, проводимой в регионе. Вместе с тем, при выработке рекомендаций по повышению муниципальной инвестиционной привлекательности необходимо учитывать особенности исторического и социально-экономического характера, определивших широкую типологию муниципальных образований на территории Российской Федерации.

Научная новизна. Научная новизна заключается в изучении направлений улучшения инвестиционного климата муниципального уровня в рамках создания единого документа (документов) — Стандарта — стандартизирующего работу органов местного самоуправления в этой сфере.

Ключевые слова: инвестиционная привлекательность, муниципальный инвестиционный климат, стандарт АСИ, комфортные условия ведения бизнеса.

Begunova O.V.

"MUNICIPAL STANDARD" AS A TOOL FOR PROMOTION OF INVESTING ATTRACTIVENESS OF A MUNICIPAL ENTITY

Objective. Study of the "municipal standard" compounds as a mechanism aimed at formation of comforting conditions for starting and running business on the territory of a municipal entity, and the analysis of the available practices on the development of such a document.

Methods. An analysis of the existing practice for organization of a regional system affecting the improvement of investment climate in the region and investment capacity building has been conducted. Viability of regional measures transference to the municipal level has been analysed.

Results. The results of the conducted analysis have shown that the measures on business climate improvement on a municipal level in general can correspond to the general policy carried out in the region. However, developing recommendations on improvement of municipal investment attractiveness it is important to take into account distinctive features of historical and social-economic character determining a wide typology of municipal entities on the territory of Russia.

Scientific novelty. Novelty is in studying investment climate improvement on a municipal level within the framework of single document development — Standard — standardizing the activity of local self-government in that sphere.

Key words: investment attractiveness, municipal investment climate, standard ASI, comforting conditions of running business.

© Бегунова О.В., 2014

Бегунова О.В.

Сегодня многие государства столкнулись с необходимостью обеспечения многократного повышения уровня жизни населения. Растет потребность в современно оборудованных школах и детских садах, качественных и недорогих продуктах питания, высокоскоростных железнодорожных и автомобильных перевозках и т.д. В условиях ограниченности бюджетов реализация всех перечисленных направлений не представляется возможной без привлечения частных инвестиций, что определяет практическую значимость темы [1].

Изучение составляющих инвестиционной привлекательности и подходов к ее повышению является актуальным и для теоретических исследований. Так, Т.В. Чернова выделяет в инвестиционном климате две составляющие: инвестиционный потенциал и инвестиционная активность [2, с. 22]. В.С. Панасейкина дает детализированный анализ основных составляющих инвестиционного климата. Инвестиционная активность понимается ею как результат инвестиционной деятельности в виде инвестиций в основной капитал. А инвестиционный потенциал раскрывается как комплексное понятие, складывающееся из ресурсно-сырьевого, трудового, производственного, институционального, инфраструктурного, финансового, потребительского потенциалов, распадающихся на конкретные показатели [3, с. 45].

Рядом авторов инвестиционная привлекательность связывается с оценкой факторов, оказывающих повышательное или понижательное воздействие. Такие исследования с формированием перечня ключевых факторов, определяющих инвестиционную привлекательности территории проводили И. Гришина, А. Шахназаров, И.Ройзман, Г.М. Квон, А.В. Бабанов. Вместе с тем, в существующих исследованиях далеко не всегда учитывается специфика инвестиционного климата в конкретных субъектах и муниципалитетах России. Между тем ситуация в сфере инвестиций на субфедеральном уровне отличается высокой дифференциацией. Об этом свидетельствуют, в частности, данные по Уральскому федеральному округу (таблица 1) [4].

Как видно из приведенных данных Свердловская область по итогам 2012 года не смогла подтвердить высокий прирост инвестиций, наблюдаемый в предыдущие периоды. В том числе поэтому задача по созданию благоприятного инвестиционного климата и совершенствованию условий ведения бизнеса является для региона первоочередной.

Одним из инструментов решения данной проблемы стала разработка региональных инвестиционных стандартов. Созданная в 2011 году по инициативе Президента России А.В. Путина, автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее — АСИ) смогла объединить «лучшие практики» в стандартизированный для набор инструментов для улучшения инвестиционного климата — Стандарт деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (далее — Стандарт), содержащий 15 минимальных требований по созданию комфортных условий для начала и ведения бизнеса [5]. Тиражиро-

Таблица 1

Прирост инвестиций в основной капитал в регионах, входящих в состав Уральского федерального округ

в сопоставимых ценах; в процентах к предыдущему году

	2011 год	2012 год
Уральский федеральный округ	**14,2**	**4,9**
Курганская область	8,1	7,2
Свердловская область	**15,9**	**-4,8**
Тюменская область	14,9	8,9
в том числе:		
Ханты-Мансийский авт.округ-Югра	17,2	5,2
Ямало-Ненецкийавт.округ	12,6	13,5
Тюменская область (кроме Ханты-Мансийского авт.округа-Югра и Ямало-Ненецкого авт.округа)	12,4	3,0
Челябинская область	7,6	-6,7

вание данного Стандарта началось в 2011-2012 годах с 11 пилотных регионов, в число которых вошла Свердловская область.

Необходимость внедрения Стандарта во всех регионах России была закреплена в сентябре 2012 года Указом Президента Российской Федерации. Наряду с внедрением Стандарта в качестве ключевых направлений для улучшения инвестиционного климата региона утверждены следующие [6, ст.1]:

1. Оценка предпринимательским сообществом общих условий ведения предпринимательской деятельности, включая улучшение инвестиционного климата.
2. Создание и модернизация высокопроизводительных рабочих мест, повышение производительности труда.
3. Состояние рынка труда, подготовка и переподготовка высококвалифицированных кадров.
4. Качество и доступность производственной и транспортной инфраструктуры.
5. Инвестиционная деятельность, привлечение инвестиций.
6. Развитие среднего и малого предпринимательства.
7. Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства.
8. Повышение доступности энергетической инфраструктуры.

Рядом нормативных актов в развитие данного Указа введена система оценки работы высших должностных лиц федеральных органов исполнительных власти и руководителей регионов в части создания условий комфортного ведения бизнеса.

С появлением официальной системы оценки эффективности деятельности руководителей, работа по поиску и внедрению новых подходов наращивания инвестиционной привлекательности приобрела в регионах обязательную и конкурентную основу.

Следующей новацией в федеральной инвестиционной политике в отношении регионов стало принятие решения о разработке национального рейтинга регионов. Такое поручение получило АСИ и в декабре 2013 года представило проект рейтинга [7]. В настоящее время рейтинг находится на доработке после ряда публичных обсуждений.

Учитывая вышесказанное, можно говорить, что в целом сформирована и нормативно урегулирована система ключевых направлений совершенствования регионального инвестиционного климата. Вместе с тем, практика показывает, что ряд о важных аспектов создания благоприятных условий ведения бизнеса относится к сфере вопросов муниципального значения. Зачастую безынициативная позиция местных администраций может нивелировать эффективную работу региона.

Вопросы урегулирования подходов к развитию местного инвестиционного климата вошли в повестку ряда совещаний АСИ, «Деловой России» и «Всероссийского совета местного самоуправления». Итогом этой работы стала подготовка проекта так называемого «муниципального стандарта» [8, 9]. По аналогии с региональным вариантом «муниципальный стандарт» включает в себя 15 требований:

1. Утверждение Инвестиционной стратегии муниципального образования.
2. Принятие главой муниципального образования Инвестиционной декларации.
3. Формирование и ежегодное обновление Плана создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры в муниципальном образовании.
4. Принятие нормативной правовой базы по инвестиционной деятельности, включая защиту прав инвесторов и механизм поддержки инвестиционной деятельности в муниципальном образовании.
5. Принятие нормативного акта, регламентирующего процедуру оценки регулирующего воздействия принятых и принимаемых НПА, затрагивающих предпринимательскую деятельность в муниципальном образовании.
6. Наличие Совета по инвестиционному климату.
7. Наличие специализированного(-ых) структурного(-ых) подразделения(-ий) и (или) специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.
8. Наличие доступной инфраструктуры для размещения производственных и иных объектов инвесторов (промышленных парков, технологических парков, бизнес-центров и иных объектов) в муниципальном образовании.
9. Наличие механизмов профессиональной подготовки и переподготовки по специальностям, соответствующим инвестиционной стратегии муниципального образования и потребностям инвестора
10. Наличие системы обучения, повышения квалификации и оценки компетентности сотрудников профильных органов муниципальной власти и специализированных организаций по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.
11. Формирование системы управления земельно-имущественным комплектом, соответствующей инвестиционным приоритетам муниципального образования.
12. Наличие канала (каналов) прямой связи инвесторов и руководства муниципального образования для оперативного решения возникающих в процессе

инвестиционной деятельности проблем и вопросов.

13. Создание специализированного двуязычного Раздела на сайте муниципального образования об инвестиционной деятельности.

14. Ежегодное послание главы муниципального образования.

15. Наличие в муниципальном образовании единого регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна».

Сравнение структур показывает, что 14 из 15 предложенных требований повторяют положения регионального Стандарта: только положение регионального Стандарта о включении представителей потребителей энергоресурсов в состав органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере государственного регулирования тарифов заменен на положение о регулировании земельно-имущественных отношений.

Возникает вопрос о целесообразности дублирования ряда решений одновременно на региональном и муниципальном уровнях. Так, например, региональный Стандарт содержит требование о ведении единого Плана инфраструктурных объектов в регионе, включающий как сданные в эксплуатацию объекта, так и объекты нового строительства. Видится более рациональным не дублирование такого требования для муниципалитета, а грамотная организация эффективной работы по внедрению имеющейся и планируемой к строительству муниципальной инфраструктуры в уже созданный в соответствии с требованиями регионального Стандарта ресурс.

Однако ряд положений регионального стандарта все же целесообразно транслировать на местном уровне. К таковым относятся, например, формирование муниципального совета — органа коллегиально определяющего ключевые направления развития инвестиционного климата муниципалитета. В обязанности такого совета также могут входить функции по рассмотрению и оценке конкретных инвестиционных проектов, реализация которых планируется на территории муниципального образования. Это могло бы стать эффективным механизмом принятия оперативных решений, что свою очередь, будет способствовать снижению административных барьеров.

Также рациональным видится утверждение ключевых стратегических документов, определяющих ключевые направления инвестиционной политики муниципального образования, закрепляющие права и «правила игры» в взаимодействии органов власти и субъектов предпринимательской деятельности.

Представленный проект «муниципального стандарта» нуждается в проведении сверки вменяемых муниципалитету направлений работы и реально имеющихся в соответствии с действующим законодательством местных полномочий. Так, например, органы муниципальной власти имеют ограниченный объем инструментов по развитию профессионального образования, профессиональной подготовки и переподготовки кадров.

В целом положения предложенного варианта «муниципального стандарта», как в его региональном аналоге, ориентированы на формирование ряда документов и структур, представляющих собой некую «инфраструктуру», позволяющую использовать инвестиционный потенциал территории и снижать оперативно инвестиционные риски.

Вместе с тем, учитывая, что муниципальный уровень — это ближайший уровень власти, с которым сталкивается в своей деятельности бизнес, необходима, в отличие от регионального Стандарта, более глубокая детализация положений «муниципального стандарта» именно с позиции активной инвестиционной деятельности органов власти.

Инвестиционная деятельность в настоящем контексте понимается как совокупность мер, предпринимаемых органами власти с целью максимально эффективного использования инвестиционного потенциала и снижения инвестиционных рисков (если оперировать теми категориями, которые мы использовали выше) с целью повышения инвестиционной активности субъектов предпринимательской деятельности. Ряд авторов раскрывает эту деятельность в рамках термина «инвестиционная политика», понимаемого как «целенаправленная деятельность органов местного самоуправления по активизации инвестиционного процесса на его территории, привлечению и эффективному использованию ресурсов для решения проблем комплексного социально-экономического развитии муниципального образования и,как следствие, повышения уровня жизни населения [10, с.9].

Именно положения о создании и совершенствовании площадок «открытого диалога» и постоянного информационного взаимодействия должны стать основой для создания такого документа, как «муниципальный стандарт» инвестиционной привлекательности.

Кроме того, видится целесообразным объединение в «муниципальном стандарте»и других наметившихся тенденций в части совершенствования работы с предпринимательским сообществом на местах, среди которых: совершенствование контрольно-надзорной деятельности [11] и внедрение механизмов Открытого правительства в муниципалитетах [12].Это позволит «мыслить» при формировании документа комплексно

и сосредоточить муниципальные усилии на внедрении стандарта, как единой комплексной инструкции.

В продолжение темы комплексности документа нельзя не уделить внимание вопросу его реалистичности и гибкости применения. В этом ключе представляется неоправданным при разработке «муниципального стандарта» заимствование у регионального аналога-практики жесткой унификации требований. Уровень региона, несомненно, является категорией более общего порядка нежели муниципалитет, имеющий свою историю развития и определенную специализацию.

Таким образом, разработчикам стоит рассмотреть возможность формирования системы типовых «муниципальных стандартов» в зависимости от типа муниципального образования, среди которых могут быть: сельские местности, монопрофильные муниципальные образования, города-спутники, города с экологическими проблемами, столицы и региональные центры, города с четкой отраслевой ориентацией (шахтерские, металлургические) и т.д.

Соответственно аналогичным образом будет и выстраиваться апробация таких стандартов: одновременное тиражирование всех сформированных типов стандартов на территории 5-10 муниципальных образований с целью «отладки» и дальнейшей доработки положений документов.

Но основное качество, которым должен обладать такой документ, как «муниципальный стандарт», должна быть легитимность. Учитывая это, система его разработки и утверждения должна включать все возможные механизмы «сверки часов» с предпринимательским сообществом, объединениями муниципалитетов, отраслевыми союзами и экспертным сообществом. С этой целью необходимо проводить общественные экспертизы и публичные консультации, в том числе в рамках конкретных типов муниципальных образований. Это позволит исключить положения, которые не оказывают реального влияния на комфортность условий ведения бизнеса.

Также общественная экспертиза даст возможность и органам власти «наложить» требования стандартов на имеющиеся инструкции и нормы законодательства, что в свою очередь станет основой для коррекции как самого проекта «муниципального стандарта», так и обозначит направления для актуализации положений морально устаревшего законодательства.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

1.Утверждение «муниципального стандарта» как некой аргументированной инструкции для проведения первичных мер, направленных на улучшение делового климата в муниципальных образованиях является важным управленческим решением, отвечающим современным требованиям экономики.

2.Формирование такого документа должно проходить при активном участии основных сторон процесса: органов власти и предпринимательское сообщество. Только в этом случае документ сможет стать реальным инструментом наращивания инвестиционной привлекательности территории и, как следствие, инвестиционной активности.

3.«Муниципальный» стандарт должен быть более «гибким» документом по сравнению с региональным, учитывать социально-экономические и исторические особенности формирования муниципальных образования и факторы, определяющие их дальнейшее развитие. В противном случае документ может стать формальной инструкцией, выполнение которой не приведет к реальному изменению инвестиционного климата.

«Муниципальный стандарт» должен быть сборником уникальных мероприятий, а не копией регионального аналога. Вместе с тем, формирование такого документа возможно только на основе тщательного анализа действительно имеющихся в распоряжении муниципальных образований полномочий и соответствующих инструментов по улучшению инвестиционного климата и созданию благоприятных условий для привлечения и распоряжения инвестициями.

Литература:

1. Акьюлов Р.И. Экономическая и демографическая безопасность государства: современные вызовы и угрозы [электронный ресурс] // Электронный журнал «Вопросы управления». 2013 год [сайт]. URL:http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2013/03/ (дата обращения 28.02.2014).
2. Форма федерального статистического наблюдения № 2-П, расчет. Официальный сайт федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL:www.gks.ru (дата обращения 03.03.2014).
3. Стандарт деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе [электронный ресурс] // Официальный сайт АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» [сайт]. URL:http://asi.ru/standard/ (дата обращения: 12.12.2013).
4. Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей

высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности: Указ Президента Российской Федерации от 12 сентября 2012 года № 1276 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. АСИ представило Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в российских регионах[электронный ресурс] // Официальный сайт АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» [сайт]. URL:http://www.asi.ru/news/14550/?PAGEN_1=3 (дата обращения 19.12.2013).
6. Чернова Т.В. Экономико-статистическая оценка инвестиционных процессов в муниципальном образовании // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2011. № 1. Научно-теоретический и информационно-методический журнал.
7. Панасейкина В.С. Формирование методики оценки инвестиционной привлекательности муниципальных образований // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Выпуск 4.
8. Стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании[электронный ресурс]//[сайт].URL:http://www.kubzsk.ru/vsms/activity.php?detail=1&ID=19058 (дата обращения 14.03.2014).
9. 15 октября в Государственной Думе состоялся круглый стол о повышении инвестиционной привлекательности муниципальных образований[электронный ресурс] // Новости сайта Всероссийского совета местного самоуправления[сайт]. URL:http://www.vsmsinfo.ru/novosti/3472-15-oktyabrya-v-gosudarstvennoj-dume-sostoyalsya-kruglyj-stol-o-povyshenii-investitsionnoj-privlekatelnosti-munitsipalnykh-obrazovanij (дата обращения 15.02.2014).
10. Абрамов А.П. Эффективность работы органов местного самоуправления — основа формирования инвестиционного климата в муниципальном образовании // Вестник Томского государственного университета. 2012. 12(127).
11. Предприниматели обсудили с органами власти меры по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности [электронный ресурс] // Официальный портал Министерства экономики Свердловской области [сайт]. URL:http://econom.midural.ru/content/predprinimateli-obsudili-s-organami-vlasti-mery-po-sovershenstvovaniyu-kontrolno-nadzornoy (дата обращения 15.02.2014).
12. Всероссийский муниципальный форум «Открытый муниципалитет» в Красноярске [электронный ресурс]. URL: http://www.krasimr.ru/events/show/?nid=209 (дата обращения 15.02.2014).

References:

1. Akyulov R.I. Economic and demographic state security: modern challenges and threats [e-resource] // E-journal “Voprosy upravleniya”. 2013 [site]. URL:http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2013/03/ (date of reference 28.02.2014).
2. The form of the federal statistical observation № 2-P, calculation. Official site of the federal service of state statistics [e-resource]. URL:www.gks.ru (date of reference 03.03.2014).
3. Standard of the activity of the RF state executive body of power on provision of favorable investment climate in the region [e-resource] // Official site ANO “Agency of strategic initiatives on new projects promotion” [site]. URL:http://asi.ru/standard/ (date of reference: 12.12.2013).
4. On efficiency assessment of executives of federal executive bodies of power and top executives (top executives of supreme government bodies) subjects of the Russian Federation on development of favorable conditions for entrepreneurial activity: Edict of the President of the Russian Federation dated September 12, 2012 № 1276 [e-resource]. Access from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
5. ASI has introduced the National rating of the investment climate state in the Russian regions [e-resource] // Official site ANO “Agency of strategic initiatives on new projects promotion” [site]. URL:http://www.asi.ru/news/14550/?PAGEN_1=3 (date of reference: 19.12.2013).
6. Chernova T.V. Economic-statistical assessment of investment processes in a municipal entity // Vestnik Taganrog institute upravleniya i ekonomiki. 2011. № 1. Nauchno-teoreticheskiy i informatsionno-metodicheskiy zhurnal.
7. Panaseikina V.S. Development of the assessment methodology of investing attractiveness of municipal entities // Problemniy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoye proektirovaniye. 2011. Issue 4.
8. Activity standard of local self-government bodies on provision of favorable investment climate in a municipal entity [e-resource] // [site]. URL:http://www.kubzsk.ru/vsms/activity.php?detail=1&ID=19058 (date of reference 14.03.2014).

9. On October 15 in the Sate Duma a round table discussion on improvement of municipal entities [e-resource] // News of the site of the All-Russian council of local self-government [site]. URL:http://www.vsmsinfo.ru/novosti/3472-15-oktyabrya-v-gosudarstvennoj-dume-sostoyalsya-kruglyj-stol-o-povyshenii-investitsionnoj-privlekatelnosti-munitsipalnykh-obrazovanij (date of reference 15.02.2014).
10. Abramov A.P. Effectiveness of local self-government activity is the basis for development of investment climate in a municipal entity // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2012. 12(127).
11. Businessman have discussed measures on improvement of monitoring activity with power bodies [e-resource] // Official portal of the Ministry of economy of Sverdlovsk region [site]. URL:http://econom.midural.ru/content/predprinimateli-obsudili-s-organami-vlasti-mery-po-sovershenstvovaniyu-kontrolno-nadzornoy (date of reference 15.02.2014).
12. All-Russian municipal forum “Open municipality” in Krasnoyarsk [e-resource]. URL: http://www.krasimr.ru/events/show/?nid=209 (date of reference 15.02.2014).