

УДК 332.1

ББК 65.04

DOI 10.22394/1682-2358-2018-2-11-19

N.S. Gegeđiush, *Candidate of Sciences (Sociology), Head of the Public Administration Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

E.E. Nechaevskaya, *First Deputy Head of the Investment Policy Department of the Ministry of Investment Policy and Property Relations of the Saratov Region*

**TARGET MODELS
AS A TOOL
FOR FORMING
A FAVORABLE
INVESTMENT CLIMATE
IN THE RUSSIAN
FEDERATION REGIONS
(by the Example
of the Saratov Region)**

The approaches to the definition of the investment climate in a region, and the priority directions for its improvement are analyzed. The authors describe the legal and organizational framework for introducing target models for simplifying business procedures and increasing investment attractiveness in the Russian Federation regions. The results of twelve target models introduction in the Saratov region are summarized and the factors influencing the degree of achievement of the planned results are considered.

Key words and word-combinations: investment attractiveness, investment climate, target models for simplifying business procedures.

Н.С. Гегедюш, *кандидат социологических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Поволжского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: gegeđush@rambler.ru)*

Е.Е. Нечаевская, *первый заместитель начальника управления инвестиционной политики министерства инвестиционной политики и имущественных отношений Саратовской области (email: elizaveta-en@yandex.ru)*

**ЦЕЛЕВЫЕ МОДЕЛИ
КАК ИНСТРУМЕНТ
ФОРМИРОВАНИЯ
БЛАГОПРИЯТНОГО
ИНВЕСТИЦИОННОГО
КЛИМАТА В СУБЪЕКТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(на примере
Саратовской области)**

Аннотация. Анализируются подходы к определению инвестиционного климата региона, выявляются приоритетные направления его улучшения. Описываются правовые и организационные основы внедрения целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности в субъектах РФ. Обобщаются результаты внедрения двенадцати целевых моделей в Саратовской области и рассматриваются факторы, влияющие на степень достижения запланированных результатов.

Ключевые слова и словосочетания: инвестиционная привлекательность, инвестиционный климат, целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса.

В социально-экономическом развитии страны важное место занимает инвестиционный климат. Анализ современной литературы позволяет констатировать, с одной стороны, распространенность позиции отождествления понятий «инвестиционный климат» и «инвестиционная привлекательность», с другой — отсутствие единообразия в толковании понятия «инвестиционный климат». По мнению С.А. Курбанова «инвестиционный климат есть совокупность положительных экономических, политических и социальных условий для привлечения капитала от частных и иностранных инвесторов, создающих определенный уровень инвестиционной привлекательности» [1, с. 45]. В этой же логике формулирует определение Л.Е. Намятова, указывая, что это «совокупность социально-экономических, финансовых, организационно-правовых, географических и политических факторов, предопределяющих привлекательность и целесообразность инвестирования в ту или иную хозяйственную систему (экономику страны, региона, корпорации)» [2, с. 5].

Опираясь на доклад Всемирного банка об улучшении инвестиционного климата в интересах всех слоев населения 2005 г., С.Н. Зверьева предлагает понимать этот термин как «совокупность характерных для каждой местности факторов, определяющих возможности компаний и формирующих у них стимулы к осуществлению продуктивных инвестиций, созданию рабочих мест и расширению своей деятельности» [3, с. 92, 4]. Во всех рассмотренных случаях речь идет о наборе характеристик, присущих конкретной территории в конкретный момент времени и позволяющих «внутренним» и «внешним» инвесторам (предпринимателям) осуществлять хозяйственную деятельность. Именно такое понимание положено в основу данной статьи.

Противоположной позиции в анализе дефиниций придерживается В.В. Литвинова, обосновывающая не только нелогичность отождествления анализируемых терминов, но и невозможность использования термина «инвестиционный климат» в отношении конкретного объекта инвестирования, например организации. В ее работах указывается, что характеристикой объекта инвестирования (отрасли, региона) выступает инвестиционная привлекательность и дается более емкое определение: «Инвестиционный климат региона — интегральная характеристика среды инвестирования, формирующаяся на основании оценки инвестиционной привлекательности региона в течение длительного промежутка времени (более 10 лет) и влияющая на желание потенциального инвестора осуществить вложения» [5, с. 140—141].

На наш взгляд, целесообразно анализировать инвестиционный климат региона через баланс инвестиционной привлекательности и инвестиционного риска, что обосновывается, например, в работах В.А. Зимина [6, с. 296], и в целом инвестиционный климат рассматривать в качестве значимого ресурса в конкуренции за привлечение инвестиций. Задача по улучшению инвестиционного климата как элемента государственной политики существует в России порядка пятнадцати лет и состоит в создании таких условий для бизнеса, при которых он будет функционировать максимально комфортно. С учетом современного состояния многих региональных и муниципальных бюджетов задача не только

не утратила актуальности, а возрастает с каждым годом. Работа органов власти осуществляется по трем направлениям: во-первых, формирование правовой среды как гарантии стабильности деятельности инвестора; во-вторых, эффективное использование и повышение инвестиционного потенциала; в-третьих, предупреждение и минимизация инвестиционных рисков [3, с. 92].

В начале 2000-х годов работа по улучшению инвестиционного климата в субъектах РФ проводилась точно регионами в условиях отсутствия координации со стороны федерального центра. В результате еще более усилилась дифференциация субъектов РФ, вырос уровень конкуренции среди регионов за привлечение инвестиций [7, с. 1313]. В настоящее время ключевым методом по улучшению инвестиционного климата в России является Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов. К числу проектов, связанных с формированием благоприятных условий для ведения бизнеса, относятся Национальная предпринимательская инициатива, Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ, Целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности в субъектах РФ, и прочие.

Целевые модели — новый инструмент, представляющий собой комплекс факторов обеспечения благоприятного инвестиционного климата по заданному приоритетному направлению, для каждого из которых определено целевое состояние и показатели оценки степени его обеспечения [8]. Реализация моделей преимущественно связана с правовым регулированием. Применение целевых моделей предполагает, что региональные проектные офисы получают не только описание успешных региональных практик, но и систему факторов, которые являются неотъемлемым условием формирования благоприятного инвестиционного климата.

По итогам Национального рейтинга состояния инвестиционной привлекательности субъектов РФ — 2016, выделено десять показателей, по которым произошли ухудшения и определены семь приоритетных направлений улучшения инвестиционного климата:

- институты и инструменты для развития благоприятного инвестиционного климата на региональном уровне (совершенствование и внедрение положений регионального инвестиционного стандарта);
- государственный кадастровый учет недвижимого имущества и государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- регулирование градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства;
- технологическое присоединение энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям;
- технологическое присоединение объектов капитального строительства к сетям тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения;
- оптимизация контрольно-надзорной деятельности;
- стимулирование развития малого предпринимательства [9].

На основе приоритетных направлений распоряжением Правительства РФ от 31 января 2017 г. № 147-р утверждены двенадцать целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привле-

кательности в субъектах РФ. Для каждого региона составлен точный профиль соответствия целевой модели, сформированы рекомендации по исправлению ситуации и ссылки на конкретные успешные практики, на основе которых в каждом субъекте утверждены свои региональные «дорожные карты».

Распоряжениями Правительства Саратовской области в феврале 2017 г. утверждены планы мероприятий по реализации указанных дорожных карт. Для координации работы по внедрению целевых моделей в регионе функционирует рабочая группа «Региональный проектный офис» [10]. В органах исполнительной власти области определены ответственные за реализацию мероприятий дорожной карты сотрудники, сформированы рабочие группы, в состав которых входят представители бизнеса и научного сообщества региона.

Процесс организации внедрения целевых моделей сопровождается координацией и систематизацией взаимодействия не только органов власти всех уровней, но и ресурсоснабжающих организаций, саморегулируемых организаций и кадастровых инженеров. Функции по проведению мониторинга выполнения показателей целевых моделей в субъектах России осуществляют региональные экспертные группы, на федеральном — федеральные рабочие группы. Состав таких групп детерминируется содержанием каждой конкретной модели, формируется АСИ самостоятельно из представителей бизнеса и научного сообщества региона.

Основным инструментом планирования, организации работы по внедрению показателей целевых моделей, мониторинга актуального статуса и контроля на всех этапах реализации проекта является система «Region-ID» в Интернете. Система обеспечивает информационное взаимодействие всех участников внедрения целевых моделей в режиме реального времени, фиксацию результатов достижения целевых значений и их оценки федеральными рабочими группами и региональными экспертами. Описываемый формат является эффективным прежде всего с точки зрения объективности результатов. Состав региональных экспертных групп независим по отношению к органам власти субъекта РФ. При этом оценки, замечания и предложения, поступившие от региональных экспертных групп, проверяются и рассматриваются федеральными рабочими группами.

Итоги внедрения целевых моделей подводятся ежегодно, и с точки зрения достигнутых результатов сформирована градация регионов на четыре группы: 1) регионы-лидеры; 2) регионы с уровнем выше среднего; 3) регионы с низким уровнем достижения; 4) регионы с крайне низким уровнем достижения. В 2017 г. Саратовская область вошла в число регионов с уровнем достижения показателей выше среднего — выполнение составляет 94% (6 из 12 дорожных карт). Охарактеризуем результаты внедрения каждой модели.

Целевая модель «Получение разрешения на строительство и территориальное планирование» выполнена на 77%. Из 47 показателей модели полностью завершено выполнение 36. Причиной неисполнения оставшихся показателей является наличие законодательных пробелов на федеральном уровне. Поскольку модель рассчитана до 2021 г., полагаем, что этот вопрос снимется в течение 2018 г. В качестве результатов-продуктов отметим снижение сроков получения градостроительного плана земельного участка с 30 до 15 дней, получения разрешения на строительство — с 10 до 5 дней.

Факторами, тормозящими внедрение целевой модели, на наш взгляд, являются следующие: высокая стоимость цифровизации услуг в градостроительной сфере; невозможность разработки и внедрения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (далее — ИСОГД) в электронной форме и ее дальнейшая интеграция с региональным порталом государственных и муниципальных услуг. Отсутствие в федеральном законодательстве императивной нормы о внедрении в субъектах Федерации ИСОГД не позволяет внести в государственные программы субъектов РФ мероприятия о ее внедрении, финансируемые за счет бюджетных средств. Следует отметить, что в целом по России наблюдается низкая степень достижения показателей по указанной целевой модели. Данное обстоятельство опосредовано отсутствием у муниципалитетов финансовой возможности на подготовку проектов документов территориального планирования.

Целевая модель «Подключение к системам теплоснабжения, подключение (технологическое присоединение) к централизованным системам водоснабжения и водоотведения» в Саратовской области выполнена в полном объеме. Как следствие, более открытой стала процедура подключения к системам теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Результатами-продуктами стали калькулятор предварительного расчета подключения к сетям и автоматизация процесса подключения к сетям. В целом по региону завершена разработка и утверждение схем централизованного теплоснабжения в 258 населенных пунктах. Схемы водоснабжения и водоотведения утверждены и регулярно актуализируются в 322 муниципальных образованиях области, что составляет 100% от плана. Все инвестиционные программы организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения и водоснабжения, в установленном порядке проверяются на соответствие существующим схемам тепло-, водоснабжения, утверждаются после согласования органами местного самоуправления.

По целевой модели «Технологическое присоединение к электрическим сетям» Саратовская область входит в число лидеров по степени достижения целевых показателей. В настоящее время из 19 показателей модели полностью выполнены мероприятия по 17 пунктам, и общий процент выполнения составляет 98%. Оставшиеся мероприятия носят технический характер, их выполнение запланировано на первую половину 2018 г. К результатам-продуктам можно отнести сокращение сроков подключения к электросети со 144 до 92 дней, создание интернет-портала, к которому подключены ресурсоснабжающие организации региона (на базе ПАО «Россет»).

Портал как единая «точка входа» (обращения) имеет несколько сервисов: подача заявки на технологическое присоединение в выбранную сетевую организацию; расчет необходимой мощности подключаемых устройств; поиск точки подключения на интерактивной карте; расчет стоимости услуг; мониторинг хода рассмотрения поданных заявок; предоставление информации о показаниях приборов учета; подача запроса на получение информации о состоянии своих электроустановок и прочее. В стадии завершения находится реализация мероприятия, направленного на взаимодействие между сетевыми и энергосбытовыми организациями региона. Поскольку одновременно с оформлением договора технического присоединения будет заключаться дого-

вор энергоснабжения (поставки), потребители ощутят сокращение процедур и сроков подключения.

По целевой модели «Подключение (технологическое присоединение) к сетям газораспределения» Саратовская область продемонстрировала наилучшую динамику достижения целевых показателей. На официальном сайте ООО «Газпром трансгаз Саратов» размещена карта газопроводов и газораспределительных станций области с указанием возможного резервного объема газа. Посредством сайтов газораспределительных организаций реализована возможность дистанционной подачи заявки на подключение к сетям газораспределения через Интернет, внесения платы за технологическое присоединение по стадиям выполнения договора о подключении, реализована система автоматизированной подготовки ТУ, определения планируемого максимального часового расхода газа. Газораспределительными организациями региона предусмотрена возможность получения акта о подключении на месте осмотра.

Выполнение показателя «Возможность дистанционного заключения договора на поставку газа» в настоящее время не представляется возможным. В этом вопросе требуется внесение изменений в федеральный нормативный правовой акт, которым предусмотрено предоставление заявки газоснабжающей организации на поставку газа осуществляется в письменной форме.

По целевой модели «Регистрация права собственности на земельные участки и объекты недвижимого имущества» Саратовская область входит в число 18 субъектов, целевые значения показателей которых достигнуты на 100%. Реализация дорожной карты позволила сократить сроки регистрации права собственности на земельные участки и объекты недвижимого имущества с 7 до 5 дней; увеличить долю услуг, предоставляемых через многофункциональные центры государственных и муниципальных услуг; долю запросов, направляемых посредством межведомственного электронного взаимодействия; повысить качество регистрационного процесса; увеличить долю заявлений на государственную регистрацию прав, представляемых в электронном виде. Целевая модель рассчитана до 2021 г., работа по ее внедрению будет продолжена в соответствии с утвержденным планом мероприятий.

Целевая модель «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества» в регионе выполнена на 85%. По степени достижения целевых показателей Саратовская область входит в число лидеров среди 27 субъектов. К результатам-продуктам реализации дорожной карты можно отнести снижение сроков утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории с 21 до 14 дней, присвоения адреса земельному участку и объекту недвижимости с 17 до 9 дней.

В целом по Российской Федерации вызывает трудности реализация мероприятий по внесению границ между субъектами и границ населенных пунктов в Единый государственный реестр недвижимости. Причиной тому служит пересечение границ населенных пунктов с границами земельных участков, занятых в том числе линейными объектами (ЛЭП, газопроводы, дорожная сеть и т.п.). Государственный кадастровый учет в их отношении производился на основании схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Утверждение осуществлялось местной администрацией без

учета фактического прохождения границы населенного пункта на местности, в условиях отсутствия генеральных планов территории населенных пунктов. Целевые показатели по модели были утверждены в феврале 2017 г., расходные показатели местных бюджетов утверждены в конце 2016 г., соответственно, в местных бюджетах не были запланированы денежные средства на данные работы. Ситуация должна измениться в 2018 г.

Целевая модель «Поддержка малого и среднего предпринимательства» содержит 45 показателей. Из них полностью выполнены 31, степень выполнения составила 89% при среднестатистическом российском показателе 83%. В Саратовской области принято региональное налоговое законодательство по специальным налоговым режимам, в частности, по вопросам «налоговых каникул», патентной системы налогообложения, дифференцированных налоговых ставок по упрощенной системе налогообложения. Реализован весь набор мероприятий по обеспечению населения нестационарными торговыми объектами, гарантийной поддержке и повышению эффективности микрофинансовых организаций, обеспечению деятельности Совета по развитию МСП. В регионе активно развиваются такие направления, как предоставление услуг бизнесу через МФЦ, использование ресурсов Портала «Бизнес-навигатор МСП», оказание поддержки сельскохозяйственным кооперативам, оказание имущественной поддержки МСП и прочие.

При общем положительном эффекте отметим низкую степень использования «налоговых каникул» и патентной системы налогообложения в практической работе с субъектами МСП. На наш взгляд, причиной является наличие «теневого» предпринимательства. Саратовская область не уникальна в части «теневого» предпринимательства: по данным официальных отчетов, в целом этот сектор оценивается в 326 тыс. человек. Однако по экспертным оценкам, это порядка 500 тыс. человек. Россия по итогам 2016 г. вошла в пятерку стран с крупнейшей теневой экономикой [11, с. 1]. Переломить ситуацию с «теньвым» предпринимательством возможно лишь совместно с деловым обществом. Прежде всего необходимо усилить работу по повышению информированности граждан о существующих мерах поддержки малого и среднего предпринимательства.

По степени внедрения целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации» Саратовская область входит в группу регионов-лидеров (из 48 субъектов РФ). Показатели по модели выполнены на 94%, полностью завершено выполнение восьми показателей из девяти. В течение года проведен ряд мероприятий, направленных на выход предпринимателей из «теневого бизнеса» и защиту прав субъектов предпринимательской деятельности. В результате внедрения целевой модели снижена административная нагрузка на бизнес, созданы равные условия ведения бизнеса, включающие справедливое распределение мероприятий по контролю / надзору и объему предъявляемых требований в отношении аналогичных видов и объектов. Выполнение последнего показателя по анализируемой целевой модели зависит от быстроты принятия правовых актов на федеральном уровне: по состоянию на начало марта 2018 г. не утверждены критерии отнесения

подконтрольных субъектов (объектов) к категории риска (классу опасности), при этом субъекты федерации правом на определение таких критериев не наделены.

По дорожной карте «Наличие и качество регионального законодательства о механизмах защиты инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности» Саратовская область входит в число 52 субъектов, внедривших целевую модель в полном объеме. Для обеспечения защиты прав инвесторов законодательно закреплена гарантия не ухудшения режима наибольшего благоприятствования, сложившегося в период действия инвестиционного договора. В рамках реализации данной модели приведены в соответствие все региональные нормативные правовые акты, регламентирующие механизмы защиты инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности.

По дорожной карте «Эффективность обратной связи и работы каналов прямой связи инвесторов и руководства субъекта Российской Федерации» регион входит в число 34 субъектов, на территории которых целевая модель внедрена в полном объеме. В результате ее реализации обновлен состав Совета по инвестициям при губернаторе области, обеспечено более широкое вовлечение предпринимательского сообщества к активному участию в инвестиционной деятельности региона, создан канал прямой связи с инвестором с помощью облачной АТС Билайн (номер горячей линии +7(965) 888-64-45).

По результатам реализации мероприятий дорожной карты «Эффективность деятельности специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами» Саратовская область входит в число 41 субъекта, полностью внедривших целевую модель. Специализированной организацией является министерство инвестиционной политики и имущественных отношений области. В отношении специализированной организации в Саратовской области установлены, к примеру, показатели эффективности: объем привлеченных инвестиций в основной капитал на душу населения; объем прямых иностранных инвестиций, количество созданных рабочих мест в рамках реализации инвестиционных проектов; количество созданных высокопроизводительных рабочих мест в рамках реализации инвестиционных проектов и другие.

По дорожной карте «Качество инвестиционного портала субъекта Российской Федерации» Саратовская область входит в число 41 субъекта, полностью внедривших целевую модель. Кроме того, Инвестиционный портал Саратовской области входит в число лучших региональных практик внедрения целевой модели. В ходе модернизации Инвестиционного портала был осуществлен полный переход от «сухого» административного сайта на максимально понятный, современный и интерактивный: с большим количеством инфографики и интерактивных элементов. Для инвесторов обеспечена техническая возможность подачи заявки о намерении реализовать инвестиционный проект с указанием его основных параметров за счет внедрения на портале автоматизированной и простой формы заявки (для его дальнейшего включения в Реестр инвестиционных проектов Саратовской области). Имеется также возможность подачи документов для получения мер государственной поддержки.

Таким образом, в целях улучшения состояния инвестиционного климата в регионах, активизации инвестиционной деятельности субъекты Федерации реализуют целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса. Работа ведется немногим более года, и системных результатов пока нет. Однако целевые модели стали инструментом развития ранее применяемых в регионах форм создания благоприятного инвестиционного климата. Преимуществом анализируемого инструмента, на наш взгляд, является необходимость выстраивать взаимодействие между бизнес-сообществом, государством и гражданским обществом и, как следствие, формировать единое коммуникативное пространство между ними. Кроме межсекторных коммуникаций, повышается степень взаимодействия между органами власти разных уровней. В частности, установленные постановлением Правительства России от 31 января 2017 г. № 147-р федеральные органы исполнительной власти проводят мониторинг внедрения целевых моделей в субъектах РФ.

Правительством Саратовской области проводится системная работа по формированию благоприятного инвестиционного климата в регионе, результат которой уже позволил улучшить его состояние. За последние три года в области увеличилось количество реализуемых проектов, объемов инвестиций, на 25 пунктов улучшились позиции в Национальном рейтинге (35-е место по итогам 2016 г.). Отметим, что, кроме работы по целевым моделям, улучшению инвестиционного климата в регионах будет способствовать совершенствование бюджетно-налоговой политики, комплекс мер, снижающих дотационность региональных и местных бюджетов.

Библиографический список

1. Курбанов С.А. Факторы, влияющие на развитие инвестиционного климата в регионах России // Проблемы современной экономики (Новосибирск). 2016. № 35. С. 44–50.
2. Намятова Л.Е. Инвестиционный климат и инвестиционный имидж России // Теория и практика мировой науки. 2017. С. 5–9.
3. Зверева С.Н. Изменение инвестиционного климата в регионах России // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2017. № 1 (11). С. 91–94.
4. Улучшение инвестиционного климата в интересах всех слоев населения: доклад о мировом развитии, 2005. Вашингтон, Федеральный округ Колумбия: МБРР / Всемирный банк.
5. Литвинова В.В. Инвестиционная привлекательность и инвестиционный климат региона: к вопросу о дефинициях и оценке // Вестник Финансового университета. 2014. С. 139–152.
6. Зимин В.А. Инвестиционный климат регионов Российской Федерации. Его основные показатели // Теория и практика общественного развития. 2013. № 5. С. 296–298.
7. Мирошников С.Н., Чаркина Е.С. Актуальные вопросы улучшения инвестиционного климата в регионах России // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17, № 11. С. 1311–1320.
8. Целевые модели / Официальный сайт АСА. URL: <https://asi.ru/investclimate/models/>
9. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ. URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/>
10. О создании межведомственной рабочей группы «Региональный проектный офис»: Распоряжение Губернатора Саратовской области от 29 июля 2013 г. № 619-р URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW358;n=108208#09403900164583385>
11. Комраков А. В России уровень теневой экономики сохранится и к 2025 году // Независимая газета. 2017. 3 июля. URL: http://www.ng.ru/economics/2017-07-03/100_shadowec.html?id_user=Y