

# Государственное управление инвестиционной привлекательностью и инфраструктурным развитием территорий: проблемы и решения

*Мирошников С. Н.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация; miroshnikov-sn@ranepa.ru

## *РЕФЕРАТ*

В статье рассматриваются вопросы государственного управления инвестиционной привлекательностью территорий. Показано, что среди проблемных вопросов находятся цифровизация, обеспеченность кадрами и развитие инфраструктуры. Делается вывод, что создание льготных налоговых режимов ограничивает возможности органов власти и управления по реализации инфраструктурных проектов, что требует новых подходов. Анализируются возможности использования инфраструктурной ипотеки как инструмента для развития и реконструкции инфраструктурных объектов.

*Ключевые слова:* государственное управление, меры государственной поддержки, преференции, льготы, инструменты территориального развития, цифровизация, инвестиционная привлекательность, целевые модели, подготовка кадров, инфраструктура, эффективность управления, региональная политика, инфраструктурная ипотека

## **Public Administration of Investment Attractiveness and Infrastructure Development of Territories: Problems and Decisions**

*Miroshnikov S. N.*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation; miroshnikov-sn@ranepa.ru

## *ABSTRACT*

In the article questions of public administration of investment attractiveness of territories are considered. It is shown that among problematic issues are digitalization, staffing and infrastructure development. The conclusion that creation of the preferential tax modes limits possibilities of bodies of authority and management on implementation of infrastructure projects that demands new approaches is drawn. Possibilities of use of an infrastructure mortgage as tool for development and reconstruction of infrastructure facilities are analyzed.

*Keywords:* public administration, measures of the state support, preference, privilege, instruments of territorial development, digitalization, investment attractiveness, target models, training, infrastructure, management efficiency, regional policy, infrastructure mortgage

---

Непрерывным условием модернизации экономики и обеспечения социально-экономического развития является активизация инвестиционной деятельности и создание комфортных условий для экономической деятельности как в стране в целом, так и в отдельных регионах. Устойчивое развитие регионов — важнейший приоритет государственной политики, от успеха осуществления которого зависит экономическое развитие страны и социальное положение ее граждан, территориальная целостность государства [1–6 и др.].

Такая амбициозная цель требует перенастройки государственной политики территориального развития, более интенсивного создания новых производств, строительства и реконструкции объектов социальной, транспортной и инженерной инфра-

структуры, снижения административных барьеров. Также необходимо эффективное использование всех административных, финансовых и технологических и кадровых ресурсов.

В Российской Федерации системная работа по формированию благоприятного инвестиционного климата проводится как на федеральном, так и на региональном уровнях. Ключевым инструментом стало внедрение в 2011–2016 гг. Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, предполагающего создание в субъектах Российской Федерации ключевых институтов и инструментов содействия и развития инвестиционной деятельности.

Важнейшим результатом внедрения Стандарта стала активизация взаимодействия власти и бизнеса, вовлечение представителей бизнес-структур в процессы выбора стратегических целей, формирования, реализации и оптимизации инвестиционной политики в субъектах Российской Федерации. Участие предпринимателей на стадии выработки решений, а также мониторинга эффективности созданных и существующих изначально инструментов и институтов государственного управления региональным развитием предоставляет возможность не только оценить качество деятельности региональных органов исполнительной власти, но и выделить наиболее эффективные инвестиционные практики.

Реализация указанной системной работы позволила значительно улучшить инвестиционный климат в стране, что подтверждается как международными (рейтинг Всемирного банка «Ведение бизнеса», рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума), так и внутренними оценками по результатам Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации.

Новым элементом системной работы по внедрению необходимых изменений на региональном уровне стали целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса (далее — целевые модели), которые были предложены в рамках подготовки к заседанию Государственного совета Российской Федерации по вопросу о мерах по повышению инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации в 2016 году. Целевые модели представляют собой алгоритм действий, направленных на решение актуальных для инвесторов задач в регионах, комплекс факторов обеспечения благоприятного инвестиционного климата по заданным 12 приоритетным направлениям, для каждого из которых определены целевое состояние и перечень показателей оценки степени его обеспечения, которые должны быть достигнуты до конца 2017 г. По таким направлениям, как получение разрешения на строительство и территориальное планирование, регистрация права собственности на земельные участки и объекты недвижимого имущества, а также постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества целевые значения отдельных показателей должны быть достигнуты до 2021 г.

По состоянию на начало 2018 г. регионами в среднем достигнуты 85% целевых показателей по всем целевым моделям, что на 45% превышает стартовые значения (апрель 2017 г. — 40%). Несмотря на поставленную задачу, не все регионы смогут обеспечить достижение всех целевых показателей до конца 2017 г.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что высокое положение региона в рейтинге инвестиционной привлекательности не гарантирует прихода инвесторов на данную территорию. Более того, несмотря на успешное внедрение Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, со второй половины 2012 г. динамика инвестиций в основной капитал по всей стране в целом и большинству субъектов Российской Федерации стала резко замедляться, в 2014 г. перешла в область отрицательных значений, а по итогам 2015 г. глубина падения инвести-

ций достигла 8,4%. Это было обусловлено общемировым экономическим кризисом, неблагоприятными глобальными тенденциями на сырьевых рынках, которые заставляли крупнейшие компании и потенциальных инвесторов сдвигать инвестиционные планы. В условиях продолжающегося снижения цен на нефть, сохранения достаточно жестких условий заимствования капитала и общей неуверенности инвесторов благоприятные изменения появились лишь в конце 2016 г. и затронули далеко не все территории.

Анализ успешности внедрения целевых моделей в различных регионах позволяет выявить три основные проблемы указанной деятельности.

Первая из них — низкий уровень цифровизации, удаленного доступа к услугам, обусловленный низким приоритетом цифровизации услуг для бизнеса со стороны органов государственного управления, отсутствием мотивации руководства регионов на внедрение информационных технологий, длинным сроком окупаемости проектов и необходимостью значительных бюджетных затрат.

Цифровизация затрагивает широкий перечень отношений между представителями бизнес-структур (инвесторами) и государством. Развитие цифровизации дает позитивные эффекты на всех уровнях экономики. Для государства это повышение эффективности процессов государственного управления (например, сбора налогов и управления данными), сокращение возможностей для мошенничества и злоупотреблений при получении государственных услуг и доступе к государственному финансированию, повышение эффективности взаимодействия с бизнесом и гражданами. Для бизнеса — упрощение выхода на рынки и доступа к взаимодействию с органами государственного и муниципального управления, повышение прозрачности и упрощение взаимодействия с контрольно-надзорными органами, повышение эффективности внутренних процессов.

Внедрение информационных технологий в конечном счете обеспечивает для государства повышение эффективности использования существующих финансовых, материальных и кадровых ресурсов, экономию бюджетных средств и, как результат, рост производительности труда и новый источник роста ВВП.

В России в настоящее время на государственном уровне уделяется большое внимание мерам по развитию цифровизации. Среди наиболее важных шагов следует отметить создание Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Можно надеяться, что деятельность нового федерального органа исполнительной власти позволит достаточно быстро решить проблемы в данной сфере государственного управления, препятствующие развитию регионов и их инвестиционной привлекательности.

Вторая проблема — низкий уровень эффективности системы государственного управления территориальным развитием, особенно в части применения проектного управления. Это выражается в проблемах функционирования проектных офисов в регионах, низком уровне межведомственного взаимодействия и вовлечения непрофильных государственных органов исполнительной власти и сторонних организаций в процесс реализации программ развития и приоритетных проектов.

Развитие территорий требует изменения подходов и требований к региональному и муниципальному управлению, качественному его повышению до современного конкурентоспособного уровня в целях улучшения инвестиционного климата в регионах и муниципальных образованиях. Проведение пересмотра стратегий развития и определение новых приоритетных целей требуют от руководителей высшего и среднего уровня наличия качественно новых профессиональных навыков и управленческих компетенций. Это требует применения новых образовательных технологий, образовательных программ, ориентированных на обучение региональных и муниципальных команд управлению изменениями, лидерству и проектному подходу. Такие программы уже появились в ведущих высших учебных

заведениях страны. Достаточно упомянуть реализуемые в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации программы «Лидеры России», «Высший резерв управленческих кадров», «Развитие региональных команд».

Таким образом, приоритетными направлениями повышения инвестиционной привлекательности регионов России должно стать развитие цифровизации и повышение эффективности системы государственного управления территориями.

Однако существует, как отмечалось ранее, и третья проблема, справиться с которой значительно сложнее. Заключается она в недостаточном развитии и плохом качестве объектов существующей региональной инфраструктуры.

Социально-экономическое состояние территории неразрывно связано с функционированием и состоянием объектов инфраструктуры, которые обеспечивают предоставление услуг и движение товаров на рынке. К понятию инфраструктуры традиционно относят дороги и транспорт, включая порты, аэропорты, мосты, энергетическое хозяйство и иную инженерную структуру — водоснабжение, канализацию, связь, а также широкую сферу, предоставляющую услуги населению — прежде всего, образование, здравоохранение и т. п. Таким образом, инфраструктура является совокупностью вспомогательных сфер деятельности, обеспечивающих эффективное функционирование социально-экономической системы территории, определяющей не только уровень качества жизни, но и пространственную структуру региона, схему размещения производственных мощностей, расселения и использования его ресурсов.

Из изложенного следуют два важных вывода. 1. Инфраструктура обеспечивает функционирование нескольких отраслей, а также выполняет функцию объединения как этих отраслей экономики, так и отдельных территорий, регионов. 2. Инфраструктура не производит материальные блага, а выполняет социальную и обеспечивающие функции. Поэтому роль межотраслевых, территориальных и региональных органов управления, прежде всего — органов местного самоуправления и государственной власти является главенствующей в вопросе развития и реконструкции инфраструктуры.

Инвестиционная привлекательность территории прямо пропорционально комфортности местных условий для ведения и развития бизнеса, открытия новых производств. В свою очередь эти условия зависят от уровня налогообложения (наличия или отсутствия налоговых льгот и благоприятных налоговых режимов), а также от наличия и уровня развития инфраструктуры: дорог, инженерной инфраструктуры, объектов здравоохранения и образования, необходимых для обеспечения качества человеческого капитала.

Следует отметить, что создание льготных налоговых условий привлекает бизнес, но ограничивает рост налоговых поступлений в территориальные бюджеты, что лимитирует возможности органов власти вкладывать средства в развитие инфраструктуры.

Данное противоречие препятствует повышению инвестиционной привлекательности без использования новых способов решения данной задачи.

Финансирование инфраструктурных проектов является вызовом для большинства территорий и стран мира. По экспертным оценкам до 2030 г. ведущим странам требуется более 50 млрд долл., чтобы построить новые и поддерживать существующие дороги, энергетические установки и трубопроводы, иные объекты инфраструктуры. Особенности таких проектов являются: капиталоемкость (т. е. гораздо большие затраты капитала, нежели труда) и длительный период окупаемости, высокая экономия от масштаба (т. е. издержки на единицу продукции или услуг намного меньше для крупных проектов), сложность и наличие большого числа вовлеченных сторон, «непрозрачность» проектов. С инвестициями в инфра-

структуру связаны различные риски: политические и регуляторные (смена власти или характера государственного регулирования), макроэкономические и бизнес-риски, технические риски. Исходя из сказанного, подобные инвестиции крайне важны для экономики, но в то же время имеют плохо измеримые риски.

Как правило, реализация инфраструктурных проектов стимулирует рост деловой активности и вносит вклад в рост валового продукта. При этом требуются крупные и долгосрочные капиталовложения. Если опираться только на бюджетные средства, то необходим разумный баланс между текущими обязательствами бюджета и долгосрочным финансированием.

Привлечение частных инвесторов — один из перспективных путей решения этой задачи. Но при этом частный инвестор, как правило, ставит во главу угла два момента: гарантии возвратности и доходность вложений. Государственно-частное партнерство, которое обеспечено конкретными объектами строительства (дороги, газопроводы, объекты инженерной инфраструктуры), построено на прозрачных принципах и защищено законом, гарантирует сохранность вложенных средств. Остается вопрос отдачи на вложенный капитал.

После замораживания финансирования новых инфраструктурных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния (ФНБ), слабой реализации программы проектного финансирования ЦБ и прекращения финансирования проектов в России за счет средств Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) федеральные и региональные государственные органы исполнительной власти начали активный поиск новых способов реализации инфраструктурных проектов.

В мире существует множество моделей финансирования таких инвестиций, и одна из них инфраструктурная ипотека — инструмент, который до настоящего времени не применялся в нашей стране. Чтобы он был эффективным, необходимо — но недостаточно — соблюдение, как минимум, следующих условий: гарантия стабильности регуляторной среды на пару десятилетий вперед (в том числе невозможность существенно нарушить права кредиторов), «прозрачность» финансовых потоков, глубоко продуманная социально-экономическая и экологическая целесообразность и долгосрочная макроэкономическая стабильность.

Ипотека — это вид залогового кредитования, при котором право распоряжаться предметом залога остается у должника. В случае с предлагаемой инфраструктурной ипотекой частный бизнес сможет прокредитовать государственный проект по строительству дороги, моста, иного объекта, получая гарантированный ежегодный доход.

Возврат капиталовложений частных инвесторов в проекты предлагается осуществлять за счет регулярных платежей, которые будут поступать от основных выгодоприобретателей инфраструктурных объектов. Такая ипотека позволит реализовывать крупные проекты с привлечением платежей пользователей и частных инвесторов и обеспечить опережающие темпы роста экономики.

Это новый инструмент наряду с ранее анонсированным инструментом привлечения инвестиций в инфраструктурные проекты — фабрикой проектного финансирования, которая реализуется совместно с Внешэкономбанком, где в основе лежит механизм синдицированного кредита.

Инфраструктурная ипотека предполагает качественно иной подход к использованию бюджетного ресурса. Это залоговое кредитование, при котором право распоряжаться предметом залога остается у должника (кредитополучателя). То есть объект фактически покупается в кредит, полученный от частных инвесторов, а пользователь объекта этот кредит постепенно гасит. Этот инструмент также предполагает расширить инструментарий и возможности организаций по выпуску и использованию такого инструмента секьюритизации, как облигации. Появляется возможность брать

кредиты из разных источников, например, одновременно из банка и негосударственного пенсионного фонда.

Обязательным элементом инфраструктурной ипотеки должен стать анализ на возможность использования концессионного механизма, чтобы минимизировать реализацию инвестиционных проектов через госзаказ. Также инфраструктурная ипотека предполагает использование механизма государственных гарантий на базе суверенного фонда развития инфраструктуры: государство будет гарантировать регулярный платеж, под этот денежный поток привлекается долг, и он уже инвестируется в качестве капитального гранта.

Успех инфраструктурной ипотеки будет зависеть от доходности. Внедрение инфраструктурной ипотеки дает возможность синдицирования кредитов, выпуска облигаций, как одного из вариантов секьюритизации проекта, которые либо могут выйти на рынок, либо их выкупают институциональные инвесторы, например, пенсионный фонд или страховые компании.

Для этого в законодательство России должны быть внесены изменения, предусматривающие использование механизма софинансирования ГЧП-проектов выгодоприобретателями (пользователями) инфраструктурного объекта. При этом пользователи инфраструктуры будут погашать кредит, предоставленный частным инвестором бюджету в рамках создания инфраструктуры за счет частных средств. Также необходимо устранение препятствий для гибкого структурирования залога прав по облигациям при финансировании ГЧП-проектов, что позволит активнее привлекать внешнее финансирование через облигационные займы.

## Литература

1. Бухвальд Е. М., Иванов О. Б. Экономическая безопасность России и стратегия ее пространственного развития // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 3. С. 7–22.
2. Зельднер А. Г. Условия и стимулы функционирования территорий опережающего социально-экономического развития // Экономика и предпринимательство. 2017. № 5–2. С. 171–176.
3. Мирошников С. Н., Чаркина Е. С. Партнерство власти и бизнеса: как повысить эффективность инвестиционных проектов // Экономика и предпринимательство. 2016. № 12 (ч. 1). С. 389–397.
4. Мирошников С. Н., Чаркина Е. С. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 5. С. 71–81.
5. Мирошников С. Н., Чаркина Е. С. Инженерная и коммунальная инфраструктура как важнейший элемент инвестиционной привлекательности регионов России // Управленческое консультирование. 2016. № 7. С. 72–80.
6. Чаркина Е. С., Мирошников С. Н. Улучшение инвестиционного климата как главный вызов регионального развития // Экономика и управление. 2016. № 6. С. 13–17.

### Об авторе:

**Мирошников Сергей Николаевич**, заместитель директора экспертно-аналитического Центра региональных исследований Института «Высшая школа государственного управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация), кандидат физико-математических наук, доцент; miroshnikov-sn@ranepa.ru

## References

1. Bukhvald E. M., Ivanov O. B. Economic security of Russia and strategy of spatial development // STAGE: economic theory, analysis, practice [ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika]. 2017. N 3. P. 7–22. (In rus)

2. Zeldner A. G. Conditions and incentives of functioning of territories of the advancing social and economic development // Economy and entrepreneurship [Ekonomika i predprinimatel'stvo]. 2017. N 5–2. P. 171–176. (In rus)
3. Miroshnikov S. N., Charkina E. S. Partnership of the power and business: how to increase efficiency of investment projects // Economy and entrepreneurship [Ekonomika i predprinimatel'stvo]. 2016. N 12 (p. 1). P. 389–397. (In rus)
4. Miroshnikov S. N., Charkina E. S. Rating of investment attractiveness of regions // Problems of the theory and practice of management [Problemy teorii i praktiki upravleniya]. 2017. N 5. P. 71–81. (In rus)
5. Miroshnikov S. N., Charkina E. S. Engineering and municipal infrastructure as the most important element of investment appeal of regions of Russia // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 7. P. 72–80. (In rus)
6. Charkina E. S., Miroshnikov S. N. Improvement of investment climate as main call of regional development // Economy and management [Ekonomika i upravlenie]. 2016. N 6. P. 13–17. (In rus)

**About the author:**

**Sergey N. Miroshnikov**, Deputy Director of the Expert-Analytical Center for Regional Studies of Institute of Public Administration and Civil Service of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation), PhD in Physics and Mathematics, Associate Professor; miroshnikov-sn@ranepa.ru