

УДК 332.14

Стратегия инвестиционного развития муниципальных образований

Домнина Ирина Николаевна

Кандидат экономических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник,

Центр экономики федеративных отношений,
Институт экономики РАН,

117218, Российская Федерация, Москва, пр. Нахимовский, д. 32;
e-mail: indfin.61@mail.ru

Маевская Людмила Ивановна

Кандидат экономических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник,

Центр экономики федеративных отношений,
Институт экономики РАН,

117218, Российская Федерация, Москва, пр. Нахимовский, д. 32;
e-mail: milma47@mail.ru

Аннотация

В сфере инвестиционной деятельности муниципальных образований последние несколько лет происходят изменения, связанные с формированием принципиально новой модели социально-экономического развития муниципального звена. Однако практическая реализация муниципальными властями мероприятий по формированию стратегии инвестиционного развития рождает и целый комплекс проблем нормативно-правового, технического и финансового характера. Разработка муниципальной стратегии потребует серьезных усилий, причем как в плане наличия необходимого квалифицированного персонала, так и финансовых средств.

Для цитирования в научных исследованиях

Домнина И.Н., Маевская Л.И. Стратегия инвестиционного развития муниципальных образований // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 5. С. 42-63.

Ключевые слова

Муниципальное образование, инвестиционная политика, инвестиционный климат, инвестиционный паспорт, стратегическое планирование, местное самоуправление.

Введение

Социально–экономическое развитие муниципальных образований невозможно без продуманной инвестиционной стратегии на уровне любого муниципального звена. Однако этот принцип долгое время являлся чисто декларативным, а муниципалитеты продолжали оставаться, пожалуй, наиболее «слабым» звеном в инвестиционной цепочке в российской экономике.

Первоначально модель участия местных органов власти в инвестиционной деятельности складывалась в рамках патерналистской государственной политики, направленной на сглаживание различий в условиях социально-экономического развития отдельных регионов и муниципалитетов. Для уменьшения диспропорций в экономическом потенциале различных территорий государством широко использовался механизм межбюджетных трансфертов. В этих условиях говорить о муниципальной инвестиционной политике как о самостоятельном явлении весьма проблематично.

На практике инвестиционная деятельность муниципальных образований полностью зависела от решений региональных и федеральных властей, считающих целесообразным по своему усмотрению финансировать тот или иной инвестиционный проект. Отсюда низкая заинтересованность местных органов власти в реализации таких проектов, так как ни в привлечении инвестиций, ни в доходах от него они, как правило, не участвовали. Заявленные инвестиционные приоритеты не всегда учитывали интересы конкретных муниципалитетов,

что негативно сказывалось на их социально-экономическом потенциале. [Домнина, Маевская, 2014, 113]

Особенно это касается тех звеньев муниципального управления, в которых отсутствуют местные предприятия, развивающиеся благодаря собственным средствам и выступающие как источник формирования муниципального бюджета. Речь идет в первую очередь о небольших территориях типа сельских поселений или малочисленных населенных пунктов, находящихся на значительном расстоянии друг от друга, а также от городов и районных центров. Их специфической особенностью является ограниченный экономический потенциал, бюджетный дефицит и малочисленность населения (например, см.: [Дзущев, Дибирова, Цогоева, Цопанова, 2014]). Такая ситуация достаточно типична для муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока России.

Трудно представить себе, какие мотивации могут появиться у инвесторов, чтобы вкладывать средства в развитие этих территорий. Исключением может быть наличие полезных ископаемых, которые способны заинтересовать потенциальных инвесторов. Во всех других случаях в качестве инвестиций муниципалитетов выступают лишь региональные бюджетные средства, которых хватает в лучшем случае на решение текущих неотложных проблем. Рассчитывать на эффективность муниципальной инвестиционной политики здесь вряд ли возможно.

Муниципалитеты как субъекты инвестиционной политики

Сегодня в инвестиционном законодательстве муниципальных образований под инвестиционной политикой чаще всего понимается система форм и методов, применяемых органами местного самоуправления для стимулирования инвестиционной деятельности на своей территории. При этом в ряде случаев в понятие инвестиционной муниципальной политики не включается такой важный элемент как формирование благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании. Именно этот вопрос на сегодня является наиболее актуальным как для федеральных, региональных властей, так и для органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений» предусматривается, что в случае участия органов местного самоуправления в финансировании инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, разработка и утверждение этих инвестиционных проектов осуществляются по согласованию с органами местного самоуправления.

Однако это не гарантирует прямой заинтересованности муниципалитета в реализации на своей территории того или иного инвестиционного проекта, если эффект от него уходит в бюджеты других уровней и он не приносит каких-либо предпочтений непосредственно для муниципальных поселений, на территории которых осуществляется. Именно наличие у органов местного самоуправления мотивации в формировании своего инвестиционного климата лежит, на наш взгляд, в основе формирования активной муниципальной инвестиционной политики.

Однако не только отсутствие мотивации является причиной, тормозящей привлечение инвестиций в российские муниципалитеты. Как свидетельствует практика инвестиционной деятельности российских муниципалитетов, активизацию инвестиционного процесса сдерживает множество факторов, препятствующих притоку государственных инвестиций и частного капитала.

В первую очередь это недостаток средств в местных бюджетах, слабая инфраструктура, отсутствие полноценной дорожной сети, дефицит банковских структур и неразвитость интернета. Существенным отрицательным фактором является отток экономически активного населения, вызванный безработицей и низкими заработными платами¹. Кроме того, заметен дефицит профессиональных кадров, с помощью которых можно предложить и грамотно прорекламировать инвестиционный проект, оценить инвестиционный потенциал территории. В некоторых случаях администрация муниципалитета даже не имеет доступа к информации о разведанных на их территории природных ресурсах.

1 Об этом свидетельствует, например, опрос 700 российских муниципалитетов по вопросам повышения инвестиционной привлекательности их территорий, проведенный Всероссийским советом местного самоуправления (ВСМС) в декабре 2012 г. – феврале 2013 г. (результаты опроса были опубликованы в выпуске Российской бизнес-газеты от 23 июля 2013 г.).

Сдерживающим фактором привлечения инвестиций в муниципальные образования также являются сохраняющиеся земельные отношения, а именно незавершенность процесса разграничения собственности и прав по распоряжению земельными участками, находящимися на территории отдельных муниципальных поселений. Например, городские и сельские поселения, несмотря на наличие правил землепользования и генеральных планов развития территорий, распоряжаться земельными участками фактически не могут, так как эти вопросы находятся в ведении муниципальных районов.

Тем не менее сложившаяся на сегодня экономическая ситуация в России диктует органам местного самоуправления необходимость активнее выступать в качестве субъектов инвестиционной политики. При этом само понятие «субъекта инвестиционной политики» может трактоваться в широком и узком смысле слова.

В первом случае речь идет о формировании благоприятных условий для инвестиционной деятельности на муниципальном уровне. Участие органов местного самоуправления в инвестиционном процессе в этом случае предполагает использование целого набора инструментов, содействующих формированию положительного инвестиционного имиджа территории в целом, таких как: установление льгот по уплате местных налогов; предоставление муниципальных гарантий по инвестиционным проектам за счет бюджетных средств; предоставление субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования объектами муниципальной инфраструктуры; подготовка промышленных площадей, содействие в выделении земельных участков и подключении к коммунальным службам, выдача лицензий, защита интересов инвесторов.

Потенциальный инвестор судит о качестве созданной в муниципальном образовании инвестиционной среды по тем затратам, которые потребуются от него для доведения инвестиционного проекта от «нулевого цикла» до завершения. И именно институтам сопровождения инвестиционного проекта отводится здесь решающая роль.

Во втором случае деятельность муниципалитета как субъекта инвестиционной политики следует понимать как прямое участие органов местного

самоуправления в инвестиционной деятельности. В действующем законодательстве определены следующие методы, которые могут быть использованы муниципальным субъектом как непосредственным инвестором:

- разработка, утверждение и финансирование инвестиционных проектов, осуществляемых муниципальными образованиями;

- размещение средств местных бюджетов для финансирования инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Размещение указанных средств осуществляется на возвратной и срочной основах с уплатой процентов за пользование ими в размерах, определяемых нормативными правовыми актами о местных бюджетах, либо на условиях закрепления в муниципальной собственности соответствующей части акций создаваемого акционерного общества, которые реализуются через определенный срок на рынке ценных бумаг с направлением выручки от реализации в доходы местных бюджетов;

- проведение экспертизы инвестиционных проектов;

- выпуск муниципальных займов;

- вовлечение в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в муниципальной собственности.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» экономической основой муниципальных образований выступает муниципальное имущество, средства местных бюджетов и муниципальные заимствования. Именно эти элементы следует рассматривать как некую гарантию реализации прав органов местного самоуправления как субъектов инвестиционной деятельности, поскольку специального рассмотрения вопросы осуществления инвестиционной деятельности органами местного самоуправления в данном законе не получили.

Следует отметить, что в настоящее время практика принятия органами местного самоуправления нормативно-правовых документов, определяющих основы осуществления инвестиционной деятельности на территории своего

муниципального образования, не является чем-то исключительным. Многие муниципалитеты, в первую очередь города и муниципальные районы, уже имеют нормативно-правовые документы (чаще всего это Положения об инвестиционной политике органов местного самоуправления), в которых определяются цели и принципы инвестиционной деятельности, формы и механизмы ее стимулирования, полномочия органов местного самоуправления в инвестиционной сфере, инвестиционные потребности и приоритеты и т.д.

Вместе с тем для многих российских муниципальных образований формирование обоснованной инвестиционной политики является достаточно сложной задачей в силу отсутствия методического обеспечения, квалифицированных специалистов, достаточного опыта работы с инвесторами. Кроме того, необходимость согласования различных групп интересов превращает задачу формирования самостоятельной инвестиционной политики муниципалитета в одну из наиболее сложных в деятельности органов местного самоуправления, что и предопределяет потребность разработки комплексного подхода к формированию муниципальной инвестиционной политики.

Новый стандарт муниципальной инвестиционной политики

На этом фоне вполне логичным и востребованным было появление в 2013 году решения о внедрении Стандарта деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании (Стандарт 2.0). Данный документ был разработан профильной Комиссией Всероссийского Совета местного самоуправления совместно с Агентством стратегических инициатив. В настоящее время Стандарт 2.0 уже принят и в 2014 году начал разрабатываться на всей территории России².

Концепция Стандарта 2.0, являющегося продолжением реализации уже действующего в отношении субъектов РФ Стандарта 1.0, нацелена на формирование универсального подхода к разработке инвестиционной политики му-

2 Стандарт 2.0 – муниципальная проекция реализации поручения президента РФ по улучшению инвестиционного климата, данного органам региональной исполнительной власти (см.: [В Волгограде обсудили..., 2013, www]).

ниципальных образований. Она предлагает определить ряд требований, которые должны стать обязательными для органов местного самоуправления:

- разработка, утверждение и реализация Инвестиционной стратегии муниципального образования;

- формирование и ежегодное обновление Плана создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры в муниципальном образовании, содержащего реестр объектов инфраструктуры, строительство и реконструкция которых предусмотрены в различных программах и планах органов государственной и местной власти и крупных хозяйствующих субъектов. Для финансирования этих проектов целесообразно использовать механизм муниципально-частного партнерства;

- создание открытого совещательного органа – Совета по инвестиционному климату, разрабатывающего рекомендации по всем основным аспектам инвестиционной деятельности в муниципалитетах и анализирующего результаты реализации инвестиционных проектов;

- подготовка муниципальными властями качественной инфраструктуры для размещения производственных и инвестиционных объектов; разработка системы льгот для резидентов объектов инфраструктуры, в том числе льгот по подключению к коммунальным сетям и сетям инженерно-технического обеспечения; льготы по арендным ставкам, налоговые льготы;

- организация на местном уровне специализированного структурного подразделения, отвечающего за весь комплекс вопросов земельно-имущественных отношений, включая вопросы градостроительства и получения разрешительной документации;

- разработка в муниципалитете регламента сопровождения инвестиционных проектов, в рамках которого предоставляется полный спектр инструментов поддержки на всех стадиях развития бизнеса по принципу «одного окна»;

- формирование системы обучения, повышения квалификации и оценки компетентности сотрудников органов муниципальной власти по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.

Содержание Стандарта 2.0, включающее набор единых основных требований по формированию инвестиционного климата в отношении муници-

пальных властей, явилось результатом обобщения практики их применения в ряде муниципальных образований, которые выступили в качестве пилотных территорий³. Предлагаемый в документе подход к муниципальной инвестиционной политике нацелен на превращение органов местного самоуправления в самостоятельных субъектов инвестиционной деятельности и уже реализуется в крупных и средних городах, где имеются промышленные центры.

Введение в действие «Стандарта инвестиционной привлекательности муниципальных образований» позволяет добиться следующего:

– завершить создание «инвестиционной цепочки», охватывающей все уровни власти в стране, что является важнейшим условием для создания в стране благоприятного инвестиционного климата. С внедрением Стандарта 2.0 появляется нормативно-правовое поле, которое обеспечивает координацию деятельности федерального, регионального и муниципального уровней власти в сфере инвестиционной политики;

– перевести действия региональных властей из плоскости нормативной и координирующей инвестиционную деятельность муниципальных образований в плоскость практических рекомендаций в отношении органов местного самоуправления, расположенных на территории соответствующих субъектов Федерации;

– повысить инвестиционную привлекательность муниципальных образований, сформировав понятные, прозрачные и комфортные условия работы для инвесторов;

– создать единую систему критериев для оценки эффективности инвестиционной деятельности органов местного самоуправления, которая подходила бы для муниципалитетов различного типа.

3 В муниципалитетах, которые были отобраны в качестве пилотных для апробации Стандарта 2.0, предполагалось заключить трехстороннее соглашение между органами региональной и местной власти и представителями одного из разработчиков Стандарта – Агентством стратегических инициатив. В нем, в частности, должны были быть закреплены на установленный срок неснижаемые налоговые поступления в местный бюджет и предусмотрены конкретные шаги в совместной работе с естественными монополиями по регулированию тарифной политики. Пилотными городами выступили, в частности, Тольятти, Череповец.

Следует учесть и то, что заявленные в муниципальном инвестиционном Стандарте в качестве обязательных требования по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса, скорее всего, будут рассматриваться в качестве критериев оценки эффективности инвестиционной деятельности органов местного самоуправления. Однако важно, чтобы для вышестоящего уровня власти они не превратились в своего рода «кнут», которым будут подгонять «отстающие» муниципалитеты, заставляя их писать стратегии, ускорять процедуры. Необходимо, чтобы требования Стандарта выполнялись муниципальными властями не формально, а приводили к реальному росту инвестиций на территории муниципалитета.

Таким образом, следует помнить о необходимости дифференциации условий и механизмов обеспечения благоприятного инвестиционного климата для разных типов муниципальных образований. Это имеет принципиальное значение для налаживания взаимодействия частного инвестора с местными органами власти на инвестиционном «поле», поскольку стратегия развития бизнеса не может быть одинаковой для всех муниципалитетов. А предлагаемый муниципалитетам инвестиционный Стандарт должен стать, на наш взгляд, тем инструментом, который позволит сформулировать общие принципы, но не единый рецепт муниципальной инвестиционной политики.

Инвестиционный паспорт как элемент стратегического инвестиционного планирования

Основным документом инвестиционного развития муниципальных образований в соответствии с рассмотренными выше требованиями Стандарта 2.0 является *инвестиционный паспорт*. Этот документ представляет реальный интерес для потенциальных инвесторов и должен содержать не только сведения, касающиеся описания инвестиционных площадок и проектов, но и характеристику природно-ресурсного, инфраструктурного, кадрового, финансового потенциала, которым располагает конкретное муниципальное образование. Чем серьезнее будет составлен инвестиционный паспорт, тем привлекательнее станет для инвесторов местная экономика. Такие документы уже разработаны

многими муниципальными объединениями (например, Калужской, Белгородской, Курской, Московской, Орловской и другими областями).

С их помощью инвестор получает информацию о потенциальных ресурсных возможностях конкретной территории, потребностях в привлечении капитала, а также о наиболее привлекательных инвестиционных проектах. Инвестиционный паспорт муниципального образования позволяет оценить заинтересованность местной администрации в их реализации и стабильность установленных инвестиционных правил, закрепленных законодательно принятыми муниципальными властями нормативно-правовыми актами. Иными словами, он законодательно гарантирует для инвестора благоприятный инвестиционный климат на весь период его деятельности.

Так, одним из лидеров в реализации Стандарта 2.0 и разработке инвестиционного паспорта является г. Мурманск. В инвестиционном паспорте представлена достаточно полная характеристика муниципального образования, которая включает следующие разделы: административное устройство, население и трудовой потенциал, связь и транспорт, параметры социально-экономического развития муниципального образования, местный бюджет и налоговый потенциал, благоустройство города, инвестиции и строительство, промышленность, потребительский рынок, малое предпринимательство, здравоохранение, образование, культура и спорт, инфраструктурный и имущественный потенциал (характеристика систем водоснабжения и водоотведения, систем управления отходами, систем теплоснабжения, электроснабжения и газоснабжения, земельного фонда), а также запасы природных ресурсов, инвестиционные проекты на территории муниципального образования и свободные инвестиционные площадки (см.: [Инвестиционный паспорт муниципального образования город Мурманск, 2014, [www](#)]).

Однако, несмотря на очень подробное описание городского хозяйства, в нем отсутствуют, на наш взгляд, два важных момента: нормативное закрепление налоговых преференций для инвесторов и условий сохранения стабильности муниципальной инвестиционной политики, а также описание инновационной среды города, что сразу снижает интерес к этому муниципальному образованию у таких инвесторов, как бизнес-ангелы.

Анализ инвестиционных паспортов других муниципальных образований также выявил ряд недостатков. Так, паспорта ряда районов Воронежской и Орловской областей перегружены оформлением в ущерб содержанию, в паспортах некоторых муниципалитетов Московской области преобладает в основном технико-экономическая информация. В то же время, например, в паспорте районов Курской области более 90% информации составляет описание инвестиционных площадок и проектов при явной недостаточности информации об экономике этих районов и ресурсном потенциале [Аброськина, 2014, www].

Аналогичная ситуация наблюдается с инвестиционным паспортом города Костромы. В нем основной упор сделан на составленный в 2013 году рейтинг инвестиционной привлекательности отраслей промышленности города, в который вошли десять отраслей с указанием работающих там конкретных предприятий. Первое место занимает деревообрабатывающая промышленность, а последнее – производство пищевых продуктов. Отдельно выделены две традиционные для города отрасли – это ювелирная промышленность и текстильное производство, в которых пока сохраняется высокая доля заемных средств и низкая заработная плата работающих [Инвестиционный паспорт Костромской области, www].

В целом рассмотренные инвестиционные паспорта не представляют собой законченного документа единого образца, который позволяет активно привлекать инвестиции в муниципальное звено управления. Это объясняется отсутствием пока еще отработанной практики их применения, а также четко сформулированной инвестиционной стратегии муниципального объединения, которая позволяла бы не только определить объекты инвестирования, но и показать механизм их реализации, а также установить четкие правила взаимодействия инвестора с муниципальными властями на перспективу.

Разработка инвестиционных паспортов, несомненно, является одним из действенных инструментов проявления инвестиционных полномочий муниципальных властей, но пока еще страдает множеством недостатков, к которым следует отнести отсутствие на уровне муниципального образования квалифицированных кадров, неотработанность системы инвестиционной паспортизации на уровне региона, приводящую к тому, что паспорт отдельного муници-

пального образования становится «штучным» товаром, высокую стоимость подготовки паспорта для муниципального бюджета.

Иными словами, многие муниципалитеты не в состоянии пока организовать эту работу самостоятельно ни с методической, ни с организационно-экономической точек зрения⁴. Однако не вызывает сомнений, что для привлечения адресных инвестиций и улучшения общего инвестиционного климата такой инвестиционный паспорт необходим каждому муниципальному образованию.

Помимо инвестиционного паспорта, к требованиям Стандарта 2.0 относятся также создание Совета по инвестиционному климату, разработка регламента сопровождения инвестиционных проектов, создание на местном уровне специализированного структурного подразделения, отвечающего за весь комплекс вопросов земельно-имущественных отношений и др. Представляется, что данный объем работы может оказаться не под силу тем муниципальным образованиям (например, сельским поселениям), которые наименее развиты в экономическом плане, имеют незначительное по численности население и являются наименее привлекательными с точки зрения инвестиционных вложений⁵.

Новые задачи муниципалитетов в сфере стратегического планирования

Происходящие за последние два года изменения в сфере муниципальной инвестиционной политики, связанные с внедрением новых инвестиционных требований, сформулированных в Стандарте 2.0, а также с началом разработки инвестиционных паспортов муниципальных образований, свидетельствуют,

4 Составление инвестиционного паспорта муниципального образования занимает до двух месяцев, а стоимость без тиражирования составляет до 300-400 тыс. руб. В силу этого предназначенные для информирования максимально широкого круга заинтересованных лиц инвестиционные паспорта тем не менее не размещаются пока на сайтах регионов и муниципалитетов [Аброськина, 2014, www].

5 Как мы уже отмечали выше, многие из этих вопросов просто не входят в компетенцию сельских населенных пунктов, например, распоряжение земельными участками фактически находится в ведении муниципальных районов.

на наш взгляд, о переходе инвестиционного развития российских муниципалитетов на новый уровень.

У муниципальных органов власти появляется возможность увязать процесс привлечения инвестиций с интересами территориального развития и перейти к разработке *инвестиционной стратегии как важнейшей составной части муниципального стратегического планирования*. Это положение приобрело законную форму со вступлением в силу с 11 июля 2014 года Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В России, наконец, появились единые требования к системе стратегического планирования социально-экономического развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В законе прописано, что к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальная программа.

Таким образом, Стандарт 2.0 дополнился набором стратегических документов, которые могут быть разработаны по решению органов местного самоуправления⁶. При этом в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования отнесено определение долгосрочных целей и задач муниципального управления

⁶ По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

и социально-экономического развития муниципального образования, разработка, рассмотрение, утверждение и реализация стратегии.

Принципиальное значение ожидаемых изменений в области формирования инвестиционной стратегии в связи с принятием ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» позволит, на наш взгляд, *во-первых*, создать полноценное правовое поле организации инвестиционной деятельности на муниципальном уровне в России; *во-вторых*, определить структурные элементы стратегии социально-экономического, в том числе инвестиционного, развития муниципальных образований; *в-третьих*, обеспечить реальное вовлечение низового уровня территориального управления в систему стратегического планирования.

Иными словами, новые реалии следует рассматривать как серьезный шаг на пути превращения муниципалитетов в относительно самостоятельных игроков на инвестиционном поле России. Однако практическая реализация муниципальными властями мероприятий по формированию стратегии инвестиционного развития рождает и целый комплекс проблем нормативно-правового, технического и финансового характера. Разработка муниципальной стратегии с учетом всех указанных в законе документов потребует серьезных усилий, причем как в плане наличия необходимого квалифицированного персонала, так и финансовых средств.

Речь идет о том, что муниципальные власти должны будут сами разработать пакет нормативных положений, определяющих порядок формирования и реализации соответствующих документов стратегического планирования (план, прогноз социально-экономического развития на долго- и среднесрочный периоды, бюджетный прогноз муниципального образования и др.), создать реестр документов стратегического планирования и государственных программ, необходимых для их реализации на территории муниципалитета, а также организовать совместную работу местных органов с экспертами и специалистами в области стратегического планирования.

А ведь не секрет, что, *во-первых*, не все муниципалитеты укомплектованы соответствующими кадрами, а *во-вторых*, уровень компетентности работников муниципальных образований в части подготовки требуемых документов невы-

сок. В целях решения данной проблемы возможно привлечение к сотрудничеству консалтинговых фирм, однако такие фирмы присутствуют, как правило, в городах, и услуги их стоят дорого. Следовательно, для разработки пакета стратегических документов муниципалитеты должны располагать соответствующими финансовыми возможностями, которых не имеет значительная часть муниципальных образований.

Целесообразно в каждом муниципальном образовании иметь специалистов, способных решать эти задачи. Кроме того, соответствующие органы управления субъектов Федерации, имеющие отделы стратегического развития, должны взять на себя функции по методическому обеспечению и консультационному сопровождению стратегического планирования в муниципальных образованиях.

Итак, формирование инвестиционной стратегии как составной части стратегического развития муниципалитета предполагает выработку долгосрочного плана, с помощью которого бизнес получит четкие перспективы по развитию территории муниципального образования и практические меры по ее осуществлению. Принятый закон дает возможность муниципальным образованиям с помощью разработки общей стратегии социально-экономического развития перейти от решения насущных, каждодневных задач, возникающих в результате разрыва имеющейся финансовой базы и социально-экономическими обязательствами, к формированию системы стратегических документов, обеспечивающих создание устойчивой муниципальной экономики на серьезной инвестиционной основе.

Заключение

Стратегический подход к инвестиционной деятельности формирует *принципиальную иную модель* социально-экономического развития муниципального звена, позволяющую уйти от краткосрочного горизонта инвестиционного планирования, избавиться от роли «адаптера» инвестиционных проектов, спускаемых сверху, ограничить практику работы муниципальных властей в режиме пожарного реагирования на «срочные вызовы».

В отличие от Стандарта 2.0, который формулирует общие для всех муниципальных образований принципы, переход к стратегическому планированию позволит дифференцированно подходить к разработке инвестиционных планов и прогнозов для разных типов муниципальных образований. Именно такой подход будет наиболее адекватен структуре органов местного самоуправления, которая реализуется в России в муниципальных образованиях различного типа: городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и внутригородских территориях городов федерального значения.

Эти пять групп муниципальных образований существенно дифференцированы по экономическому инвестиционному потенциалу, который является результатом взаимодействия совокупности так называемых «жестких» (географическое положение, наличие природных ресурсов, территория, транспортная доступность, численность населения) и «мягких» факторов (наличие квалифицированных кадров, уровень и качество жизни населения, емкость потребительского рынка, уровень местного налогообложения, политика местной власти по отношению к бизнесу и др.).

Учитывая, что «жесткие» факторы вызывают серьезные различия в социально-экономическом развитии территорий, необходимо при формировании муниципальной инвестиционной политики использовать формы привлечения инвестиций, отвечающие конкретным условиям жизни муниципального образования. Иными словами, для обеспечения инвестиционной привлекательности муниципалитетов, особенно с неблагоприятными социально-экономическими условиями, следует использовать дифференцированный подход, отражающий особенности этих муниципальных образований.

Это означает, что реальное привлечение инвестиций возможно на территории тех муниципалитетов, которые располагают необходимым производственно-трудовым потенциалом и, соответственно, могут их освоить. Поэтому на небольших удаленных территориях, где отсутствуют промышленные объекты и преобладает сельское население, инвестиционная стратегия может выстраиваться в основном при активном участии вышестоящих органов власти.

Таким образом, формирование инвестиционной политики муниципальных образований в рамках общей стратегии их социально-экономического разви-

тия ориентирует на превращение органов местного самоуправления в самостоятельные субъекты инвестиционной деятельности. Однако этот подход должен реализовываться, на наш взгляд, только в крупных и средних городах, а также в районных центрах, где имеются экономические центры, способные разработать весь пакет необходимых документов. В то же время это не мешает говорить об общих принципах инвестиционной политики, универсальных требованиях к органам местного самоуправления по формированию инвестиционного климата и единых критериях оценки эффективности данной работы по всей стране.

При оптимистическом варианте развития инвестиционная стратегия позволит создать стабильные источники поступления средств в системе муниципальных финансов, сделать ставку в инвестиционной работе местных властей не на административный ресурс, а на экономические стимулы (рост предпринимательского дохода, платежеспособного спроса населения), решить социальные и инфраструктурные проблемы развития территорий, стабилизировать налоговую базу местных бюджетов, снизив их зависимость от вышестоящих органов власти.

Библиография

1. Аброськина Ю.Н. Инвестиционная стратегия муниципального образования // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». 2014. № 7-8. URL: <http://www.nauteh-journal.ru/index.php/---er14-07/1255-a> (дата обращения: 18.01.2015).
2. В Волгограде обсудили проект муниципального стандарта инвестиционной привлекательности // Сайт Института приоритетных региональных проектов. URL: <http://politics.interregional.ru/events/249.htm> (дата обращения: 11.03.2015).
3. Дзуцев Х.В., Дибирова А.П., Цогоева Ф.Б., Цопанова А.Ю. Уровень социально-политической напряженности в республиках Северо-Кавказского федерального округа Российской Федерации // Теории и проблемы политических исследований. 2014. № 4. С. 55-127.

4. Домнина И.Н., Маевская Л.И. Инвестиционная политика российских муниципалитетов // Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 113-144.
5. Инвестиционный паспорт Костромской области // Инвестиционный портал Костромской области. URL: http://investkostroma.ru/uploads/file/Investicionnyu_pasport_2014_RU.pdf (дата обращения: 30.03.2015).
6. Инвестиционный паспорт муниципального образования город Мурманск // Официальный сайт администрации города Мурманска. URL: http://www.citymurmansk.ru/img/all/260_investicionnyu_pasport_2013_na_01_10_2014.pdf (дата обращения: 27.04.2015).
7. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.06.2014: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.06.2014 // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 09.04.2015).
8. Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон Российской Федерации от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 28.12.2013): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 15.07.1998: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17.07.1998 // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=156882&req=doc> (дата обращения: 16.01.2015).

The strategy on the investment development of municipalities

Irina N. Domnina

PhD in Economics, associate professor,
leading researcher,
Center for the Study of Federal Relations,
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,

117218, 32 Nakhimovskii avenue, Moscow, Russian Federation;
e-mail: indfin.61@mail.ru

Lyudmila I. Maevskaya

PhD in Economics, associate professor, leading researcher,
Center for the Study of Federal Relations,
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,
117218, 32 Nakhimovskii avenue, Moscow, Russian Federation;
e-mail: milma47@mail.ru

Abstract

The article deals with the changes that took place in the sphere of investment activities of municipalities over the last few years. These changes are associated with taking successive steps towards formulating new investment requirements and turning municipalities into the real subjects of investment activity. The authors of the article point out that the Standard 2.0 aimed at ensuring a favorable investment climate, investment passports of municipalities, as well as Federal Law of the Russian Federation No. 172-FZ "On strategic planning in the Russian Federation" play the most important role in the investment development of municipalities. Local authorities have the opportunity to start developing an investment policy, integrated into the overall strategy on the socio-economic development of the territory. A strategic approach to investment activity creates a new model of the socio-economic development of municipalities. However, the practical implementation of measures aimed at devising an investment development strategy by municipal authorities creates a whole set of legal, technical and financial problems. The authors of the article think that the development of the municipal strategy will require great efforts, both in terms of finding qualified specialists and providing the necessary financial resources.

For citation

Domnina I.N., Maevskaya L.I. (2015) Strategiya investitsionnogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy [The strategy on the investment development of municipalities]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 5, pp. 42-63.

Keywords

Municipality, investment policy, investment climate, investment passport, strategic planning, local government.

References

1. Abros'kina Yu.N. (2014) Investitsionnaya strategiya munitsipal'nogo obrazovaniya [The investment strategy of a municipality]. *Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriya "Ekonomika i pravo"* [Modern science: topical issues of theory and practice. Series "Economics and law"], 7-8. Available from: <http://www.nauteh-journal.ru/index.php/---ep14-07/1255-a> [Accessed 18/01/15].
2. Domnina I.N., Maevskaya L.I. (2014) Investitsionnaya politika rossiiskikh munitsipalitetov [The investment policy of Russian municipalities]. In: *Desyat' let munitsipal'noi reformy v Rossii: itogi i perspektivy* [Ten years after the municipal reform in Russia: results and prospects]. Moscow: IE RAN Publ., pp. 113-144.
3. Dzutsev Kh.V., Dibirova A.P., Tsogoeva F.B., Tsopanov A.Yu. (2014) Uroven' sotsial'no-politicheskoi napryazhyonnosti v respublikakh Severo-Kavkazskogo federal'nogo okruga Rossiiskoi Federatsii [The level of social and political tension in the republics of the North Caucasian Federal District of the Russian Federation]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 4, pp. 55-127.
4. Investitsionnyi pasport Kostromskoi oblasti [Kostroma region investment passport]. *Investitsionnyi portal Kostromskoi oblasti* [The investment portal of the Kostroma region]. Available from: http://investkostroma.ru/uploads/file/Investicionny_pasport_2014_RU.pdf [Accessed 30/03/15].
5. Investitsionnyi pasport munitsipal'nogo obrazovaniya gorod Murmansk [The investment passport of the municipality called the city of Murmansk]. *Ofitsial'nyi sait administratsii goroda Murmansk* [The official site of the administration of the city of Murmansk]. Available from: http://www.citymurmansk.ru/img/all/260_investicionny_pasport_2013_na_01_10_2014.pdf [Accessed 27/04/15].

6. O strategicheskom planirovanii v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 28.06.2014 № 172-FZ [On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 172-FZ of June 28, 2014] (2014). *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ [Accessed 09/04/15].
7. Ob investitsionnoi deyatelnosti v RF, osushchestvlyayaemoi v forme kapital'nykh vlozhenii: Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 25.02.1999 № 39-FZ (red. ot 28.12.2013) [On investment activity in the Russian Federation in the form of capital investments: Federal Law of the Russian Federation No. 39-FZ of February 25, 1999 (as amended on December 28, 2013)] (1999). *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available from: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=156882&req=doc> [Accessed 16/01/15].
8. V Volgograde obsudili proekt munitsipal'nogo standarta investitsionnoi privlekatel'nosti [The draft municipal standard of investment attractiveness was discussed in Volgograd] (2013). *Sait Instituta prioritnykh regional'nykh proektov* [The site of the Institute of Priority Regional Projects]. Available from: <http://politics.interregional.ru/events/249.htm> [Accessed 11/03/15].