

# ИССЛЕДОВАНИЕ

региональных институтов развития:  
от подвигов к системной работе



АГЕНТСТВО  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
ИНИЦИАТИВ

**G1** | CONSULTING  
BUREAU

**КРСУ**  
КОРПОРАЦИЯ РАЗВИТИЯ  
СРЕДНЕГО УРАЛА



## Объединяем региональные инвестиционные агентства и корпорации развития

### Функции НААИР



Формирование сообщества профессионалов в сфере привлечения региональных инвестиций



Содействие в привлечении инвестиций и установлении деловых контактов



Стимулирование сотрудничества и обмена лучшими практиками между институтами развития



Координация региональных проектов с органами государственной власти и федеральными институтами развития



Продвижение консолидированной позиции по вопросам работы институтов развития



Организация образовательного процесса по инвестиционной тематике

НААИР приглашает институты развития к участию

[www.naair.ru](http://www.naair.ru)



# АГЕНТСТВО СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИНИЦИАТИВ

## ОБ АГЕНТСТВЕ

В 2015 году мы приняли новую трехлетнюю Стратегию АСИ и дали старт целому ряду масштабных проектов, нацеленных на развитие экономики России и повышение качества жизни людей.

Национальная технологическая инициатива уже объединила тысячи людей – предпринимателей и экспертов, ученых и учителей, представителей государства и общества. Отметив 2035 год на горизонте, мы вместе решали, на каких принципиально новых рынках Россия может стать глобальным лидером и что для этого нужно сделать. В 2015 году были разработаны первые дорожные карты по развитию сферы беспилотного транспорта (на земле, в небе, на воде) и нейротехнологий. Это будущее станет настоящим для наших детей – им развивать перспективные рынки, проектировать суда и автомобили без экипажа, расширять знания о нашем мозге и его возможностях, создавать технологии и инструменты. Детей к этому надо готовить. Новая модель дополнительного образования, которую мы разработали, должна пробудить интерес к исследованиям и открытиям, дать представление о том, как все устроено, создать стимул для изобретательства. В России создается целая сеть детских технопарков с современным оборудованием. В прошлом году три таких технопарка уже открылись.

Под потребности экономики будущего должна быть заточена и система подготовки кадров. На чемпионатах рабочих профессий можно убедиться, что нынешний сварщик, к примеру – это специалист высочайшего уровня, работающий на сложнейшем оборудовании. Таких профессионалов надо готовить по современным мировым стандартам, и наше участие в движении WorldSkills International – это возможность получить уникальный опыт и лучшие практики в профессиональном образовании. В 2015 году Россия выиграла право провести в 2019 году мировой чемпионат WorldSkills. Соревнования пройдут в Казани.

Предприниматели отмечают дефицит высококвалифицированных рабочих как одно из основных препятствий для развития бизнеса. Также среди «больных» тем – административные барьеры, бюрократия, недостаток необходимой инфраструктуры, неэффективные меры поддержки. Барометром, который измеряет качество деловой среды в каждом регионе, является Национальный рейтинг инвестиционного климата в субъектах РФ. В 2015 году Рейтинг охватил все регионы и позволил выявить слабые и сильные стороны в подходах региональных управленческих команд, стал источником лучших практик и базой для подготовки образовательной программы (ее мы реализуем совместно с РАНХиГС). Потрачено немало усилий на реализацию дорожных карт Национальной предпринимательской инициативы. В 2015 году большая часть всех запланированных мероприятий по созданию условий для ведения бизнеса завершена. Сейчас проходит мониторинг, и мы в постоянной связи с предпринимателями продолжаем решать сложные вопросы в рамках НПИ.

Это не только вопросы подключения к воде и газу, разрешения на строительство, совершенствования корпоративного законодательства, но и поддержка несырьевого экспорта. Так появился «Инвестиционный лифт» – одно окно для экспортеров, где можно получить и консультацию, и финансирование. В конце 2015 года первые пять компаний нашли поддержку в рамках этого механизма.

Еще одна, не менее важная тема для АСИ – это обеспечение нового качества жизни людей с ограниченными возможностями здоровья. В рамках этого проекта мы хотим поддержать отечественных производителей средств реабилитации и организовать систему индивидуального подбора ТСР для каждого инвалида.

На первый взгляд, инициатив много, и они очень разные. На самом деле все в нашей работе взаимосвязано, а направления работают совместно, дополняя проекты коллег. А объединяет нас то, что мы хотим построить страну, в которой хочется жить и работать.

**АНДРЕЙ НИКИТИН**

Генеральный директор Агентства стратегических инициатив



ОАО «Корпорация развития Среднего Урала» – специализированная компания Правительства Свердловской области, которая оказывает профессиональную поддержку российским и иностранным инвесторам в развитии бизнеса на территории региона. Корпорация развития Среднего Урала является партнёром и управляющей компанией ряда специальных территорий для бизнеса - индустриальных парков и экономических зон с особым режимом ведения предпринимательской деятельности.

Корпорация предоставляет инвесторам следующие услуги:

- подготовка информации о рынках и условиях ведения бизнеса в Свердловской области;
  - поиск партнёров и поставщиков, помощь в установлении деловых контактов;
  - помощь в выборе наилучшего места для размещения производства;
  - подбор мер государственной поддержки для проекта (субсидий, налоговых льгот и прочих преференций);
  - получение необходимых разрешений для строительства и запуска проекта.
-

# G1 | CONSULTING BUREAU

Джи Уан Консалтинг оказывает консультационные услуги бизнесу и органам власти по решению "комплексных" проблем и задач "под ключ".

Наши продукты:

Консалтинг в области создания и управления индустриальными парками и иными инфраструктурными объектами;

Бизнес-процессы и операционная эффективность;

Отраслевые стратегии для регионов и предприятий.

## Оглавление

Об исследовании .....	6
Основные идеи исследования .....	7
Не хватает статуса .....	9
Отсутствие решимости делегировать полномочия.....	11
Четкое разделение полномочий .....	14
«Одно окно» - где оно? .....	18
Правильно выбираем организационно-правовую форму.....	22
Прибыльность деятельности .....	24
Подходы к финансированию .....	27
Инфраструктура - приоритет .....	29
Забываем про социальную инфраструктуру и ГЧП .....	31
Ориентированность на результат .....	34
Выводы и рекомендации .....	36

## Об исследовании 2015 года

Вашему вниманию предлагается третье ежегодное исследование региональных институтов развития, деятельность которых направлена на привлечение инвесторов и работу с ними. Традиционно, оно охватывает основные аспекты практик региональных корпораций и агентств инвестиционного развития.

Целью исследования является поиск путей повышения эффективности деятельности региональных институтов развития.

Исследование предусматривало два этапа: опрос и интервью с руководителями региональных институтов развития (далее – РИР).

В 2015 году в исследовании приняли участие 49 организаций (из 81 приглашенной к участию), выполняющих функции региональных институтов развития.

Респондентам предлагалось ответить на несколько групп вопросов, характеризующих

- Место РИР в системе ОГВ, объем полномочий и степень самостоятельности в вопросах поддержки инвесторов и взаимодействия с ними;
- Объем функций и услуг, предоставляемых бизнесу;
- Приоритеты в выборе реализуемых проектов развития инвестиционной и социальной инфраструктуры;
- Проблемные вопросы, препятствующие эффективной работе.

Исследование проведено Корпорацией развития Среднего Урала и компанией Джи Уан Консалтинг при поддержке Национальной Ассоциации агентств инвестиций и развития (НААИР) и Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов (АСИ).



# Основные идеи исследования

Наши предыдущие исследования региональных институтов развития (РИР) в большей степени давали описательную характеристику работы региональных корпораций и агентств в сфере инвестиций. При этом ввиду «молодости» РИР (их незначительных сроков деятельности) оценки респондентов с высокой степенью вероятности основывались на их идеальных ожиданиях. К 2016 году накоплен практический опыт, что позволяет нам и руководителям РИР объективнее взглянуть на многие вопросы и проследить, как меняются подходы в ретроспективе. Кроме того, в 2016 году мы поставили перед собой задачу оценить, какие подходы в итоге оказываются более, а какие менее успешными. Национальный рейтинг инвестиционного климата в субъектах РФ дает базу для сопоставления субъективных оценок самих РИР с тем, как бизнес-сообщество оценивает их результаты работы.

Уже первые результаты исследования 2016 года оказались неожиданными и продемонстрировали серьезные изменения в оценке ситуации.

Первое, что свидетельствует о необходимости пересмотра подходов к деятельности РИР – это кардинальное изменение мнений руководителей в отношении статуса таких организаций.

В 2013 году 40 процентов опрошенных считали, что достаточно неформального статуса института развития или что статус – это производная эффективности деятельности, своего рода «мандат доверия» от инвестора. Еще 42 процента утверждали, что им будет достаточно утверждения регламентов в рамках полномочий региона. О необходимости закрепления РИР на федеральном уровне говорили только 10 процентов респондентов.

В 2016 году взгляды респондентов кардинально поменялись и распределились следующим образом. Считают необходимым закрепление статуса РИР в федеральном законодательстве уже 53 процента опрошенных. За фиксацию статуса на региональном уровне голосуют 30 процентов.

Почему РИР решили отказаться от своей «свободы»? Ведь «не орган власти» способен «более гибко и оперативно работать», «коммерческий статус более адаптирован для выстраивания отношений с бизнесом» - именно так говорили многие, когда система только появлялась.

## Как вы оцениваете необходимость официального статуса РИР?

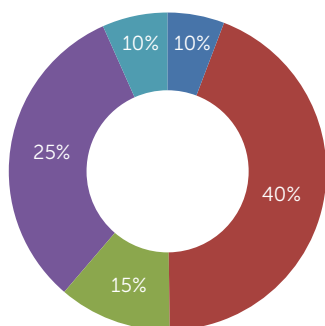


Рис. Оценка важности официального статуса РИР в 2013 году

- Да, на федеральном
- Да, на региональном
- Нет, достаточно неформального статуса «института развития»

- Нет, статус - это производная эффективности
- Иное

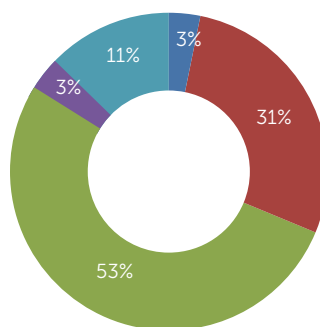
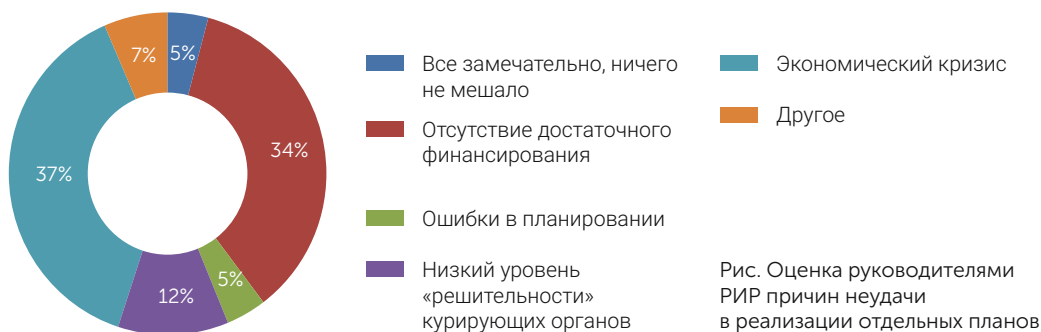


Рис. Оценка важности официального статуса РИР в 2016 году

- Да, должен быть определен на региональном уровне
- Да, должен быть определен на федеральном уровне
- Конечно, уважение инвесторов нужно заслужить делом, но для успешного взаимодействия с органами власти желательно иметь спец. полномочия.
- Нет, достаточно неформального статуса
- Возможны первые 3 варианта, на сегодня статус определяется на региональном уровне

Второй факт, который заставляет задуматься – это даже не столько невысокая оценка со стороны РИР своих результатов (в принципе, реальность часто вынуждает корректировать планы), но расхождение в настроениях РИР и промышленников относительно состояния экономики. Руководителям РИР был задан вопрос:

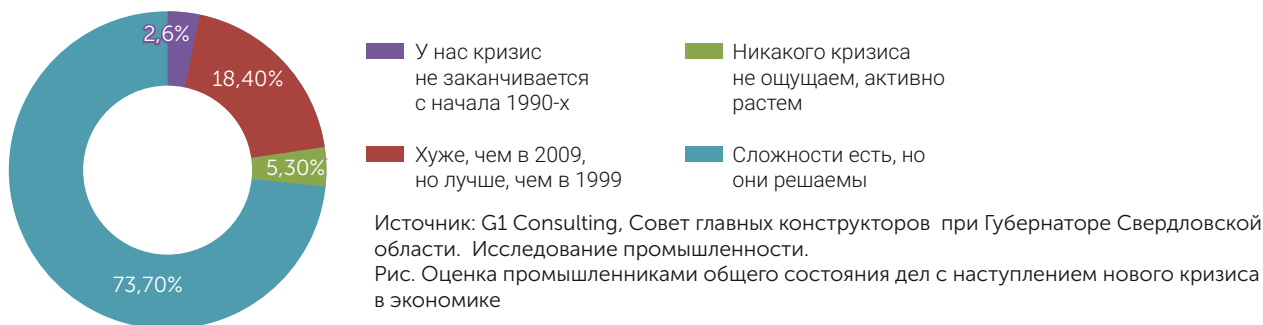
## Какие проблемы помешали в реализации запланированного?



Структура ответов такова: только 5 процентов респондентов успешно реализовали задуманное, 37 процентов ссылаются на внешние факторы в части кризисных явлений в экономике. Но наиболее настораживает процент ответивших, что препятствием является «непринятие решений» курирующими органами власти и, очевидно, связанное с этим фактом отсутствие финансирования деятельности (34 процента опрошенных).

Что удивительно, промышленники оказались более оптимистичны в своих оценках.

## Как вы оцениваете состояние дел на вашем предприятии в условиях экономического кризиса?



Что характерно, 74 процента опрошенных промышленных компаний видят не только сложности, но и пути их решения. Лишь 2,6% пребывают в кризисе перманентно, но при этом в два раза больше компаний активно растут. Мы сомневаемся, что дело только в оптимизме. Скорее, промышленники действительно видят пути преодоления проблем.

Интересно, откуда такой неожиданный пессимизм РИР?

Наша гипотеза – пришло осознание того, что не все удастся сделать, а инициатива и эмоциональный настрой первых шагов должны, наконец, смениться планомерной и системной работой, что возможно сделать только путем гармоничного встраивания в систему.

Видимо, это должно выражаться в правильном распределении функций между

органами власти и создаваемыми ими специализированными организациями по взаимодействию с инвесторами. Кроме того, ответственность и полномочия РИР должны стать равновеликими. Мы выявили два фактора, которые значительно коррелируют с результатами Национального рейтинга инвестиционного климата – это вовлеченность в решение задач, стоящих перед органами власти в сфере инвестиционной привлекательности, и достаточная самостоятельность в принятии решений. Создание институтов, которые не имеют ни того, ни другого обречено на провал (пребывание в группах D-E).

Взяв за основу эти проблемы, мы сделали краткий обзор ключевых дискуссионных вопросов и возможных путей совершенствования организации РИР.

# Не хватает статуса

Пожалуй, самые значительные изменения за последние три года коснулись восприятия со стороны регионов необходимости формализации статуса РИР.

Таким образом, эйфория первых лет от ожидаемой эффективности «подходов из бизнеса» сменилась осознанием необходимости формального закрепления полномочий в законодательстве. Сегодня очевидно, что нехватка официального статуса является общей проблемой для всех РИР – как успешных, так и не очень. Несмотря на создание спецорганизаций по взаимодействию с инвесторами, регионы сталкиваются с трудностями.

Вот несколько примеров:

## 1) Невозможно предоставить в особом порядке земельные участки для создания индустриальных парков.

При создании государственных промышленных парков регионы сталкиваются с двумя проблемами: сначала необходимо предоставить участок для строительства инфраструктуры промпарка специализированной организации, а на втором этапе иметь возможность отчуждать участки резидентам.

Без торгов это возможно сделать только на условиях аренды в порядке, предусмотренном подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ на основании распоряжения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для реализации масштабных инвестиционных проектов. Однако для этого необходимо наличие в регионе соответствующего закона и при условии соответствия проекта создания промпарка установленным в законе критериям. Последующее же предоставление участков будущим резидентам промпарка, очевидно, возможно только путем переуступки прав аренды.

## 2) Непонятна роль РИР в исполнении функций по сопровождению административных процедур в режиме «одного окна».

Большинство административных процедур в сфере градостроительства относятся к уровню федеральных или муниципальных органов власти, сроки их проведения регламентированы законодательно. РИР не имеют каких-либо законных оснований принимать в них участие.

Хорошо работает режим одного окна в городах федерального значения, где региональные полномочия в сфере привлечения инвестиций гармонично дополняются полномочиями в сфере градостроительства.

## 3) Проблема налогообложения при реализации инфраструктурных проектов.

Корпорации развития или управляющие компании промпарков, реализуя государственные проекты по созданию промышленной инфраструктуры, вынуждены нести бремя по уплате земельного налога и налога на имущество организаций. Как следствие – постоянные убытки на этапе создания и эксплуатации индустриального парка и «проедание» средств уставного капитала. В этих условиях многие управляющие компании промпарков до последнего момента не переводят земельные участки из категории земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов или промышленности (это позволяет на какое-то время снизить налогооблагаемую базу по земельному налогу). Для бюджета эффект от такого положения дел не понятен, так как органы власти, выделяя из одного «кармана» финансирование на создание промпарка, изымают значительную часть этих средств в другой свой «карман» в виде налогов. Между тем, учреждения и органы власти, строящие и эксплуатирующие другие объекты общественной инфраструктуры, просто освобождены от указанных налогов.

## 4) В некоторых регионах оказалось невозможно принять инвестиционную стратегию – данный документ, предусмотренный Стандартом по работе с инвесторами, не входит в состав документов стратегического планирования на уровне субъектов РФ в соответствии с Законом РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Решение вышеназванных проблем видится в должной регламентации деятельности РИР в федеральном законодательстве.

# Регулирование федеральных институтов развития

Для эффективной работы все федеральные институты развития получают соответствующее правовое оформление и специальную нормативную базу. В качестве наиболее успешных примеров следует выделить следующие:

1) В отношении участков особых экономических зон Земельным кодексом РФ изначально установлен особый порядок. Так, с резидентом ОЭЗ и управляющей компанией (для выполнения функций по созданию за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования объектов недвижимости в границах особой экономической зоны) договор аренды участков заключается без торгов.

Аналогичные правила могли бы быть предоставлены регионам для целей создания и управления индустриальными парками регионального значения.

2) ОАО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства». Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» закрепляет правовой статус. Корпорация развития малого и среднего предпринимательства осуществляет свою деятельность в качестве института развития в сфере малого и среднего предпринимательства в целях координации оказания поддержки.

При этом для Корпорации установлены те же принципы и правила поддержки субъектов МСП, что и для органов государственной власти, органов местного самоуправления. Корпорация развития малого и среднего предпринимательства при предоставлении поддержки малому бизнесу вправе запрашивать документы и информацию, в том числе в электронной форме, от органов государственной власти, органов местного самоуправления в порядке межведомственного информационного взаимодействия.

3) Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства создан на основании Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

Фонд создается Российской Федерацией

и действует с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Определен порядок обращения в Фонд РЖС и принятия решений об использовании земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности РФ.

4) Многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг. Деятельность регулируется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Статья 2 четко определяет организационно-правовые формы создания подобных организаций и их полномочия – организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу "одного окна".

Предоставление государственных услуг федеральных органов исполнительной власти в МФЦ осуществляется в соответствии с административными регламентами на основании соглашений о взаимодействии. Перечни государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в многофункциональных центрах, утверждаются нормативными актами разных уровней власти.

## Камчатский край

Корпорация развития Камчатского Края активно участвует в решении задач создания «точек роста» на базе «неликвидных активов» региона. В частности, на базе имущественного комплекса бывшего судоремонтного завода, находившегося в процедуре банкротства, реализуется значимый для региона проект центра коллективного пользования для обслуживания яхт и зоны рекреации. Находясь в собственности региона и, де факто, "простаивая", указанный объект не формировал каких-либо налоговых отчислений. Теперь же, когда подведомственная организация регионального правительства вкладывается в его развитие, у нее на балансе генерируется отток денежных средств в сумме платежей по налогам в размере 10 млн. рублей ежегодно.

## Отсутствие решимости делегировать полномочия

Непонимание роли и четкого функционала РИР, очевидно, ведет к неготовности органов власти наделить их полномочиями и ресурсами. Вывод однозначный - многие регионы не могут определить место РИР в системе органов государственной власти. Как следствие, задачи достаются по остаточному принципу, у РИР не получается действовать «проактивно», т.к. нет направления и возможности гарантировать результат.

Вероятно, такая ситуация обусловлена формализмом при создании РИР. Многие агентства и корпорации созданы после появления нормы о специализированных организациях в стандарте АСИ (эффективность и дата создания, кстати, коррелируют). Видимо, не все регионы до конца осознали, зачем им нужна такая институция, но создали ее, т.к. это требовалось.

Как следствие, вовлеченность и самостоятельность, а точнее, их нехватка – две ключевые проблемы РИР.

Мы попросили компании оценить степень самостоятельности при принятии решений.

Оценки предлагалось расставить от 1 до 5, где 1 – согласуется только стратегия, все дальнейшие решения остаются на усмотрение руководящих органов организации, а 5 – необходимо согласовывать большинство операционных решений. Степень самостоятельности институтов очевидно низкая. Управленческие решения централизованы в руководящих органах компании (советах директоров и т.п.). По сути, каждый раз руководитель института развития стоит перед выбором: можно действовать или обязан спросить разрешения? Средний индекс самостоятельности – 3, что означает сложности в делегировании права принятия решений на уровень подведомственных организаций в сфере инвестиций, и он ниже, чем результат прошлогоднего опроса, на 0,15.

Степень самостоятельности  
вашей организации  
при принятии решений

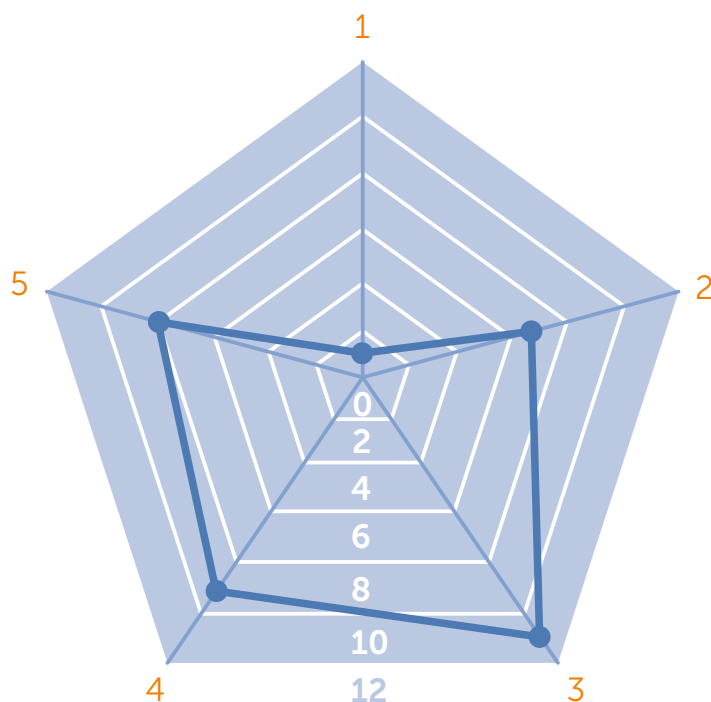


Рис. Оценка степени самостоятельности РИР в 2016 году

Степень участия вашей организации в реализации антикризисного плана правительства региона.

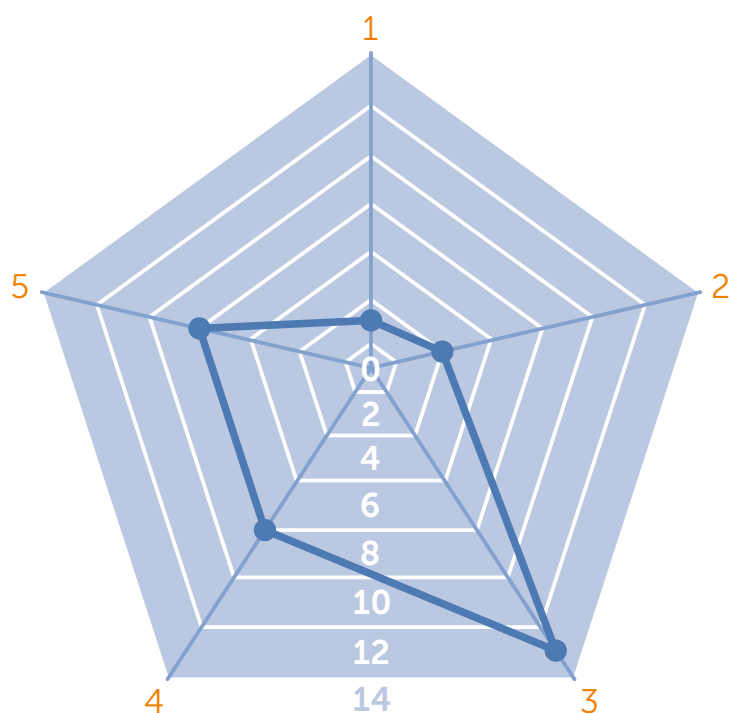
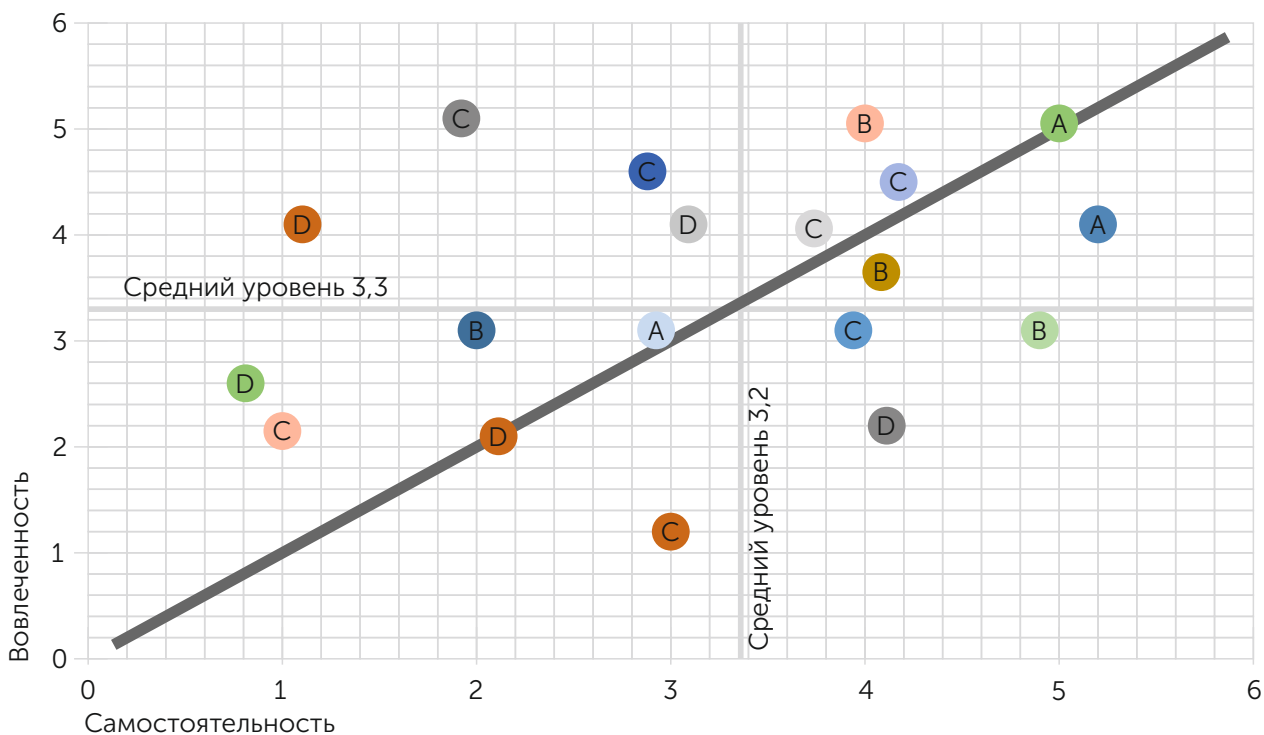


Рис. Степень участия в реализации антикризисного плана

Интересный результат дает сопоставление показателей самостоятельности (читаем – четких полномочий) и вовлеченности (читаем – понимание со стороны руководства региона задач РИР) с результатами Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ по показателю «Институты для бизнеса».

Так, средний по выборке уровень самостоятельности составил 3,3 балла. Для группы регионов, входящих в группы А и В – 3,8, в то время как для менее успешных регионов групп D и E – только 2,8.

Еще более тесная корреляция отмечается между группой в Национальном рейтинге с собственной оценкой «вовлеченность в реализацию антикризисного плана». Так у специализированных организаций из группы А такой результат находится на уровне 4, а из групп D и E – 2,7 (при среднем 3,2).



Прим. Размер круга характеризует группу в рейтинге инвестиционного климата (чем больше размер, тем лучше позиция (группа) в рейтинге).

Рис. Зависимость между позициями в национальном рейтинге инвестиционного климата и уровнями «самостоятельности» и «вовлеченности»

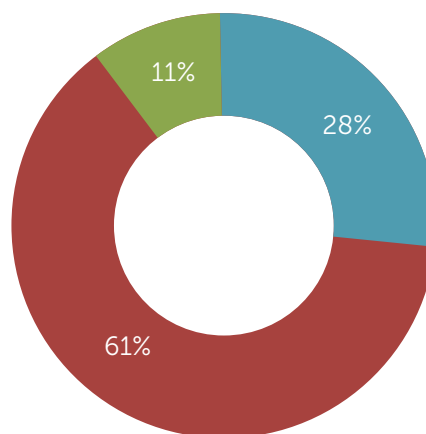
Как правило, руководители организаций с низким уровнем вовлеченности отмечали, что не до конца понимают свой мандат, но в совещаниях участвуют и исполняют полученные поручения. Интервью с руководителями РИР показали, что очень часто они становятся «выброшенными» даже в рамках своей функциональной ветки (показатели эффективности, например, у министерства и РИР разные), а наладить работу с другими ведомствами не получается по той же причине – подчинение профильному министерству (экономики или инвестиций) и отсутствие самостоятельного межведомственного статуса.

## Четкое разделение полномочий

Создание специализированных организаций в регионах призвано исключить несогласованность действий органов власти при работе с инвесторами, сделать это взаимодействие максимально прозрачным.

В большинстве регионов создана одна организация, ответственная за взаимодействие с инвесторами (таких 61 процент). Однако более четверти РИР имеют в регионе организацию с сопоставимым функционалом в части «первой линии работы с инвесторами» (привлечение, сопровождение). То есть сохраняется проблема дублирования функций по работе с инвесторами – их выполняют и органы государственной власти, курирующие инвестиционную политику, и спецорганизации.

Является ли ваша организация специализированной организацией по работе с инвесторами (с соответствия со Стандартом АСИ)?



■ Да, но статус есть также у других организаций в регионе

■ Да, статус закреплен только за нами

■ Нет, статус закреплен за другой организацией

Рис. Структура РИР по уровню «эксклюзивности» статуса специализированной организации

Последствия очевидны – ситуация понятна для тех, кто «внутри региона» (например, органам власти) и не понятна тем, для кого все создается, особенно, когда речь идет об иностранных компаниях. Инвестор дезориентирован.

Некоторым регионам этого избежать не удалось. Так, в одном из регионов ПФО действуют агентство развития и корпорация развития, при этом за обеими организациями закреплены сопоставимые задачи и полномочия в части «первой линии работы с инвесторами». За исключением того, что корпорация, кроме прочего, занимается развитием промышленных парков. По мнению самих сотрудников компаний, существует очевидное дублирование полномочий, но отказаться они не могут. Причина – внутренняя конкуренция. К осознанию, что «задвоение полномочий» - это плохо, пришел и регион-лидер – Калужская область.



## Калужская область

На определенном этапе развития системы РИР в Калужской области пришло осознание тенденции к дублированию функций отдельных организаций и органов власти в сфере инвестиционной привлекательности, что могло привести к возникновению конкуренции и потере синергетического эффекта. В связи с этим было проведено совещание институтов развития под руководством заместителя Губернатора Калужской области. Для снятия напряженности было принято решение сконцентрировать функции по привлечению и сопровождению инвесторов на базе одного института развития. Все функции по первичному общению с инвесторами и сопровождению инвестпроектов переданы в Агентство регионального развития (АРРКО), за которым

официально закреплён статус службы «одного окна» по работе с инвесторами.

Авторитет руководства региона и командный дух позволили исполнять достигнутые на совещании неформальные договоренности без формального нормативного закрепления. При поступлении заявки от инвестора в любое из структурных подразделений правительства региона она в течение 3-х дней переправляется в Агентство (отдел маркетинга и работы с инвесторами). В настоящее время параллельно разрабатывается и проходит официальное согласование регламент сопровождения проектов, который призван регламентировать принятые решения.

## Международный опыт - Ирландия

В качестве примера мы выбрали Ирландию, хотя это не регион, а страна, по размеру, количеству населения и уровню вызовов с которыми столкнулась Ирландия она весьма сопоставима с регионами России.

Сегодня Ирландия – одна из наиболее комфортных стран с точки зрения организации и ведения бизнеса. При этом страна выбрала привлечение прямых иностранных инвестиций как ключевой приоритет в развитии экономики.

I. Какая стартовая позиция была у Ирландии и чего удалось добиться?

Было:

- Сокращение населения на 100 тыс. человек в год, до 2,8 млн. к 1961 году;
- Отсутствие полезных ископаемых или другого сырья для добычи;
- Отсутствие современной промышленности;
- Один из самых низких ВВП на ед. населения в Европе (менее 2 тыс. евро на человека).

Стало:

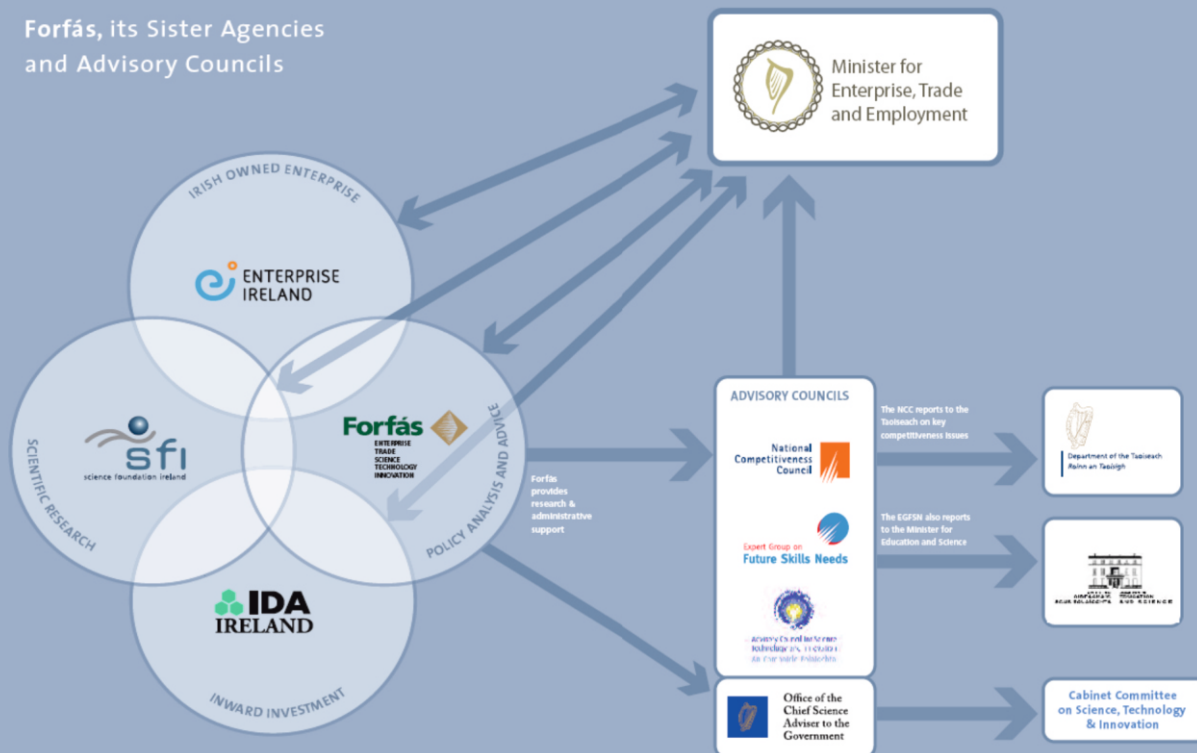
- Рост населения на 60% (к 4,6 млн. человек);
- ВВП на ед. населения – 35,6 тыс. евро на человека;
- Экспорт – 56% от ВВП, при этом 80% экспорта создали иностранные компании;
- Общий объем ПИИ – 228 миллиардов долларов (в 4 раза выше, чем в среднем по ЕС).

В чем заключаются ключевые составляющие успеха Ирландии?

Один из ключевых факторов заключается в том, что каждая функция четко структурирована, а компетенции и ресурсы по ее реализации сосредоточены в специальных агентствах. Так,

- IDA IRELAND – работает (привлекает и сопровождает) только иностранные компании;
- INTERPRISE IRELAND – работает с Ирландскими компаниями (с точки зрения владения) и продвигает экспорт;
- SFI – сфокусировано на инновациях;
- Forfas – на вопросах стратегического планирования, т.е., фактически, определяет приоритеты, в рамках которых работают три остальных агентства:

## Forfás, its Sister Agencies and Advisory Councils



Прим.: информация предоставлена ОАО «Корпорация развития Среднего Урала»

Функции и распределение полномочий:

- 1) Функции привлечения и сопровождения инвесторов отделены от вопросов «развития инфраструктуры» (отдельные организации - технопарки и пр.) и «регулирования» (орган государственной власти);
- 2) Приоритет – это работа с правильными компаниями, которые имеют предпосылки инвестировать в ЦЕЛЕВЫЕ ДЛЯ ИРЛАНДИИ отрасли, что значительно экономит ресурсы и повышает эффективность;
- 3) IDA имеет достаточные СОБСТВЕННЫЕ полномочия, чтобы выполнить то, что она обещает инвесторам;
- 4) IDA не «ломает систему» - правила игры заданы для всех одинаковые (и местный, и иностранный бизнес), задача – рассказать об этих правилах и следующих из них преимуществах максимальному количеству правильных контрагентов. Агентство не помогает компании-инвестору нарушить (перехитрить, обойти) местное законодательство – агентство не дает компании ошибиться из-за нехватки информации.

## «Одно окно» - где оно?

Многие регионы рассматривают специализированную организацию как механизм преодоления административных барьеров.

Любой инвестор, реализуя инвестиционный проект, сталкивается с большим количеством обязательных услуг и процедур. Например, только в сфере строительства их насчитывается более 100. Однако все они предоставляются разноуровневыми организациями (федеральными, региональными, муниципальными). Сроки и правила их предоставления регламентированы нормативно, как правило, на федеральном уровне.

Как считают эксперты, облегчить жизнь бизнесу можно различными путями:

1) упростить сами процедуры, сократив излишние или переведя часть из них в электронный вид. Для этого, очевидно, необходимо работать с нормативной базой,

регламентирующей оказание соответствующих услуг, а не пытаться воздействовать на процесс извне;

2) пытаться неформально вмешиваться в порядок предоставления услуг, создавая преференции для «наиболее значимых инвесторов», в ущерб остальным получателям этих услуг;

3) ограничиваться исключительно консультативной поддержкой, предоставляя наиболее полную информацию о порядках получения услуг.

Регионы по-разному подходят к организации работы в этой сфере. Москва и Санкт-Петербург идут по первому пути и пытаются упростить сами процедуры.

### Москва

Уполномоченной организацией по сопровождению инвестиционных проектов является ГБУ города Москвы «Городское агентство управления инвестициями». Учреждение предоставляет консультативную поддержку, включая участие в городских программах развития предпринимательства и привлечения финансирования. Организует единое информационное пространство для взаимодействия инвесторов с органами власти по вопросам проведения подготовительных, согласовательных и разрешительных процедур по принципу «одного окна». При этом само оказание государственных услуг, необходимых в рамках инвестиционных проектов, осуществляется соответствующими органами исполнительной власти города Москвы в установленном нормативными правовыми актами порядке.

Параллельно Правительство Москвы совершенствует и сами услуги и процедуры. Для этого создан Комитет государственных услуг города Москвы. В круг его обязанностей входят упрощение процедур подготовки, согласования и выдачи различных документов заявителям, перевод государственных услуг в электронный вид, оптимизация полномочий и деятельности органов власти в сфере предоставления услуг, совершенствование межведомственного взаимодействия. Результат – для юридических лиц в электронный вид переведены в полном объеме услуги в градостроительной сфере (получение градостроительных планов земельных участков, АГР, результатов экспертизы проектной документации, разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию, заключения о соответствии построенного объекта проектной документации).

## Санкт-Петербург

Работа с инвесторами в Санкт-Петербурге осуществляется по принципу «единого окна», созданного на базе Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга. Специальный фронт-офис работает с августа 2015 года и располагается в центре Санкт-Петербурга на площади Островского.

Инвестор, обратившись к специалистам унифицированного центра, может получить весь перечень услуг в инвестиционной сфере. Работа фронт-офиса осуществляется по двум основным направлениям. Первое направление связано с приемом документов от инвесторов для получения всех необходимых согласований в рамках инвестиционной деятельности, включая прием заявок на предоставление

объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для целей, связанных со строительством. Второе направление связано с оказанием консультационной поддержки и сопровождением инвестиционных проектов, включая осуществление технического надзора. Во фронт-офис может обратиться любой инвестор города вне зависимости от стадии реализации проекта, объема инвестиций и собственности земельного участка. Сопровождение инвестиционных проектов и решение спорных вопросов, связанных с ними, осуществляется в соответствии с законодательством.

То есть хорошо работает «одно окно», прежде всего, в городах федерального значения, где:

- а) функции сопровождения инвестора встроены в систему ОГВ;
- б) предоставление гос. услуг в сфере градостроительства входит в полномочия субъекта РФ.

В других субъектах РФ это полномочия органов местного самоуправления, и региональные власти напрямую не могут вмешиваться в указанные процедуры. Кроме того, «одно окно» формируется и в самих муниципалитетах.

Отдельные регионы пытаются решать проблему неформально.

## Республика Татарстан

Агентство инвестиционного развития Республики Татарстан работает, по сути, в качестве «МФЦ для бизнеса». За каждым инвестором Агентство закрепляет персонального менеджера, который оказывает консультативную помощь по вопросам подбора варианта размещения проекта, разрешительных процедур в строительстве или аренде площадей

и готовит совместно с заявителем документы в местные администрации, органы государственной власти и другие необходимые инстанции. Выстроенная межведомственная работа, а также составление и подписание на высшем уровне руководства Республики «дорожных карт» реализации проекта помогают влиять на скорость прохождения процедур.

Однако это касается только внешних по отношению к региону инвесторов.

Внутренние инвесторы получают услуги в традиционном порядке, кроме случаев привлечения внешних инвесторов для софинансирования проектов.

## Калужская область

При выборе инвестором участка для размещения на муниципальных землях возникают задачи сбора данных о возможных подключениях к инженерной инфраструктуре. В Корпорации развития Калужской области, отвечающей за технические вопросы реализации инвестиционных проектов, есть неформальные контакты с сетевыми организациями, которые позволяют оперативно получить необходимую информацию о доступных мощностях. Но такие контакты есть не во всех сферах. Чаще всего даже в таком успешном регионе РИР выступают как консультант, который просто «ходит на все совещания вместе с инвестором».

Для примера, в настоящее время активно развивается Калужский фармацевтический кластер, в состав которого входит ряд международных компаний в сфере производства лекарственных препаратов и множество малых и средних научно-производственных российских компаний. На предприятиях кластера выпускаются более 50 наименований лекарственных средств, в стадии регистрации находятся более 10 наименований, а в перспективном освоении - несколько десятков лекарственных препаратов.

Дальнейшему развитию кластера препятствуют ограничения, связанные с большими санитарно-защитными зонами (СЗЗ) фармацевтических предприятий, которые достигают 1 км до ближайшей жилой застройки. Для поиска возможностей сокращения СЗЗ создан консультативный совет с участием правительства региона и экспертов Роспотребнадзора. Однако, несмотря на все переговорные усилия, возможным вариантом решения может стать только разработка рекомендаций по внесению изменений в федеральное законодательство.

Кроме того, в ходе интервью руководитель Агентства регионального развития Калужской области отмечает, что возможности влияния на процедуры все же ограничены. С муниципальными площадками работать сложно. Потому приоритетнее создание и предложение инвестору готовых площадок.

То есть что-то делать удается, но общение с руководителями РИР показало, что ключевым фактором эффективности по-прежнему является «доступ к телу» ЛПР и понимание с его стороны, а также «неформальный статус» руководителя РИР.

Руководители эффективных РИР видят в этом проблему потому, что проекты приходится проводить «в ручном режиме». Но такой подход не обеспечивает системное решение по «привлечению и содействию» проектам. Во многом, проблемы, которые получается решать «в ручном режиме», уникальны для каждого региона – у некоторых РИР получается помогать с земельными участками, у других – с получением льгот. Т.е. нет «стандартного гарантированного предложения».

Но у большинства регионов не получается. Многие достаточно формально подошли к реализации Стандарта по взаимодействию с инвесторами – специализированные организации по взаимодействию с инвесторами созданы, но объем их обязанностей и полномочий по-прежнему не понятен, либо дублирует органы власти. Неудачные попытки лишь приводят к неудовлетворенности бизнеса и к низким результатам в рейтинге состояния инвестиционного климата регионов РФ.

В отличие от МФЦ для граждан, статуса РИР недостаточно для законного участия в процедурах получения различных разрешений и согласований, в том числе в градостроительной сфере. В связи с этим один из руководителей РИР в разговоре отметил: «Функции корпораций не понятны, скорее «одно окно» или консультативный штабной орган при ОГВ. В совещаниях участвуем, но координацию ОГВ и преодоление административных барьеров в неформальном порядке не способны делать по факту».

## Камчатский край

Функции «одного окна» для инвестора выполняет Камчатское государственное автономное учреждение «Камчатский выставочно-инвестиционный центр». В соответствии с принятым регламентом сопровождение и координация действий по реализации бизнес-проекта заявителя предусматривает только консультирование или трансляцию запроса в компетентный орган власти:

- 1) направление запросов в исполнительные органы государственной власти Камчатского края и в органы местного самоуправления муниципальных образований;
- 2) подготовка ответов заявителю, с содержанием порядка действий, которые необходимо осуществить заявителю для решения вопросов, связанных с реализацией бизнес-проекта;
- 3) предоставление информации об организациях и службах, компетентных в решении вопросов, связанных с реализацией бизнес-проекта, их контактных данных, режиме работы и часах приема.



Мнение нашего эксперта:

Наиболее очевидна роль РИР как агентства по привлечению инвестиций. В рамках этой деятельности возможен первичный консалтинг инвесторов по вопросам порядка прохождения административных процедур в сфере строительства. Причем это наиболее актуально для иностранных компаний. Попытка выполнять подобные функции для инвестора на постоянной и, тем более, платной основе не имеет серьезных перспектив – любой инвестор формирует команду проекта, привлекая в нее опытных местных проект-менеджеров.

Попытка же «командовать» органами власти в рамках «одного окна», неформально регулируя сроки процедур – решение «временное», и часто обречена на провал.

Функцию координации можно выполнять, будучи субъектом управления или хотя бы участником регулируемого процесса оказания гос. услуг инвестору. Между тем, в регионах РИР находятся в подчиненном положении и, кроме того, не имеют достаточного правового статуса. Логичный выход – точка взаимодействия с инвесторами в режиме «одного окна» должна сместиться в муниципалитеты, которые реально осуществляют все процедуры в сфере строительства. Альтернатива – принятие нормативной базы на федеральном уровне, предусматривающей полномочия РИР осуществлять мониторинг процесса оказания услуг в сфере градостроительства.

# Правильно выбираем организационно-правовую форму

Постепенно приходит осознание, что выбор организационно-правовой формы определяется кругом решаемых задач.

Доля РИР в форме акционерных обществ существенно сократилась, но по-прежнему велика. В 2016 году доля акционерных обществ составляет 56 процентов. В 2014 году этот показатель составлял 72 процента. Одновременно существенно возросли доли РИР в форме некоммерческих организаций и учреждений.

## Какова организационно-правовая форма Вашей организации

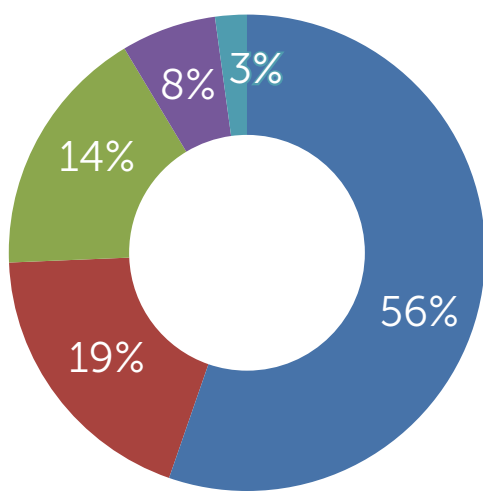
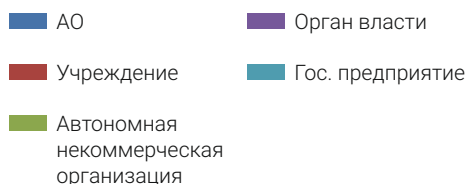


Рис. Структура РИР по организационно-правовой форме в 2016 году



Форма акционерного общества идеальна для долевого участия в частных коммерческих проектах либо реализации крупных государственных региональных проектов.

Между тем, на практике в таких проектах участвуют единицы региональных корпораций развития. В большинстве своем РИР реализуют функции, которые не соответствуют направленности коммерческой организации. РИР в форме коммерческих обществ вынуждены тратить средства на специфические функции и задачи, не формирующие доходов, а органы власти «считаться с ними» из-за их «неформального статуса», что создает риски для обеих сторон.

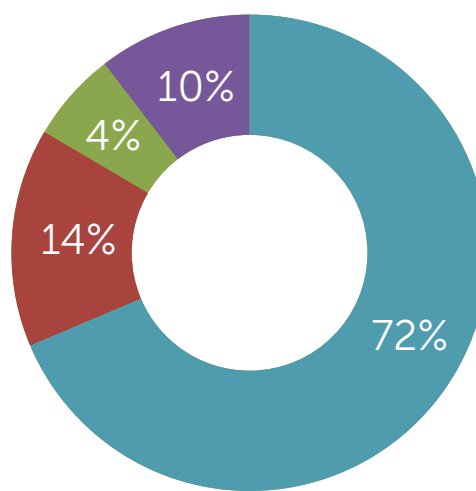
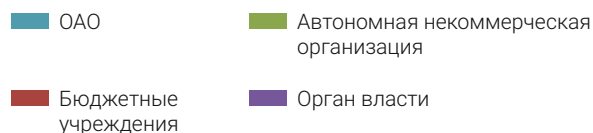


Рис. Структура РИР по организационно-правовой форме в 2014 году



Как следствие – большинство корпораций развития, созданных в форме акционерных обществ, страдают «проеданием» средств уставного капитала и невозможностью нормального финансирования деятельности.

Альтернативой могли бы быть формы госпредприятий и учреждений. Однако такие правовые формы тоже имеют существенные недостатки. Такие организационно-правовые формы не дают возможность распоряжаться землей и ограничивают регионы, делая невозможным создавать в рамках РИР индустриальные парки.






Мнение нашего эксперта:

Функции агентств по привлечению инвестиций, оказание услуг в градостроительной сфере в режиме «одного окна», создание инвестиционной инфраструктуры промпарков, реализация ГЧП-проектов не целесообразно и не эффективно концентрировать в рамках одной организации. Необходимо разделение функций РИР. Функции ГЧП в органах власти, привлечение инвестиций – бюджетное учреждение, для создания промпарков – акционерное общество.



## Тамбовская область:

В Тамбовской области функциями корпорации развития является привлечение и сопровождение инвесторов. Для создания инвестиционной инфраструктуры и оказания услуг в сфере строительства создано ОАО «Земельный фонд».



## Калужская область:

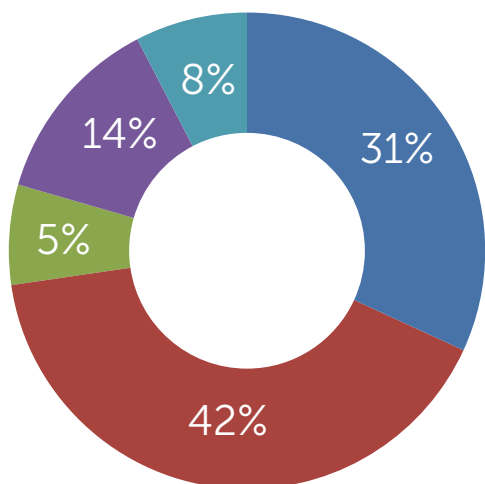
Опыт Калужской области показывает, что эффективным является разделение «затратных» функций по привлечению и сопровождению инвесторов (возложены на Агентство регионального развития Калужской области, которое создано в форме государственного автономного учреждения) и «коммерческих» по созданию промышленных парков и оказанию услуг в сфере строительства (ОАО «Корпорация развития Калужской области»). Агентство регионального развития Калужской области сопровождает инвестора до момента подписания им инвестиционного соглашения или покупки земельного участка для строительства. Далее в работу включается корпорация развития, которая отвечает за строительство инфраструктуры и промпарки.

## Прибыльность деятельности

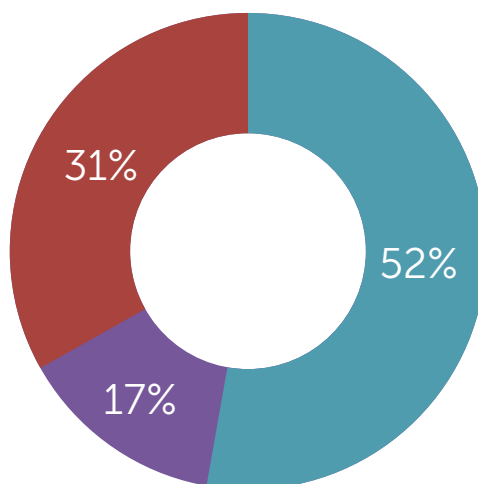
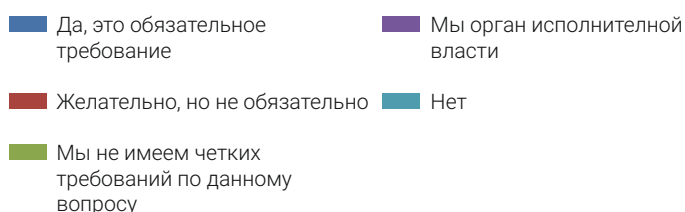
Вместо правильного выбора организационно-правовой формы в зависимости от решаемых РИР задач ряд регионов пытается однозначным образом ориентировать РИР на извлечение прибыли.

В настоящее время ориентированы на извлечение прибыли 70 процентов РИР. По сравнению с прошлыми годами этот показатель даже увеличился. Для сравнения, в 2014 году он составлял только 48 процентов.

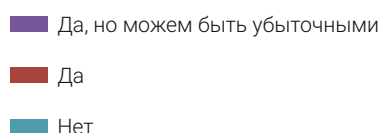
Требуют ли курирующие Вашу деятельность органы власти прибыльность Вашей деятельности?



Структура РИР по необходимости прибыльности деятельности в 2016 г.



Структура РИР по необходимости прибыльности деятельности в 2014 г.



Кроме того, источников для зарабатывания денег у РИР так и не появилось.

Как отмечалось выше, в качестве платной услуги по-прежнему рассматривается разработка бизнес-планов. Очевидно, что данного источника доходов будет недостаточно для финансирования текущих расходов РИР на продвижение региона и привлечение инвесторов.

## Платность услуг Вашей организации для инвесторов

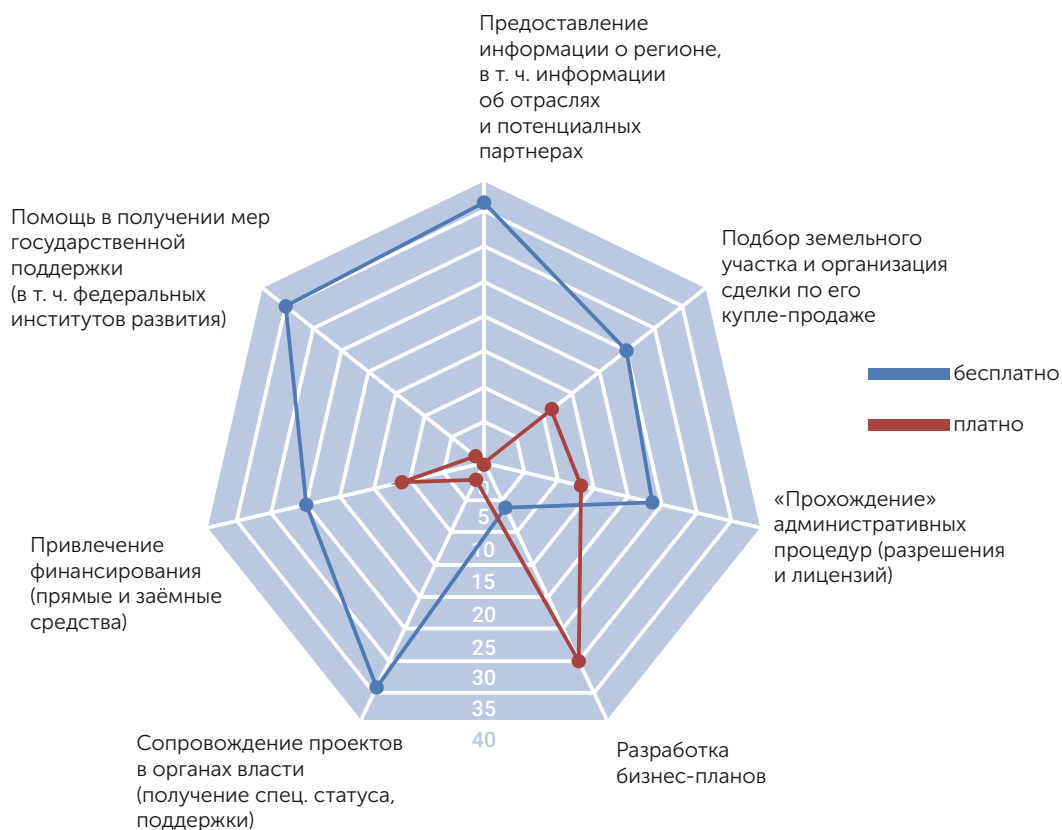


Рис. Платность услуг РИР в 2016 году

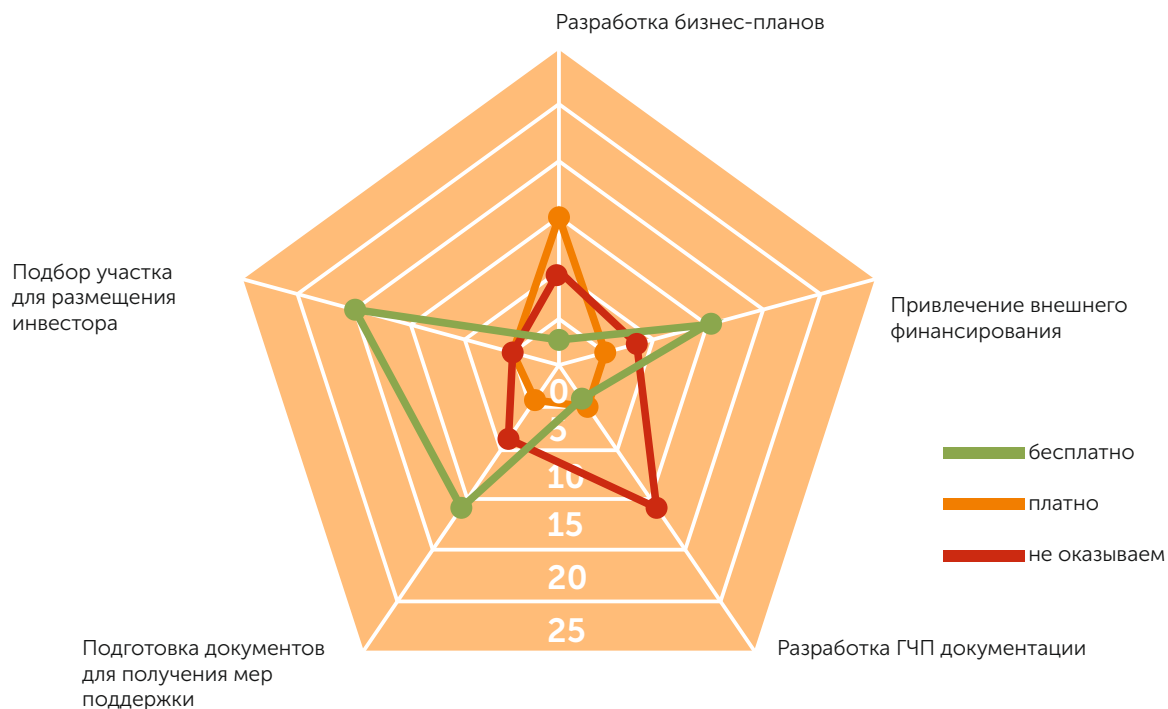


Рис. Платность услуг РИР для инвесторов в 2014 году

Наиболее реальным источником доходов мог бы быть подбор земельных участков. В этом случае РИР мог бы выступать в качестве агента и зарабатывать на агентском вознаграждении от продвижения частных площадок (или площадок, созданных в рамках организаций, занимающихся развитием инфраструктуры). Однако на практике большинство РИР оказывают подобные услуги на безвозмездной основе.

Отдельные РИР пытаются зарабатывать на непрофильных видах деятельности. Например, это касается сдачи в аренду активов, оказание услуг в сфере строительства и проектирования.

Нацеленность на получение прибыльности и появление в портфеле дополнительных услуг создает ряд рисков, а именно:

- продажа услуг местным компаниям может стать приоритетом над продвижением и привлечением внешних инвесторов (одна из ключевых задач investment promotion agencies);
- сложные проекты, где на стороне инвестора работает команда квалифицированных специалистов, а услуги у РИР не покупаются, могут в меньшей степени интересовать РИР;
- у инвесторов могут формироваться ложные ожидания, что они платят за результат (например, за получение льготы или субсидии, или земельного участка на льготных условиях).



## Подходы к финансированию

Различия в выборе организационно-правовых форм РИР обуславливают и различные подходы к их финансированию. В этих условиях выбор формы коммерческой организации зачастую создает много трудностей.

Финансирование у большинства РИР в форме АО осуществляется через дополнительную эмиссию, что затруднительно. Это отмечается как ключевая проблема большинством респондентов. При этом проблема, возникающая перед РИР в форме АО – «проедание уставного капитала» или финансирование расходов на продвижение из непрофильных источников по-прежнему присутствует (17%) – это несет в себе долгосрочные риски со стороны фискальных органов и прокуратуры. Очень часто РИР используют собственный капитал для реализации проектов, т.е. соинвестируют в проекты, как правило, это индустриальные парки либо иная инфраструктура для бизнеса.

Как финансируется ваша деятельность, подразумевающая «прямого заработка» (напр., выезды на выставки, продвижение региона, разработка стратегических документов и т.д.)?

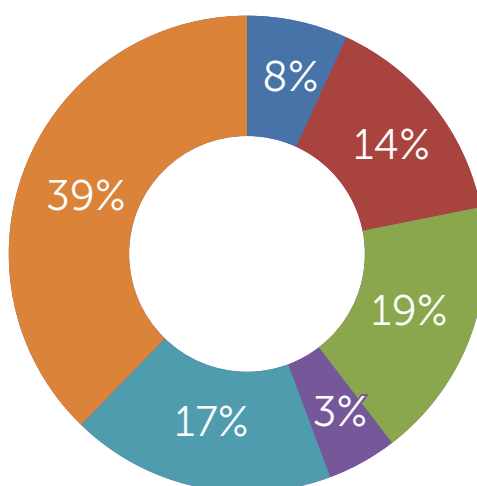
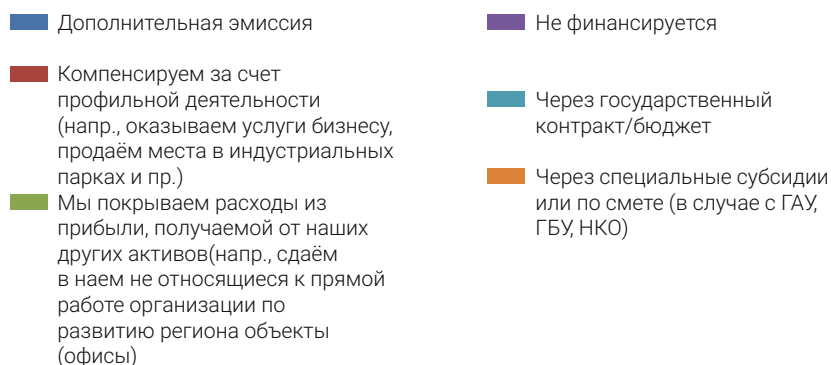


Рис. Декларируемая структура источников компенсации затрат на продвижение региона



Испытываете ли вы трудности с выполнением своих обязательств по проектам, одобренных для финансовой или иной поддержки?



Рис. Структура РИР по наличию и характеру трудностей при реализации проектов.

Интересно, что в ряде регионов (17%) финансирование РИР организуется через государственный контракт (т.е. разыгрывается на конкурсе), то есть фактически предпринимается попытка перевести такую работу на коммерческие взаимоотношения (привлечение и сопровождение инвесторов).

## Ростовская область

Наиболее показательный и удачный пример - НП «Агентство инвестиционного развития Ростовской области» (АИР Ростовской области) создано в 2004 году одним из первых в России. Финансирование агентства осуществляется через государственный контракт, в котором определены ключевые КПЭ, которые агентство должно достичь.

Кроме эффективной и удобной схемы финансирования, у этой схемы есть еще один плюс – четкое целеполагание. Агентства, работающие по такой схеме со временем отбрасывают для себя непрофильные функции (прим., работа с банками, венчурными фондами), которые неэффективны с точки зрения достижения главной цели – привлечения прямых инвестиций.

# Инфраструктура – приоритет

Подавляющее большинство РИР ставит перед собой задачу по развитию инфраструктуры. В основном, это Корпорации развития, которые сочетают в себе функции по «привлечению и сопровождению» с функциями по «развитию инфраструктуры».

В настоящее время проекты создания промышленных парков в процессе реализации или уже завершены у 61 процента опрошенных. Еще 22 процента планируют.

## Промпарки В какой стадии находится в Вашем регионе проект создания промпарков?

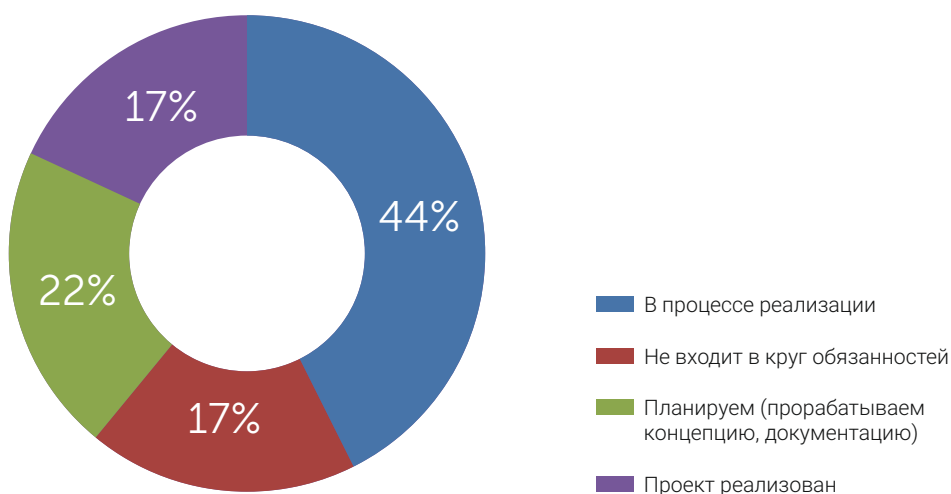


Рис. Структура РИР по этапам реализации проектов создания промышленных парков

Мнения регионов относительно создания промпарков не однозначны. Руководитель агентства по привлечению инвестиций региона, где промпарки востребованы, считает, что создание такой инфраструктуры позволяет решить проблему с подбором площадок на рынке земли региона (прим. авторов: удобно обходить проблему работы с муниципалитетами). В ходе интервью он отмечает:

«... возможности влияния на административные процедуры все же ограничены. Непонятно, что с подключениями... [имея в виду трудности подбора муниципальных участков]. С промпарками, конечно, все проще, потому приоритетнее предлагать инвестору их».

Но есть и альтернативное мнение. Некоторые РИР считают обязательное требование Стандарта создавать такую инфраструктуру не всегда обоснованным и эффективным. Промпарки не заполняются, бюджетные средства, потраченные на их развитие, оказываются потраченными впустую. В связи с этим руководители РИР отмечают, что иногда становятся «заложниками стереотипов» - успешные регионы в своей работе опирались

именно на промышленные парки и от них требуют того же.

В частности, руководитель АО «Корпорация развития Мурманской области» в беседе отметил, что промпарки нельзя делать обязательными для всех и «под копірку». Для ряда регионов промпарки не работают ввиду индивидуальности потребностей инвесторов и их малого количества. Например, для Мурманской области обрабатывающие производства не являются характерными, в отличие от Средней полосы России. Эффективной альтернативой является база площадок, в том числе незадействованных помещений или земельных участков действующих предприятий. Зачастую невозможно при создании промышленного парка учесть все потребности: параметры участка под логистический центр или магазин отличаются от требований к участку под промышленное производство.

Для примера, успешным проектом стало строительство гондольно-кресельного подъёмника на склоне горы Айкуайвенчорр (г. Кировск). Проект стал важным этапом по развитию современной туристической инфраструктуры и созданию туристско-рекреационного кластера «Хибины». Долгосрочный результат – увеличение потока туристов на 30 процентов.

Планируется создание Интегрированного химико-металлургического комплекса по производству диоксида титана, редких и редкоземельных металлов. Проект привязан к локализации сырья. Прогнозные ресурсы Африкандского месторождения перовскит-титаномагнетитовых руд

составляют 70 млн т титана, 860 тыс. т РЭМ, 580 тыс. т ниобия и тантала. Круглогодично, запасы на 200 лет. Первым этапом планируется строительство ГОКа для обогащения руды и производства перовскитового концентрата, вторым – ХМК для химической переработки перовскитового концентрата с получением диоксида титана, редкоземельного концентрата и оксидов ниобия и тантала.

Таким образом, роль РИР не должна ограничиваться созданием готовых площадок, а реализовывать гибкий подход при поддержке инвестора.



Мнение нашего эксперта:

Наличие в регионе рынка земельных участков для строительства, обеспеченных инженерной и транспортной инфраструктурой, удовлетворяет важную потребность как внешних, так и внутренних инвесторов. Способ решения этой задачи должен выбираться на усмотрение региона. Альтернативой промпаркам может быть жесткое закрепление в генпланах соответствующих территорий для размещения потенциальных производств, логистики, торговли и т.д. при планировании комплексной жилой застройки.



# Забываем про социальную инфраструктуру и ГЧП

Как показывают результаты опроса, приоритетные направления деятельности РИР - это создание инвестиционной инфраструктуры в виде территорий развития (ОЭЗ, промпарков и т.д.), продвижение региона и привлечение внешних инвестиций.

Использование инструментов ГЧП фактически выпадает: в 2014 году приоритетность функций ГЧП оценивалась в 2 балла из 5 возможных. В 2016 году ситуация принципиально не поменялась (хотя в Стандарте АСИ об этом говорится). С чем это связано?

## Приоритеты деятельности РИР



Рис. - Приоритеты деятельности РИР по итогам исследования 2014 года

В настоящее время лишь несколько РИР активно работают в формате ГЧП (они всем известны, это, например, Санкт-Петербург).

Общение с руководителями компаний выделяют такие проблемы, как:

- отсутствие понятной роли РИР в подготовке проектов ГЧП;
- отсутствие полномочий для подготовки проектов.

Эта проблема стоит особенно остро для РИР в форме коммерческих организаций, т.к. до конца не понятен механизм монетизации при высокой стоимости таких услуг, особенно, при привлечении внешних консультантов.

Лишь один из респондентов зарабатывает на подготовке «документации для государственно частного партнерства».

Но если активизировать это участие, то каким образом должна быть организована работа по реализации ГЧП-проектов? Должны ли эти функции осуществляться самими органами власти, что представляется более правильно с позиции включенности в бюджетный процесс, или передаваться РИР

просто потому, что этот вопрос связан с «инвестициями» и у них попросту есть необходимые специалисты?

В свою очередь, те регионы, которые успешно работают с ГЧП, как правило, не рассматривают ГЧП проекты и развитие социальной инфраструктуры предметом деятельности специализированных организаций по работе с инвесторами.

Подходы регионов разнятся.

Тульская область пытается поменять подход в рассматриваемой сфере. ОГВ зачастую не имеют необходимых компетенций и загружены работой по решению текущих вопросов. В связи с этим делается попытка создания проектного офиса ГЧП в рамках Тульской региональной корпорации развития.

Корпорация развития Владимирской области предпринимала попытку создания ГЧП-центра, однако было принято решение сохранить данные функции за отраслевыми министерствами. В качестве возможных проектов рассматриваются концессионные соглашения в сфере ЖКХ, строительство кардиоцентра.

В свою очередь, те регионы, которые успешно работают с ГЧП, как правило, не рассматривают ГЧП проекты и развитие социальной инфраструктуры предметом деятельности специализированных организаций по работе с инвесторами.

## Успешные практики ГЧП

### Москва

Утвержден порядок принятия решений о реализации проектов ГЧП. Инициатором проекта могут быть как профильные отраслевые органы власти, так и частные инвесторы. Оценку эффективности и сравнительных преимуществ проекта осуществляет уполномоченный орган – департамент

экономической политики и развития города Москвы. Разработку конкурсной документации, порядок отбора, а также последующую реализацию и мониторинг проекта осуществляют отраслевые или функциональные органы власти, осуществляющие полномочия в сфере проекта.

### Санкт-Петербург

До появления в законодательстве частной инициативы при подготовке ГЧП - проектов, полномочиями по инициации ГЧП-проектов в Санкт-Петербурге обладали исполнительные органы государственной власти (отраслевые комитеты, администрации районов). Они готовили концепции проектов в рамках предмета ведения, в которых обосновывалась возможность и необходимость реализации проекта, соответствие целевым ориентирам развития Санкт-Петербурга, описывались технологии, которые должны были применяться при реализации проекта, указывался имущественно-правовой статус объектов недвижимости, планируемых к вовлечению в проект, предлагалась предварительная матрица рисков, оценивался необходимый объем финансирования. Концепции направлялись в Комитет по инвестициям Санкт-Петербурга, где анализировались специалистами в сфере ГЧП, корректировались совместно с финансово-экономическим блоком исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга. Таким образом, к моменту

принятия решения о целесообразности реализации проекта концепция была документом, отражающим форму реализации проекта, все основные права и обязанности сторон, основные технические и финансово-экономические показатели проекта. Необходимо отметить, что глубина проработки концепции такова, что указанная в ней информация при дальнейшей разработке конкурсной документации уточнялась, но практически не изменялась.

Решение о целесообразности реализации проектов принимается Межведомственной комиссией при Правительстве Санкт-Петербурга, в состав которой входят губернатор СПб, вице-губернаторы, руководители ИОГВ.

После внесения изменений в законодательство относительно возможности частной инициативы при реализации проектов в законодательство Санкт-Петербурга внесены соответствующие изменения. Теперь концессионер может обратиться в Комитет по инвестициям со своим предложением. Комитет совместно с иными исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга (при необходимости) рассматривает предложение частного инвестора. Решение о реализации проекта принимается Правительством Санкт-Петербурга.

Разработку конкурсной документации проектов обычно осуществляет Комитет по инвестициям Санкт-Петербурга.

После заключения соглашения на его реализацию уполномочиваются исполнительные органы в рамках своей компетенции. Общую координацию осуществляет Комитет по инвестициям Санкт-Петербурга.



Мнение нашего эксперта:

Субъектом управления, а, следовательно, и генератором идей проектов, в том числе в сфере ГЧП, должны оставаться сами органы власти. Привлечение частных инвестиций в рамках ГЧП является только одним из вариантов финансирования строительства объектов социальной и общественной инфраструктуры. Следовательно, принципы организационного проектирования требуют встроенности процедур принятия подобных решений на высшем уровне

управления региона и еще на этапе бюджетного планирования и разработки государственных программ профильными министерствами или местными администрациями. Подведомственные органам власти специализированные организации, осуществляющие функции Агентства по привлечению инвестиций, могут привлекаться к подобным проектам, но только на этапе продвижения проекта и привлечения частного инвестора.

## Ориентированность на результат

Управленческая мудрость гласит: «Скажи мне, какие показатели ты контролируешь, и я скажу тебе, как я буду работать». В этой связи, радует, что РИР стали в большей степени ориентированы на результат – вознаграждение менеджмента зависит от установленных показателей эффективности. В 2013 году на вопрос, существует ли система KPI для сотрудников организации, и как она используется, большая часть респондентов ответила, что система еще не разработана (хотя предписывается Стандартом АСИ). Систематическая оценка показателей результатов работы применялась только в 15% институтов.

Остальные опрошенные также учитывали прочие факторы (20%) или от случая к случаю (10%).

В 2016 году мы вернулись к этому вопросу и спросили «Учитываются ли при расчете вознаграждения менеджменту результаты деятельности?».

Результаты ответов распределились следующим образом: 68 процентов агентств и корпораций однозначно учитывают, 19 процентов не учитывают, и лишь только 6 процентов вообще не оценивают эффективность своей работы.

Учитываются ли при выплате вознаграждения менеджменту результаты деятельности?

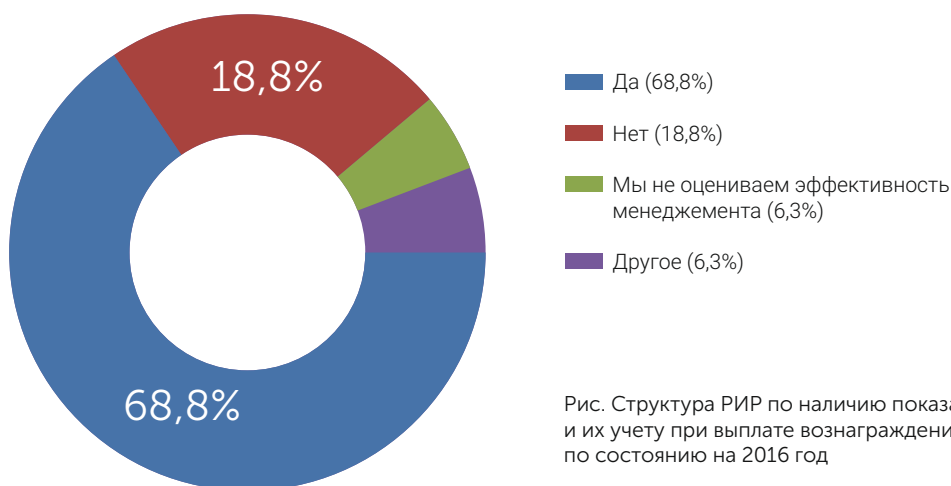


Рис. Структура РИР по наличию показателей эффективности и их учету при выплате вознаграждения руководителю по состоянию на 2016 год

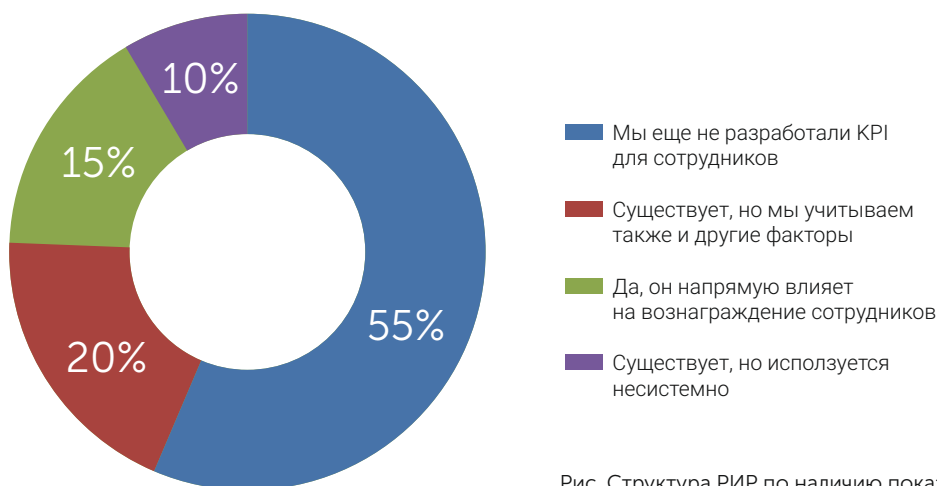


Рис. Структура РИР по наличию показателей эффективности деятельности в 2013 году

## Международный опыт Никарагуа

Агентством по привлечению инвестиции "ПроНикарагуа" используются совершенно простые показатели, характеризующие планомерную, каждодневную работу по привлечению и сопровождению инвесторов. Основное внимание уделяется качеству клиентского сервиса. Агентство не решает проблему "преодоления бюрократических процедур" - оно только "продает" Никарагуа как место для инвестиций.

Наименование показателя	Все показатели
<b>Ответ на входящий запрос – первое письмо в электронной почте</b>	
Дан ответ менее чем в течение одного рабочего дня	0,50
Дан ответ в персонализированном стиле	0,50
Отправлена общая информация о регионе и интересующей контрагента отрасли	0,50
Дана рекомендация посетить интернет-сайт агентства	0,25
Согласована дата для отправки пакета информации (в течение не более 7 дней)	0,25
<b>Информационный пакет в соответствии с особенностями контрагента – второе письмо по электронной почте</b>	
Информация подготовлена в рамках согласованного срока	1,00
Качество подготовки пакета информации	2,50
Пакет информации хорошо оформлен в соответствии со стандартами Агентства	1,00
Запрошено подтверждение, что информация получена заявителем	0,25
<b>Обсуждение с контрагентом направленной ему информации о регионе и отрасли</b>	
В течение 7 дней после отправки информационного пакета	0,50
Сняты вопросы в отношении отправленной информации	0,50
Предложено провести конференцию по телефону или с использованием видео связи	0,50
<b>Финальное обсуждение по первичному обращению инвестора – 4 письмо по электронной почте</b>	
В течение 15 дней с момента предыдущего письма	0,25
Предоставлена консультация и получена информация от инвестора по статусу проекта	0,25
Направлено предложение посетить регион с очным визитом	0,50
Предложено включить заявителя в информационную рассылку Агентства	0,25
<b>Последующее общение с инвестором – 5 письмо по электронной почте</b>	
В течение 30 дней с даты предыдущего письма	0,25
Получена информация о текущем статусе проекта инвестора	0,25
<b>ИТОГО</b>	<b>10,00</b>

Рис. КПЭ для сотрудников агентства "ПроНикарагуа"

# Выводы и рекомендации

## 1. В ходе исследования четко выявились четыре «функции» РИР:

- 1) проактивное привлечение инвестиций;
- 2) управление инвестиционным климатом (в т.ч. так называемые «административные барьеры»);
- 3) развитие инфраструктуры;
- 4) и, немного обособлено, государственное частное партнерство.

Мы предлагаем «есть слона по частям» и предлагаем не пытаться работать в рамках Агентства или Корпорации развития за все органы власти разом (согласитесь, региональные институты развития часто этим «грешат»).

В первую очередь роль РИР – обеспечить необходимыми ресурсами функцию «проактивного привлечения и сопровождения» в режиме агентства по привлечению инвестиций. Наши рекомендации – выделять в эту функцию работу с «внешними» по отношению к региону инвесторами.

## 2. Отдельного внимания заслуживает проблема целеполагания.

По нашему мнению «проактивное привлечение и содействие» требует «хирургической» работы с показателями оценки эффективности – очень велик соблазн опираться на КПЭ главы субъекта (объем инвестиций в основной капитал). Это в корне не верно, т.к. традиционный статистический показатель включает в себя эффект от проектов местного бизнеса. Он будет высок вне зависимости от влияния РИР. Для «внутреннего» инвестора важно не мешать, что выражается в эффективном выстраивании уже существующих административных процедур. Нормальный бизнес не ждет от РИР услуг «отдельной очереди с заднего входа», «сломать» или «побороть».

Цели деятельности РИР должны сместиться в сторону внешних инвестиций в регион, а не ориентироваться на общий объем инвестиций в основной капитал. Именно такой подход позволяет спрашивать за активную позицию.

Этот показатель должен быть закреплен в качестве целевого и у того, кто объективно влияет на эффективность функционирования органов государственной

власти в регионе – иногда это губернатор, иногда председатель правительства, а иногда вице-премьер. Если у ЛПР такого показателя нет (с него, например, спрашивают за общий объем капитальных вложений) – не работает.

Мы считаем, что для того, чтобы решить этот вопрос системно, достаточно предусмотреть в нормативно-правовых актах Минэкономразвития РФ или Агентства стратегических инициатив такой КПЭ с методикой его расчета (допускаем, что субъективной).

## 3. Проблема статуса

На сегодняшний день статус организации, которая должна и может сопровождать и работать с инвесторами появляется лишь в документах Агентства стратегических инициатив, но этого, как показала практика, не достаточно.

Статус должен быть системно закреплён, но, при этом, не формализовывать работу тем самым лишая возможности «для творчества» – нужны общие правовые рамки для разговора на равных с другими органами власти.

Мы можем использовать такой же подход, как, например, это сделало Министерство промышленности и торговли РФ, определив в законе «О промышленной политике Российской Федерации» и в подзаконных актах такое понятие как «региональный фонд поддержки промышленности». На основании этой конструкции региональные власти принимают региональные законы «О промышленной политике», где определяют статус, функционал и порядок финансирования региональных фондов поддержки промышленности.

## 4. Проблема организационно-правовой формы и финансирования

Рекомендуемые организационно-правовые формы для РИР в сфере привлечения инвестиций и способы их финансирования:

Агентства по привлечению инвестиций в форме бюджетных учреждений с финансированием за счет регионального бюджета по смете или привлечение коммерческой организации для осуществления указанных функций по конкурсу;

Создание индустриальных парков, технопарков и бизнес-инкубаторов – в форме коммерческих организаций – акционерных обществ.

Эта проблема, по нашим ощущениям, решается проще – Минэкономразвития РФ или Агентству стратегических инициатив стоит подумать о выпуске разъяснений и (или) рекомендаций, в которых уделить внимание необходимости того, чтобы такой деятельностью занималась организация в надлежащей организационно-правовой форме (орган власти, учреждение или некоммерческая организация), а в случае, когда приоритетно сохранить функционал так, как он есть (т.е. в коммерческих формах), то финансировать такую деятельность через государственный контракт.

#### 5. Проблемы «Одного окна».

Оказание услуг в сфере градостроительства в режиме «одного окна» целесообразно осуществлять на уровне муниципалитетов. Попытки регионов участвовать в этих процессах в массе своей не эффективны ввиду отсутствия правовых и организационных оснований. Альтернативой может стать закрепление в федеральном законодательстве за региональными корпорациями и агентствами развития статуса «МФЦ для бизнеса» (он может быть также одной из функций «специализированной организации»), в компетенцию которого будет входить консультирование и выявление потребностей инвестора в сфере градостроительства и последующая подача заявок в органы местного самоуправления или органы власти других уровней на предоставление соответствующих гос. и муниципальных услуг в сфере градостроительства.

#### 6. Проблемы девелопмента инвестиционной инфраструктуры.

Создавая индустриальные парки, регионы или муниципалитеты, по сути, решают проблему формирования достаточного предложения на рынке готовой инфраструктуры для бизнеса. При этом, решая важную государственную задачу, региональные власти не могут предоставить без торгов земельные участки своим подведомственным организациям для строительства инфраструктуры, либо в последующем в упрощенном порядке предоставить площадки в созданном промпарке потенциальным резидентам. А ведь, как правило, масштаб создаваемых промпарков достаточен (а зачастую, даже избыточен) для размещения любых промышленных или логистических объектов. В этих условиях процедура торгов и некая состязательность за участок между инвесторами теряет свой смысл.

Кроме того, построив инфраструктуру, корпорации развития или управляющие

компании промпарков вынуждены нести бремя по уплате земельного налога и налога на имущество организаций. Другими словами, органы власти, выделяя из одного «кармана» финансирование на создание промпарка, изымает значительную часть этих средств в другой свой «карман». Между тем, учреждения и органы власти, строящие другие объекты общественной инфраструктуры, освобождены от указанных налогов.

Возможны два варианта решений:

1) изменения в земельное и налоговое законодательства на федеральном уровне;

2) применяемый в настоящее время сложный набор «взаимосвязанных» решений на региональном уровне, включающий в себя:

- принятие закона на региональном уровне, предоставляющего льготы по налогу на имущество индустриальным паркам, прошедшим аккредитацию в соответствии с законом "О промышленной политике";
- принятие нормативного акта органами местного самоуправления, предусматривающего налоговые льготы для индустриальных парков по налогу на землю;
- разделение объектов инфраструктуры индустриального парка и земельных участков для резидентов: объекты инфраструктуры могут быть построены за счет средств бюджетов и находиться в областной или муниципальной собственности; земельные участки для размещения резидентов при этом останутся во владении управляющей компании, которая сможет предоставлять их без конкурса;
- земельный участок может быть предоставлен управляющей компании без торгов по решению главы региона в рамках реализации «масштабного инвестиционного проекта»;
- возмещение расходов управляющей компании в случае продажи земельных участков резидентов ниже балансовой стоимости (с учетом затрат на инфраструктуру) может быть обеспечено через принятие регионального нормативного акта, предусматривающего предоставление субсидий таким управляющим компаниям, при условии, что они прошли подтверждение статуса в Минпромторге РФ.

**7. А что с государственно-частным партнерством?** Очевидно, следует задуматься о создании эффективной системы механизмов планирования бюджетных инвестиций. Привлечение частного капитала в бюджетную сферу должно стать приоритетом. Должен появиться некий Стандарт, в соответствии с

которым обязательным становится при обосновании бюджетных инвестиций разработка технико-экономического обоснования, включающего в себя оценку возможности ГЧП. Функции инициирования и реализации проектов ГЧП должны концентрироваться в отраслевых органах власти.





# НУЖНО БОЛЬШЕ АНАЛИТИКИ?

Заходите на <http://g1cb.ru>





