

*Для цитирования:* Кабанова И.Е. Социально-экономическое развитие муниципального образования через призму инвестиционного климата // Социум и власть. 2017. № 6 (68). С. 67–72.

УДК 346.51

## СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА

***Кабанова Ирина Евгеньевна,***

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления института «Высшая школа государственного управления», ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук, Москва, Россия.  
E-mail: kabanova-ie@ranepa.ru

*Аннотация*

В статье рассмотрены меры по улучшению инвестиционного климата, принимаемые на государственном уровне для развития отдельных территорий, а также отдельные способы повышения инвестиционной привлекательности, влияющие на социально-экономическое развитие муниципальных образований.

*Ключевые понятия:*  
инвестиционный климат, социально-экономическое развитие, полномочия органов местного самоуправления.

Социально-экономическое развитие муниципального образования зависит от системности законодательных, организационных, управленческих и непосредственно экономических мер, направленных на развитие экономики муниципального образования, улучшение инвестиционного климата, повышение уровня бюджетной обеспеченности в целях улучшения качества жизни населения и деятельности резидентов на территории муниципального образования.

В 2017 г. задачи инфраструктурного обеспечения пространственного развития экономики и социальной сферы, привлечения частных инвестиций, совершенствования механизмов стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала были сформулированы в Плане реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждены Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13).

Экономическое развитие территории не сводится к повышению ее инвестиционной привлекательности, однако реализация комплекса мер, направленных на создание благоприятных условий для субъектов инвестиционной деятельности, способствует экономическому развитию муниципальных образований как непосредственно (финансовое поощрение лидеров рейтинга инвестиционной привлекательности муниципалитетов, гранты муниципалитетам, возглавляющим рейтинг эффективности органов местного самоуправления, одним из показателей которого является состояние инвестиционного климата), так и опосредованно (повышение уровня занятости жителей и собираемости НДФЛ, появление новой инфраструктуры, создаваемой инвесторами).

В масштабах государства отсутствует единообразное регулирование экономической и инвестиционной политики муниципальных образований, позволяющее обеспечить баланс частных интересов инвесторов, интересов населения муниципального образования и государственных интересов. В зависимости от типа территории (свободные экономические зоны, особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), отдельные территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, территории свободного порта Владивосток, инновационных центров «Сколково» и «Инополис», моногорода, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, вовлеченности в федеральные

и региональные программы территориального развития, участия в национальных мегапроектах, вхождения в производственные, научно-производственные, инновационные кластеры, территориям предоставляются различные меры поддержки, не доступные для иных территорий и не складывающиеся в государственную систему мер поддержки экономического развития муниципальных образований, тогда как руководители муниципальных образований в качестве основного источника улучшения социально-экономической ситуации рассматривают именно государственные дотации и субсидии.

При существующем высоком уровне дифференциации муниципальных образований, обусловленном рядом объективных факторов: климатических, географических, демографических и т.п., целесообразным выглядит разработка документа, определяющего содержание и порядок применения единого механизма развития территорий, направленного на преодоление существующего разрыва в уровне их социально-экономического развития, а также содержащего критерии и порядок принятия решений о создании зон (территорий) с преференциальными условиями ведения предпринимательской деятельности и выборе моделей управления ими.

Для модели управления территорией со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности в форме ОЭЗ и ряда иных характерно создание управляющей компании в форме акционерного общества, однако для решения задач развития территорий с одновременным сохранением права населения на местное самоуправление и защитой прав и законных интересов физических и юридических лиц предпочтительным является выбор моделей, предполагающих не делегирование публичных полномочий частным лицам (управляющей компании), а привлечение частных лиц к осуществлению публичных полномочий на паритетных началах.

ОЭЗ и ТОСЭР создаются, исходя из экономической эффективности, при оценке которой важно принять во внимание все факторы, т.к., с одной стороны, получение статуса, к примеру, ТОСЭР приводит к тому, что резиденты ТОСЭР на протяжении 10 лет с момента получения ими этого статуса освобождаются от уплаты земельного налога (что уменьшает поступления в местный бюджет), с другой стороны, особый правовой режим (значительные льготы по уплате налога на прибыль, страховых взносов и т.п., временное освобождение от уплаты ряда налогов), способствует привлечению инвестиций в экономику

муниципального образования. Решения о создании ТОСЭР принимаются Правительством РФ на основании предложения уполномоченного федерального органа (Минэкономразвития РФ). Установленная законодательством процедура создания ТОСЭР не предусматривает выявления мнения местного населения по этому вопросу, несмотря на то, что эти решения непосредственно затрагивают муниципальные образования, на территории которых создаются ТОСЭР, обязывая их заключать соглашения о создании ТОСЭР с Минэкономразвития РФ и высшим исполнительным органом власти субъекта РФ, устанавливающие обязанность по передаче управляющей компании полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и иными объектами недвижимости, находящимися в муниципальной собственности.

Следует учитывать тот факт, что инвестиции, привлеченные в экономику муниципального образования, могут быть частными, муниципальными (в настоящее время отмечается незначительная доля инвестиционных расходов в общих расходах муниципальных образований, что связано с ограниченностью собственных финансовых ресурсов и необходимостью обеспечения в полном объеме текущих расходов) и государственными (привлекаемыми из бюджетных фондов непосредственно, а также в рамках различных государственных программ, и направляемыми промежуточным (Фонд развития моногородов, Агентство по ипотечному и жилищному кредитованию и т.п.) и конечным получателям в качестве субсидий). Получение территорией специального статуса (например, ТОСЭР), может быть направлено не на привлечение частных инвестиций, а на получение бюджетных инвестиций. Однако именно участие муниципальных образований в государственных программах, принимаемых на федеральном (программы Фонда развития моногородов, программы поддержки Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере) и региональном уровне, а также взаимодействие с банковскими организациями, институтами развития (Внешэкономбанк, Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию) по привлечению финансовых средств и льготному кредитованию инвестиционных проектов муниципальных образований зачастую является ключевым фактором повышения уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований, поэтому работа по включению инвестиционных программ муниципального

образования в федеральные и региональные инвестиционные программы является важным направлением деятельности органов местного самоуправления и особенно актуальна для таких сфер, как снос ветхого жилья, коммунальная энергетика, социальная сфера, автомобильные дороги и т. п. Как правило, меры поддержки предоставляются муниципальным образованиям с наиболее сложной социально-экономической ситуацией (моногорода) либо, наоборот, отвечающим современным трендам территориального развития (инновационные кластеры), в связи с чем представляется целесообразным создание механизма гарантирующего участие в такого рода программах всех типов муниципальных образований.

При рассмотрении вопроса о стимулировании привлечения инвестиций посредством бюджетной политики необходимо учитывать два главных инструмента:

- налоговое регулирование, то есть закрепление налогов между уровнями бюджетной системы;

- предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджетам муниципальных образований.

Оба этих инструмента в настоящее время не соответствуют задачам стимулирования муниципальных образований к улучшению инвестиционного климата. Налоговым и бюджетным законодательством на уровне субъектов определены доходные источники, объем поступлений которых в значительной мере зависит от деятельности органов региональных властей (налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, имущественные налоги, а также налоги, взимаемые с плательщиков, специальные налоговые режимы), однако наполняемость регионального бюджета отнюдь не коррелирует с повышением бюджетной обеспеченности муниципальных образований, находящихся в конкретном субъекте РФ. В законодательстве отсутствуют механизмы межбюджетной поддержки муниципалитетов, обеспечивающих наличие и увеличение объектов налогообложения вследствие активной политики повышения инвестиционной привлекательности, за счет средств регионального бюджета, поэтому в зависимости от наличия «доброй воли» регионального руководства муниципальные образования – лидеры по привлечению инвестиций в регионе могут быть как простимулированы, так и «проигнорированы». Более того, активно привлекающее инвестиции муниципальное образование может столкнуться с отрицательными межбюджет-

ными трансфертами – субвенцией в бюджет более высокого уровня, если налоговые доходы по единым нормативам в данном муниципальном образовании в два и более раз превышают средний уровень по региону.

Что касается частных инвестиций, то инвесторами могут быть любые физические и юридические лица, не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, а также иностранные инвесторы. Средства самообложения граждан могут рассматриваться в качестве инвестиций только тогда, когда эти платежи осуществляются для решения конкретных вопросов местного значения, таких, как создание условий для развития малого и среднего предпринимательства и т.п. В иных случаях привлечение средств физических (самообложение граждан) и юридических лиц (пожертвования) для использования в целях решения вопросов местного значения в пользу муниципальных образований, а также их участие в выполнении работ и оказании услуг на добровольной и безвозмездной основе для муниципальных нужд в целях решения вопросов местного значения, является механизмом повышения доходов местных бюджетов и (косвенно) повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования, но не являются инвестициями в формально юридическом значении этого термина.

Важное значение для устойчивого экономического развития муниципального образования имеет формализация направленных на это мероприятий в таких документах, как Стратегия социально-экономического развития муниципального образования, Инвестиционная программа муниципального образования и т.п. Задача повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования должна решаться в контексте социально-экономического развития региона в целом и адекватно вписываться в общую систему взаимосвязанных проектов регионального развития, ранжированных с позиций пространственных (внутрирегиональных и межрегиональных) и временных приоритетов.

Вопросы организации привлечения инвестиций в экономику муниципального образования непосредственно не выделены среди вопросов местного значения, в связи с чем разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования в этой сфере должна соотноситься со смежными вопросами, отнесенными к полномочиям органов местного самоуправления, а именно: установление, изменение и отмена местных

налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения; создание условий для развития малого и среднего предпринимательства и т.п.

В целом, оставление законодателем вопросов повышения инвестиционной привлекательности «за рамками» вопросов местного значения выглядит оправданным, т.к. в обратной ситуации на органы местного самоуправления и население возлагалась бы несоизмерная их ресурсам задача, поскольку разработка и реализация инвестиционной политики может быть осуществлена только в масштабах всей страны из-за комплексности и взаимосвязанности факторов, влияющих на инвестиционный климат.

Среди отдельных способов повышения инвестиционной привлекательности, применение которых относится к полномочиям органов местного самоуправления, можно выделить такие меры, как:

**1.** Поддержка инвесторов с помощью инструментов налоговой политики, в частности, предоставления инвестиционного налогового кредита, предоставления льгот по уплате местных налогов, освобождения (полного или частичного) от уплаты земельного налога на земельные участки, используемые инвесторами. Причиной точечного, а не абсолютного, применения этих инструментов, ведущего к низкой эффективности налоговой политики в масштабах государства из-за неоптимального размера установленных налоговых ставок и налоговых льгот, является то, что органы местного самоуправления, имея низкую долю местных налогов в доходах местного бюджета и изыскивая дополнительные резервы для его пополнения, вынуждены устанавливать максимальные налоговые ставки. Соответственно, это препятствует использованию ставок и льгот по местным налогам в качестве инструментов повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований.

**2.** Обеспечение взаимодействия с инвесторами и региональными властями как с использованием очных, так и дистанционных форм взаимодействия, а также оказание информационной и консультационной поддержки инвесторов и предоставление им в электронном виде муниципальных услуг, необходимых для реализации инвестиционного проекта, в многофункциональных центрах (МФЦ) либо в центрах услуг для бизнеса.

Качественное повышение взаимодействия участников инвестиционного процесса дает создание отдельного управляющего органа (дирекции, проектного офиса), несущего

полную ответственность за разработку и реализацию инвестиционного проекта, и обеспечивающего сопровождение инвестиционного проекта по принципу «одного окна». В состав проектного офиса входят представители как региональной, так и местной власти, что может способствовать выстраиванию неформальных отношений между ними.

**3.** Ускорение процесса получения разрешения на строительство, ускорение сроков оказания услуг, связанных с подключением к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям, сетям газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, ускорение процесса предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, постановки недвижимого имущества на кадастровый учет и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Альтернативным вариантом является создание муниципальных образований технопарков (индустриальных парков, промышленных парков, агропарков), в которых инвесторам предлагается место для размещения производств с точками подключения к инженерной инфраструктуре.

Совершение указанных процедур, например, выдача разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию, относится к полномочиям органов местного самоуправления, поэтому они имеют реальные рычаги влияния на осуществление как муниципальных инвестиционных проектов, так и на реализацию инвестиционных проектов регионального и федерального уровня.

**4.** Использование муниципально-частного партнерства или концессионных соглашений. Подавляющее большинство проектов с участием частных партнеров реализуется посредством концессионных соглашений. Для экономики муниципального образования наибольший интерес представляют объекты коммунальной и энергетической инфраструктуры, объекты социальной инфраструктуры, объекты дорожной инфраструктуры. Однако с уменьшением количества полномочий органов местного самоуправления и их передачи на государственный уровень сокращаются и возможности для развития муниципально-частного партнерства, поскольку проект муниципально-частного партнерства реализуется для решения вопросов местного значения либо осуществления переданных в установленном порядке государственных полномочий.

По данным Минюста России [1], динамика изменений, произведенных в 2016 году и начале 2017 г. и затронувших в общей слож-

ности 36 из 85 субъектов Российской Федерации, подтверждает тенденции по уменьшению численности муниципальных образований (-72 в 2016 г., -193 за 4 месяца 2017 г.), и прежде всего – сельских поселений (-69 в 2016 г., -161 за 4 месяца 2017 г.), а также по увеличению количества городских округов (+4 в 2016 г., +18 за 4 месяца 2017 г.). Эти тенденции усиливаются в связи с установленной в 2017 г. в законодательстве возможностью ликвидации муниципальных районов в результате объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом. Для целей развития муниципально-частного партнерства в законодательстве должны быть урегулированы имущественные последствия прекращения правосубъектности муниципальных образований, а именно, порядок определения исполнителя расходных обязательств муниципального образования и исполнения обязательств, предусмотренных соглашениями, заключенными от имени преобразованных муниципальных образований.

**5.** Формализация направленных на устойчивое экономическое развитие муниципального образования мероприятий в документах стратегического планирования в привязке к полномочиям органов местного самоуправления. Задача повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования должна решаться в контексте социально-экономического развития региона в целом, и адекватно вписываться в общую систему взаимосвязанных проектов регионального развития, ранжированных с позиций пространственных и временных приоритетов. Факультативным элементом стратегии социально-экономического развития муниципального образования может быть территориальный бренд, определяющий место территории на производственной, туристической, кулинарной и т.п. картах России. В целях привлечения инвесторов можно сделать акцент как на эксплуатации уже имеющихся ресурсов, усилении конкурентных позиций, так и на создании нового образа, разработку потенциально перспективных направлений. Для успеха местного бренда важна скоординированная работа органов местного самоуправления и жителей, по его осознанному выбору и продвижению. В свою очередь, эффективный и успешный бренд оказывает влияние на развитие туристической инфраструктуры, культуры потребления («выбирай свое, покупай родное»), повышение узнаваемости территории.

Полезным инструментом позиционирования муниципального образования как

участника инвестиционной деятельности является паспорт муниципального образования, отражающий его конкурентные преимущества и содержащий информацию о формах государственной и муниципальной поддержки инвестиционной деятельности; перечень инвестиционных площадок для размещения инвестиционных объектов; перечень реализованных, реализуемых и планируемых к реализации инвестиционных проектов; порядок прохождения административных процедур для реализации инвестиционных проектов с указанием контактной информации об органах государственной власти и местного самоуправления, а также иных организациях, участвующих в инвестиционном процессе.

**6.** Оптимизация контрольно-надзорной деятельности органов местного самоуправления посредством установления непротиворечивого правового регулирования организации и проведения контрольно-надзорной деятельности, раскрытия обязательных требований к субъектам контрольно-надзорной деятельности, применения риск-ориентированного подхода при осуществлении муниципального контроля, ведения учета подконтрольных субъектов и истории их проверок, единого информационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности в РФ, выстраивания системы отношений с участниками инвестиционного процесса, при которых частные интересы ее субъектов синхронизируются с публичными интересами. В настоящее время издержки бизнеса на взаимодействие с контрольно-надзорными органами достигают, по различным оценкам, от 1,5% до 5% ВВП [2, 26]. Для сокращения этих издержек можно использовать механизм самоконтроля. Этот способ организации проверок полезен как для контролирующего органа, так и для предпринимателей, поскольку позволяет последним, не подвергаясь штрафным санкциям, выявить и оперативно устранить нарушения законодательства, в том числе с помощью сотрудников контролирующего органа, консультирующих по возникающим вопросам в режиме online.

**7.** Мониторинг объектов муниципального имущества (прежде всего, недвижимого) с целью включения объектов, свободных от прав третьих лиц, высвобождаемых, неэффективно используемых, в инвестиционный процесс в качестве инвестиционных площадок. Составление и ведение перечня сформированных объектов, находящихся в муниципальной собственности и представляющих интерес для инвесторов, важно не только для улучшения инвестиционного климата, но и для повышения доходов

местных бюджетов посредством внедрения новых моделей социально-экономического развития, которые косвенно также влияют на повышение инвестиционной привлекательности, в частности, для предоставления имущества по модели sharing economy – экономики сотрудничества (совместной экономики). Как правило, предоставляется такое имущество, находящееся в муниципальной собственности и свободное от прав третьих лиц, как транспортные средства, площадки общественных пространств, офисные и коворкинг-помещения. Пользователями сервисов sharing economy в рамках межмуниципального сотрудничества могут быть и сами муниципалитеты, что является перспективным направлением экономики сотрудничества и средством для решения задач их социально-экономического развития. Однако sharing economy сейчас на муниципальном уровне (за исключением Москвы и ряда крупных городов) представляет собой в большей степени средство развития местного сообщества, базирующееся на эффективном использовании новых информационных технологий и распределении имеющихся у людей ресурсов путем передачи их в дар, аренды, совместного использования, перепродажи или обмена в рамках определенной территории, нежели инструмент, оказывающий непосредственное влияние на экономику муниципального образования.

Представленные практики являются достаточно распространенными и эффективными, что, однако, не исключает и иных практик управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в целях повышения качества жизни населения.

1. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. – начало 2017 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 02.10.2017).

2. Контроль и надзор: как найти лучшие практики? // Бизнес России. 2017. № 1 (180). С. 26–31.

#### References

1. Informacionno-analiticheskie materialy o razvitiy sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii (dannye za 2016 g. – nachalo 2017 g.), available at: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (accessed 02.10.2017) [in Rus].

2. Kontrol' i nadzor: kak najti luchshie praktiki? (2017). Biznes Rossii, no. 1 (180), pp. 26–31 [in Rus.]

*For citing:* Kabanova I.E.

Socio-economic development of a municipal entity through the lens of the investment climate // Socium i vlast. 2017. № 6 (68). P. 67–72.

UDC УДК 346.51

## SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF A MUNICIPAL ENTITY THROUGH THE LENS OF THE INVESTMENT CLIMATE

*Kabanova Irina Evgenyevna,*

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

Centre of Support of Local Authorities of the Higher School of Public Administration, Leading researcher, Cand.Sc. (Law), Russia, Moscow.

E-mail: kabanova-ie@ranepa.ru

#### *Annotation*

The article considers measures to improve the investment climate, which are taken at the state level for development of certain territories, and certain ways of increasing the investment attractiveness, positively influencing the socio-economic development of municipal entities, the application of which relates to the powers of local authorities.

#### *Key concepts:*

investment climate, socio-economic development, the powers of local authorities.