

Вобленко С.В.

К.э.н.,

Чл.-корр. Международной академии информатизации при ООН

Эксперт Проекта ТАСИС «Институциональный, правовой и экономический федерализм в РФ»

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРИОРИТЕТОВ:  
общие сведения о практике, действующей в городах и муниципалитетах России**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРИОРИТЕТОВ:  
общие сведения о практике, действующей в городах и муниципалитетах России**

1. Понятия и термины.
2. Предмет, рамки и логика исследования
3. Определение текущих и среднесрочных (3-4 года) инвестиционных приоритетов в рамках бюджета развития (бюджета капитальных расходов)
4. Определение стратегических приоритетов (до 15 лет)

## 1. Понятия и термины

**инвестиции** – денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта;

**муниципальная инвестиционная политика (поддержка инвестиционной деятельности)** имеет два значения:

- а) установленная нормативными правовыми актами органов местного самоуправления совокупность целей, принципов, направлений, правил и условий/механизмов осуществления инвестиционной деятельности, предоставляемых инвесторам и субъектам инвестиционной деятельности, осуществляющим инвестиционные вложения на территории муниципалитета;
- б) совокупность целей, правил, принципов и процедур, используемых при составлении долгосрочных, среднесрочных и годовых инвестиционных планов и программ муниципалитета,

**объекты муниципальной инвестиционной политики:** инвестиционные проекты (программы);

**приоритетный инвестиционный проект** – проект, реализация которого обеспечит:

- опережение в получении положительных экономических и/или социальных результатов, имеющих существенное значение для выполнения (развития, повышения эффективности) функций местного самоуправления,
- прошедший экспертизу в органах местного самоуправления,
- утвержденный решением органа власти (и/или распоряжением должностного лица);

## 1. Понятия и термины

**функции местного самоуправления:** оказание бюджетных услуг;

**бюджетная услуга:** комплекс мер, осуществляемых органом местного самоуправления по решению вопросов местного значения и переданных государственных полномочий (см.: Приказ МинФина от 27.09.04 № 243 «О методических рекомендациях субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений»). Эти меры делятся на две группы:

1) *организация предоставления* бюджетной услуги посредством осуществления органом власти регулирующих и/или административных функций,

2) *непосредственное предоставление* бюджетной услуги посредством организации муниципальных предприятий и учреждений (услуги здравоохранения, образования, ЖКХ и др., а также осуществление работ -строительство и содержание жилья и коммуникаций). через муниципальные предприятия и учреждения,

**подход к оценке эффективности деятельности органа власти:** «...органы местного самоуправления несут ответственность не за финансирование тех или иных муниципальных учреждений, а за весь комплекс мероприятий, имеющий конечной целью предоставление бюджетных услуг и результаты предоставления бюджетных услуг».

## 2. Предмет, рамки, логика исследования

### Последовательность изложения:

- Виды инвестиционных проектов
  
- Виды инвестиционных приоритетов (интересов)
  
- Пределы (рамки) при определении содержания инвестиционных приоритетов:
  - = природа местного самоуправления как публичной власти
  - = место в процессе формирования бюджета развития (стратегии развития)

## 2. Предмет, рамки и логика исследования

### *Три вида инвестиционных проектов:*

**Коммерческие:** генерируют прямые внешние доходы (например, плата за коммунальные услуги, автобусные и железнодорожные билеты, проезд через мосты), достаточные для обслуживания расходов и капитальных затрат на проект. Эти доходы одинаково доступны как для администрации муниципалитета, так и для частных инвесторов.

**Экономические:** генерируют косвенные доходы, то есть окупаемость проектов обеспечивается не за счет прямых платежей потребителей, а через расширение налогооблагаемой базы, рост арендной платы или другие доходы, доступные только для администрации муниципалитета. Это, например, проекты развития инфраструктуры и содействия промышленности, когда рост экономической активности генерирует дополнительные налоговые поступления.

**Социальные:** результаты проекта измеряются не финансовыми доходами, а социальными преимуществами для населения (улучшение систем образования, здравоохранения и т. п.)

### *Три вида инвестиционных приоритетов:*

коммерческие, экономические, социальные.

## 2. Предмет, рамки и логика исследования

### *«Рамки» (пределы)*

*предопределяющие характер выбора инвестиционных приоритетов*

#### *Федеральная политика*

*в отношении местного самоуправления:*

- муниципалитеты обязаны сосредоточиться на выполнении возложенных законом собственных полномочий, а также переданных государственных полномочий,
- для этого федерация и субъекты РФ обеспечат им необходимую экономическую и финансовую основу,
- постепенный запрет на любые виды «предпринимательской деятельности» органов власти (на получение доходов от аренды, доходов от оказания платных услуг и запрет на участие в коммерческих организациях).

#### *Место процесса*

является «технологическим этапом» формирования бюджета развития, либо стратегического плана развития территории.

Три категории приоритетов:

- текущие
- краткосрочные (3-5 лет)
- стратегические (долгосрочные) (до 15 лет)

## 2. Предмет, рамки и логика исследования

### *Вывод:*

Определяющим фактором при выборе инвестиционных приоритетов является социальный характер (социальная направленность) основных задач местного самоуправления.

Допустимо финансирование экономических проектов, способствующих росту экономической активности и дополнительным налоговым поступлениям.

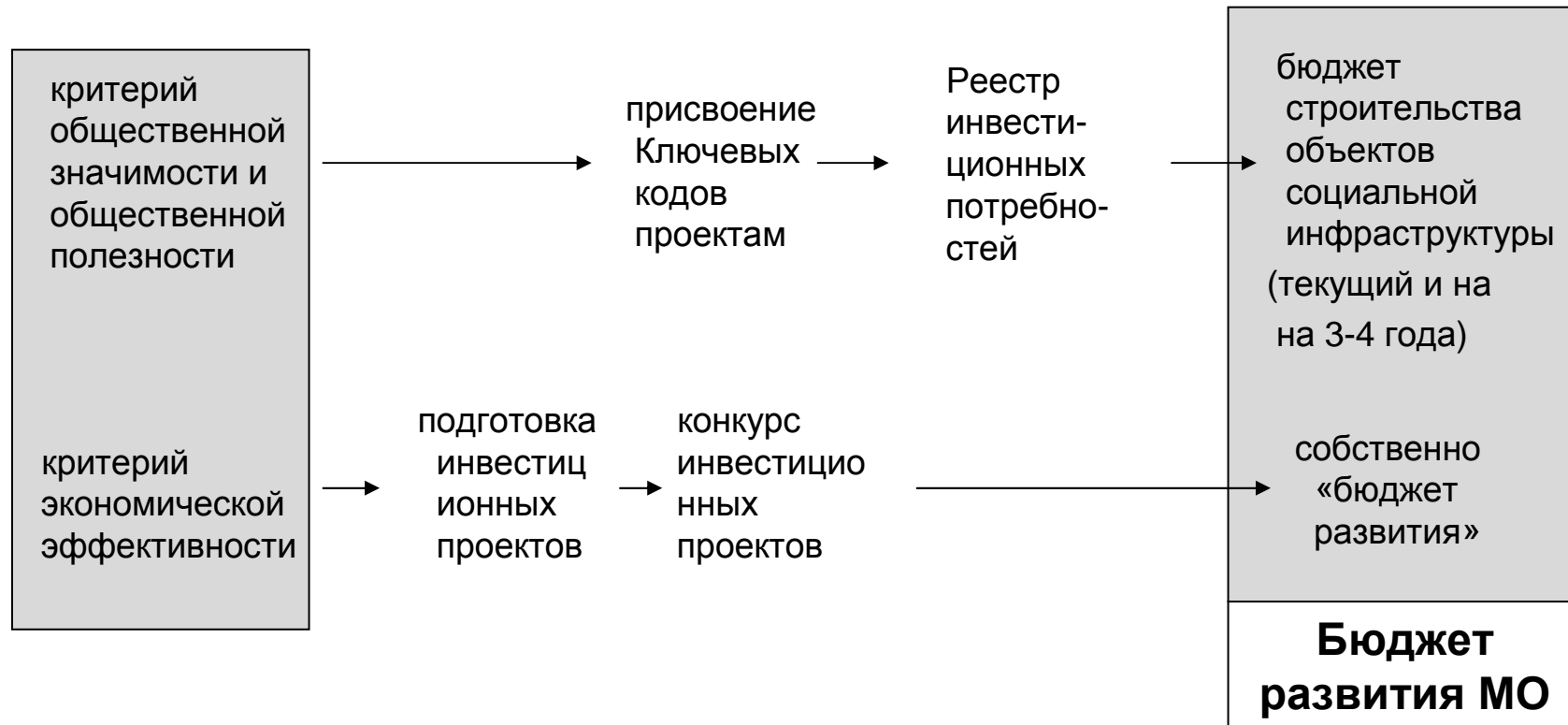
Органы местного самоуправления не могут эффективно управлять коммерческими проектами, так как должны учитывать социальные и политические факторы. Поэтому коммерческие решения допустимы в той мере, в какой они способствуют достижению социальных целей. Коммерческая составляющая проектов, финансируемых за счет заемных средств бюджета, должна быть сведена к минимуму.

*Основными критериями выбора* инвестиционных проектов являются:

- общественная значимость (определяется долей населения, на которую распространяются выгоды от реализации проекта),
- общественная полезность (характеризуется уровнем потребности населения, на которое распространяются выгоды от реализации проекта),
- бюджетная и экономическая эффективность.

### 3. Определение текущих и среднесрочных (3-4 года) инвестиционных приоритетов в рамках бюджета развития (бюджета капитальных расходов)

2 логических уровня изложения материала



### **3. Определение текущих и среднесрочных (3-4 года) инвестиционных приоритетов в рамках бюджета развития (бюджета капитальных расходов)**

#### *3.1. «Бюджет развития»: общее понятие*

Бюджет развития (бюджет капитальных расходов) формируется в составе местного (регионального) бюджета. Его объем определяется в процентном отношении от объема текущих расходов (не более 15%).

*Бюджет развития (бюджет капитальных расходов) из 2-х частей:*

*1) бюджет строительства объектов социальной инфраструктуры:*

*задача* - стабилизация и развитие материально-технической базы социальной инфраструктуры и социальных объектов территорий;

*формируется* по отраслям, направлениям и наиболее крупным объектам в разрезе территорий и утверждается представительным органом;

*основное направление использования* - завершение строительства социально значимых объектов (составляет ок. 2/3 общего бюджета развития)

*2) собственно бюджет развития:*

*задача* - стабилизация и развитие объектов экономики с целью пополнения доходной части бюджета;

*формируется из инвестиционных проектов на конкурсной основе* и утверждается представительным органом,

*основные направления использования средств* - кредитование, инвестирование и гарантийное обеспечение инвестиционных проектов на условиях возвратности, платности и срочности (составляет ок. 1/3 общего бюджета развития).

### **3. Определение текущих и среднесрочных (3-4 года) инвестиционных приоритетов в рамках бюджета развития (бюджета капитальных расходов)**

#### *3.2. Процедура отбора инвестиционных проектов по критериям общественной значимости и общественной полезности (бюджет строительства/развития объектов социальной инфраструктуры)*

##### 1. Критерии отбора объектов

- завершение строительства наиболее значимых социальных объектов,
- продолжение строительства «переходящих» объектов (имеющих длительный строительный цикл),
- экономическая целесообразность (например, реконструкция котельных и перевод их на газ),
- объекты по целевым программам (например, газификация территорий, целевая программа «Здоровье», «Дети» и т.д.).

### **3. Определение текущих и среднесрочных (3-4 года) инвестиционных приоритетов в рамках бюджета развития (бюджета капитальных расходов)**

*3.2. Процедура отбора инвестиционных проектов по критериям общественной значимости и общественной полезности (бюджет строительства/развития объектов социальной инфраструктуры)*

#### 2. Формирование Реестра инвестиционных потребностей муниципального хозяйства (*основные организационные шаги*)

- Предприятия/учреждения: составление инвестиционных заявок
- Отраслевые подразделения:
  - = составление сводной потребности в финансировании курируемых отраслей хозяйства
  - = формирование инвестиционных заявок на финансирование работ (объектов) и приобретение оборудования из бюджета развития города.
- Департамент эк-ки и инвестиций:
  - = «согласование» инвестиционных заявок по всем объектам инвестиций

#### *Итог:*

- = составление Реестра инвестиционных потребностей
- = на основании Реестра – инвестиционной программы (текущий год + среднесрочная)

### **3. Определение текущих и среднесрочных (3-4 года) инвестиционных приоритетов в рамках бюджета развития (бюджета капитальных расходов)**

*3.2. Процедура отбора инвестиционных проектов по критериям общественной значимости и общественной полезности (бюджет строительства/развития объектов социальной инфраструктуры)*

#### **2. Формирование Реестра инвестиционных потребностей муниципального хозяйства (как процесс «присвоения экспертных оценок»)**

В основе лежит *процедура определения Ключевого кода* (ключа ранжирования, ключа упорядочивания) инвестиционных проектов.

«Ключевой код» («ключ ранжирования», «ключ упорядочивания») инвестиционных заявок:

- состоит из 9 основных элементов
- каждый элемент «ключа» содержит числовые коды (от 1 до 7), характеризующие решаемые «внутри» элемента задачи и значение этой задачи в реестре инвестиционных потребностей

## Ключевой код

Наименование элемента ключа	Публичность обязательств	Функционально-территориальная значимость задачи, решаемой объектом	Реализация принципов финансирования	Предмет ведения	Развитие территории города	Состояние завершенности объекта	Функциональное состояние задачи, решаемой объектом	Состояние объекта	Наличие обосновывающей документации
№ позиции	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
<b>Значение элемента (ключевой код)</b>									

Примечание:

1. Позиции с VI по IX включительно заполняются структурным подразделением и согласовываются с курирующим заместителем Главы города.
2. Позиция V заполняется департаментом планирования и развития территории города Перми.
3. Позиции с I по IV заполняются департаментом экономики и инвестиций.

**Критерии оценки (упорядочивания) элементов Ключевого кода**  
(фрагмент таблицы)

Элементы ключевого кода		Принимаемые значения числового кода	
№ п/п	Наименование позиции	Код	Наименование значения
I	Публичность обязательства	1	Исполнение решений органов судебной и/или законодательной власти
		2	Исполнение договорных обязательств города
		3	Принятая кредиторская задолженность
		4	На контроле (приоритет) Главы города
		7	Отсутствует
II	Функционально-территориальная значимость задачи, решаемой объектом	1	Жизнеобеспечение города
		2	Гражданская безопасность
		3	Безопасность иного характера
		4	Развитие
		7	Иное
III	Реализация принципов софинансирования	1	Привлечение федеральных, областных средств (не менее 50% необходимого объема на объект)
		2	Привлечение внебюджетных средств (не менее 30%)
		3	Привлечение средств кредитных учреждений, бизнеса (не менее 30%)
		4	Привлечение средств общественных организаций, населения (не менее 30%)
		7	Иное
IV	Предмет ведения	1	Города
		3	Области
		5	Федерации
		7	Иное
V	Развитие территории города	1	Влияет на развитие территории города
		2	Влияет на развитие территории района города
		3	Влияет на развитие территории микрорайона
		7	Не оказывает существенного влияния на развитие территории

### **3. Определение текущих и среднесрочных (3-4 года) инвестиционных приоритетов в рамках бюджета развития (бюджета капитальных расходов)**

#### *3.3. Отбор инвестиционных проектов по критериям экономической/бюджетной эффективности (собственно «бюджет развития»)*

*Цель* - стабилизация экономики региона (муниципалитета) и пополнение доходной части бюджета.

*Основной критерий* – экономическая эффективность (окупаемость) проекта.

*Дополнительные критерии:*

- обязательное доленое участие местных бюджетов (не менее 50%),
- это должен быть уже строящийся объект (т.е. речь идет о завершении строительства),
- обоснование экономической эффективности (особенно объектов ЖКХ), в т.ч. окупаемость.

*Процедура отбора.*

открытый конкурс бизнес-планов экономических субъектов, независимо от формы собственности.

*Условия выделения средств:*

возвратность,

в форме кредитов и/или муниципальных (государственных) гарантий

## 4. Определение стратегических приоритетов (до 15 лет)

### 4.1. «Рамки» (пределы)

*предопределяющие характер выбора стратегических приоритетов*

- |  |               |   |
|--|---------------|---|
| <p><i>Особенности «внешней среды»:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- отсутствие стабильных условий для экономической деятельности,</li><li>- отсутствие последовательности в деятельности властей всех уровней (прежде всего – федеральных),</li></ul> | <p>—————→</p> | <p><i>Особенности стратегического плана</i></p> <p>имеет, скорее, форму «комплексной социально-экономической программы с элементами стратегического планирования»</p> |
|--|---------------|---|

#### *Вывод:*

особенности российской ситуации предопределяют приоритеты при выборе стратегических целей развития:

- 1) благоприятные условия для жизни населения  
(занятость, получение высоких и устойчивых доходов, доступность социальных услуг, соблюдение экологических стандартов жизни)
- 2) благоприятные условия для деятельности хозяйствующих субъектов  
(комплекс юридических, налоговых, организационных и прочих условий, стимулирующих сохранение и развитие хозяйственной деятельности в различных формах)

## 4. Определение стратегических приоритетов (до 15 лет)

### 4.2. Процедура определения стратегических приоритетов

- *проведение стратегического анализа,*
- *ранжирование проблем и выявление «точек роста»,*
- *разработка сценариев развития каждой «точки роста» и на этой основе – составление гипотезы развития города,*
- *определение стратегической цели и стратегических приоритетов (направлений) развития,*
- *обсуждение проекта стратегического плана с местным сообществом, уточнение и утверждение его представительным органом..*

#### 4. Определение стратегических приоритетов (до 15 лет)

##### *«Точка роста»*

отрасль, предприятие, проект, позволяющие удовлетворить растущую потребность и способные инициировать долгосрочное развитие городской инфраструктуры, смежных отраслей и малого предпринимательства, дать дополнительные доходы в бюджет, создать новые рабочие места.

##### *Характеристика «точки роста»*

- удовлетворение растущей потребности,
- способность инициировать долгосрочное развитие городской инфраструктуры (дороги, теле и инфо-коммуникации и т.д.),
- содействие развитию смежных отраслей и малого предпринимательства,
- дополнительные доходы в бюджет,
- создание новых рабочих мест,
- опора на современные технологии,
- принадлежность (как структурного подразделения, представительства, филиала) к крупной российской, зарубежной компании, современной отрасли, общепризнанную систему мировых ценностей,
- наличие стартовых условий (квалифицированные кадры, инфраструктура, опыт подобной деятельности),
- наличие важного ресурса для развития бизнеса.

#### 4. Определение стратегических приоритетов (до 15 лет)

##### *Стратегическая цель для С.Петербурга*

Стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения на основе:

- 1) формирования Санкт-Петербурга как интегрированного в российскую и мировую экономику многофункционального города, обеспечивающего высокое качество среды производства и жизнедеятельности,
- 2) укрепления Санкт-Петербурга как крупнейшего организующего центра Балтийского региона и Северо-Запада России».

##### *2 подцели стратегической цели:*

*Подцель А)* повышение доходов и занятости за счет обеспечения роста экономики,

*Подцель Б)* улучшение общих условий жизни за счет повышения эффективности расходования бюджета города.



## Фрагмент «дерева целей» стратегического плана С.Петербурга

